

提言

18 歳を市民に  
—市民性の涵養をめざす  
高等学校公民科の改革—



平成28年（2016年）5月16日

日 本 学 術 会 議

心理学・教育学委員会

市民性の涵養という観点から高校の  
社会科教育の在り方を考える分科会

この提言は、日本学術会議心理学・教育学委員会市民性の涵養という観点から高校の社会科教育の在り方を考える分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議心理学・教育学委員会市民性の涵養という観点から高校の社会科教育の在り方を考える分科会

|      |       |         |                    |
|------|-------|---------|--------------------|
| 委員長  | 小玉 重夫 | (第一部会員) | 東京大学大学院教育学研究科教授    |
| 副委員長 | 坂井 俊樹 | (連携会員)  | 東京学芸大学教育学部教授       |
| 幹事   | 苅部 直  | (連携会員)  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授  |
|      | 窪田 幸子 | (第一部会員) | 神戸大学大学院国際文化学研究科教授  |
|      | 藤原 聖子 | (第一部会員) | 東京大学大学院人文社会系研究科准教授 |
|      | 三成 美保 | (第一部会員) | 奈良女子大学研究院生活環境科学系教授 |

報告書及び参考資料の作成にあたり、以下の方に御協力いただきました。

直江 清隆 東北大学大学院文学研究科教授

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務を担当した。

|     |       |                    |
|-----|-------|--------------------|
| 事務局 | 井上 示恩 | 参事官(審議第一担当)        |
|     | 渡邊 浩充 | 参事官(審議第一担当) 付参事官補佐 |
|     | 石部 康子 | 参事官(審議第一担当) 付専門職   |

## 要 旨

### 1 はじめに

本分科会では、18 歳選挙権の成立を受けて、高校教育において市民性の涵養のための教育はどのようなものであるべきかについて、関連する諸分野の知見を総合しつつ検討してきた。以下にその提言を示す。

### 2 高校における政治教育の経緯

#### (1) 政治教育の形骸化

これまで日本の高校では、政治教育が積極的に行われてこなかった。その大きな理由として、政治教育を規定している教育基本法第 14 条が空洞化してきたことが挙げられる。

#### (2) 18 歳選挙権と政治教育の可能性

しかし、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たことをうけて 2015 年 10 月 29 日に文部科学省が出した「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）」では、「具体的かつ実践的な指導を行うこと」が推奨されることとなった。この点は、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であり、率直に評価したい。ただし、政治教育に関する制限・禁止事項が強調されることで現場を萎縮させることのないようにするべきである。そのために重要な課題となるのが、市民性の涵養を行うカリキュラムの構築である。

### 3 市民性の涵養という観点の必要性

市民性の涵養を行うカリキュラムの構築にあたり鍵となるのは、政治的リテラシーを養う市民性（シティズンシップ）教育であり、高等学校公民科にそのための新科目を必修で設置することが必要である。

### 4 高等学校公民科を支えるカリキュラム原理

市民性の涵養を行う高等学校公民科のカリキュラムは、以下の二つの点にもとづいたものであることが求められる。

(1) 一つは、指導方法を、知識習得型から、アクティブ・ラーニングを基調としたリテラシー育成型へと転換させることである。

(2) もう一つは、市民性の涵養を公民科のみに負わせるのではなく、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。

### 5 高等学校公民科が追求すべき公共性の質

高等学校公民科において市民性の涵養を行う新科目では、18 歳選挙権をふま

えた政治的主体の育成をコアとし、その存立を支える多様性へとひらかれた関係として公共性をとらえる。そしてその条件となる重点分野として、(1)多文化共生、(2)セクシュアリティの多様性とジェンダー平等、(3)東アジアのなかの日本、(4)立憲主義と民主政治、(5)哲学・倫理的素養の5分野を強調したい。

このうち、多文化共生、セクシュアリティとジェンダーは、社会を構成する人々の多様性に気づかせようとする視点である。東アジアのなかの日本は、公共性の空間的範囲が日本社会に閉じられたものではなく、幾重にも開かれたものであり、とくに東アジアのなかの日本という視点に留意を促すものである。立憲主義と民主政治は政治的主体が民主的な決定を行なう際に注意すべき視点であり、哲学・倫理的素養は、政治的主体に求められる倫理的資質である。

## 6 高校生を市民に—高校教育に課された責務

18歳選挙権の成立によって、高校3年生が有権者となる。このことは、これまで受験学力の涵養に集中しがちであった高校教育の役割に再定義を迫るものである。高等学校は18歳の高校生を市民として社会に送り出す責務を担う。

## 7 提言

以上の検討を踏まえ、次のように提言する。

- (1) 18歳選挙権の成立を受けて2015年10月29日に文部科学省が出した「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）」は、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、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できる。しかし同時に、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、高校の公民科に市民性の涵養を行う新科目を設置することと、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。
- (2) 高校における公民科の新科目では、18歳選挙権をふまえた政治的主体の育成をコアとし、多様性へと開かれた関係として公共性をとらえるために、社会を構成する人々の多様性に気づかせようとする視点として①多文化共生、②セクシュアリティの多様性とジェンダー平等を、公共性の空間的範囲が日本社会に閉じられたものではないことに気づかせる視点として③東アジアのなかの日本を、それらを踏まえて政治的主体が決定を行なう際に注意すべき視点として④立憲主義と民主政治を、最後にそのような主体に求められる⑤哲学・倫理的素養を重視すべきである。

## 目 次

|             |                              |    |
|-------------|------------------------------|----|
| 1           | はじめに                         | 1  |
| 2           | 高校における政治教育の再定位               | 2  |
| (1)         | 政治教育の形骸化                     | 2  |
| (2)         | 18歳選挙権と政治教育の可能性              | 3  |
| 3           | 市民性の涵養という観点の必要性              | 3  |
| 4           | 高等学校公民科を支えるカリキュラム原理          | 5  |
| (1)         | 指導方法 知識習得型からリテラシー育成型へ        | 5  |
| (2)         | 他教科および「特別活動」、「総合的な学習の時間」との連携 | 5  |
| ①           | 市民教育と求められる学習視点               | 5  |
| ②           | 18歳選挙権と「意見表明権」               | 6  |
| ③           | 学校教育全般で展開する課題                | 7  |
| 5           | 高等学校公民科が追求すべき公共性の質           | 7  |
| (1)         | 多文化共生                        | 7  |
| ①           | 多文化状況がもたらす教育の課題              | 7  |
| ②           | 宗教の多様性の尊重について                | 8  |
| (2)         | セクシュアリティの多様性とジェンダー平等         | 10 |
| ①           | 自己及び他者の身体と性の尊重               | 10 |
| ②           | 固定的な性別役割分担意識の克服              | 11 |
| (3)         | 東アジアのなかの日本                   | 13 |
| ①           | 東アジア一同質・異質との共存空間             | 13 |
| ②           | 東アジア地域圏における日本の課題             | 13 |
| ③           | 未来へ向けてー東アジア市民として求められるもの      | 14 |
| (4)         | 立憲主義と民主政治                    | 15 |
| ①           | ジレンマの直視                      | 15 |
| ②           | 代表制と直接参加                     | 16 |
| ③           | 重層的な公共性へ                     | 16 |
| (5)         | 哲学・倫理的素養                     | 17 |
| ①           | 哲学対話                         | 18 |
| ②           | 古今東西の知的蓄積の参照                 | 18 |
| ③           | モラル・ジレンマや思考実験                | 18 |
| 6           | 高校生を市民にー高等学校に課された責務          | 19 |
| 7           | 提言                           | 20 |
| <付 録>       |                              | 21 |
| <参考資料> 審議経過 |                              | 27 |

## 1 はじめに

選挙権年齢を「20 歳以上」から「18 歳以上」に引き下げる改正公職選挙法が、2015 年 6 月 17 日に成立した。これにより、国政選挙では、2016 年夏の参院選から 18 歳以上による投票が実現する見通しである。これは、高等学校に在学中の生徒が有権者となることを意味する。

そうしたなか、中央教育審議会では 2022 年度から実施される予定の高等学校学習指導要領改訂に向けて、新科目案が検討されている。そのひとつに公民科に新設が検討されている新科目「公共」（仮称）がある。この科目は、「国家・社会の形成者として必要な選択・判断の基準を形成し、それを使って主体的な選択・判断を行い、他者と協働しながら様々な課題を解決していくために必要な力」を養うことをめざすものとされている。その背景のひとつには、上述した選挙権年齢の 18 歳以上への引下げに伴う主権者教育の必要性という問題意識がある。したがって、この科目がどのようなものになるかは、日本社会の将来にとって、きわめて広い範囲の影響を及ぼす可能性がある。

日本学術会議は、大学教育の分野別質保証の在り方についての検討を通じて、市民性の涵養という視点を強調してきた<sup>1</sup>。ここでいう市民性（シティズンシップ）とは、国家、社会を形成する主権者、政治的主体である市民の資質を指す概念であり、民主主義社会の担い手として、自らの専門性や職業以外の分野についてもアマチュアとして判断や意思決定に参加する資質を含む。この視点は、大学教育と高校教育とを貫くものとして重視されるべきものであり、検討中の新科目案とも深く関連している。日本学術会議は高校教育についても発言してきた実績をもち、別の新科目として想定されている「歴史総合」には、史学委員会による「歴史基礎」科目新設の提言が反映している<sup>2</sup>。

そこで本分科会は、新科目についての上記の動きを念頭に置きながら、高校教育において市民性の涵養のための教育はどのようなものであるべきかについて、関連する諸分野の知見を総合しつつ検討してきた。以下に、その提言を示す。

---

<sup>1</sup> 日本学術会議「大学教育の分野別質保証の在り方について」2010.7.22.では、「市民性」を「社会の公共的課題に対して立場や背景の異なる他者と連帯して取り組む姿勢と行動」と定義し、「行き過ぎた専門主義の傾向が、民主主義社会を支える人々の共通の価値基盤を掘り崩すおそれ」を回避するために、「市民性の涵養を目的とする市民教育」の必要性を説いている。

<sup>2</sup> 「提言 新しい高校地理・歴史教育の創造ーグローバル化に対応した時空間認識の育成ー」平成 23 年（2011 年）8 月 3 日、日本学術会議心理学・教育学委員会・史学委員会・地域研究委員会合同高校地理歴史科教育に関する分科会

## 2 高校における政治教育の再定位

### (1) 政治教育の形骸化

教育基本法第14条（旧8条）では、第1項で「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」と政治教育の重要性を謳っている一方で、第2項では「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活動をしてはならない」と、学校教育における政治的中立を求めている。この第2項は、学校教育が特定の政党の宣伝活動に利用されることを防止するための規定であり、立法時には、個々の教員が学校をはなれて「一公民として」政治活動を行うことを禁じたものではないと解されていた<sup>3</sup>。ところが、1954年のいわゆる「教育二法」（教育公務員特例法改正と、義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法制定）制定によって、公立学校の教員は、たとえ学校をはなれた場であっても国家公務員と同様の政治的行為禁止規定の適用を受けることとなった。

もともと教育基本法一四条（旧八条）二項は、政治教育を促進しようという条文の趣旨を実現する要請のもとで、それが党派活動にならないための「バランスワーク」として規定されたものであった。ところが、前述の「教育二法」にいたる動きは、政治教育の中立性を定めた本条固有の問題を「教育の政治的中立性一般の問題へと拡大」することとなった<sup>4</sup>。その結果、二項は政治教育の「バランスワーク」としての役割にとどまらずに一人歩きし、学校で政治教育を行うことを形骸化させることになった。

さらに、学校での政治教育の形骸化に拍車をかけたのは、学生運動の高揚に対する対応として1969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」（1969年通達）である。この通達は文部省が学校現場に対して発した通達であるという点で影響力は大きく、高校生の政治活動を禁止すると共に、学校での政治教育が具体的な政治を取り上げることにについても慎重であるべきだという内容を含み、高等学校での政治教育にブレーキをかけ、高校生を政治から遠ざけることにつながった。たとえば、1967年の第31回総選挙で20代の若者は66.69パーセントという相対的に高水準の投票率を示していたが、この時期を境として他世代と比べても格段に急降下している（表7）。

この1969年通達などの影響によって、具体的な政治を学校教育の現場に持ち込まないことが「政治的中立」であるという認識が広まっていった。つまり「政治的中立の要求」が「非政治性の要求」と誤解されてきた。

<sup>3</sup>1949年6月11日、大臣官房総務課長通達

<sup>4</sup>森田明「政治教育」日本教育法学会編『教育法学辞典』学陽書房、1993年、411頁。

## (2) 18 歳選挙権と政治教育の可能性

しかし、18 歳選挙権の成立を受けて 2015 年 10 月 29 日に文部科学省が出した「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）」（以下、2015 年通知）によって、前述の 1969 年通達は廃止され、「議会制民主主義など民主主義の意義、政策形成の仕組みや選挙の仕組みなどの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、生徒が国民投票の投票権や選挙権を有する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」が積極的に推奨されることとなった。また、高校生の校外での政治活動も容認され、高校生を政治的主体として認めた。この点は、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であり、率直に評価したい。

ただし、2015 年通知では学校内における高校生の政治活動については厳しい制限をかけ、「教科・科目等の授業のみならず、生徒会活動、部活動等の授業以外の教育活動も学校の教育活動の一環であり、生徒がその本来の目的を逸脱し、教育活動の場を利用して選挙運動や政治的活動を行うことについて、教育基本法第一四条第二項に基づき政治的中立性が確保されるよう、高等学校等は、これを禁止することが必要であること」としている。さらに、教師の政治的主義主張については、「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」とされている。

このように、2015 年通知では、高校生を政治的主体として位置づけているにもかかわらず、校内での高校生の政治活動は制限・禁止しており、高校生が自治的な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していくこと等を萎縮させるのではないかと、という深刻な懸念が残ることは否めない。たしかに学校教育における政治的中立性の確保は重要であるが、禁止事項が強調されることで政治教育に取り組もうとする意欲をそぎ過度に現場を萎縮させることのないようにしていくべきである。

そのためにも重要な実践課題となるのが、シティズンシップ教育の視点から市民性の涵養を行うカリキュラムの構築である。

## 3 市民性の涵養という観点の必要性

市民性の涵養を行うカリキュラムの構築にあたり鍵となるのは、政治的リテラシーを養う市民性（シティズンシップ）教育、主権者教育である。イギリスでは 1998 年に政治学者バーナード・クリックらが中心となって、シティズンシップ教育に関する政策文書（通称「クリック・レポート」）が発表されている<sup>5</sup>。そしてこれにもとづいて、2002 年から、中等教育段階でシティズンシップ教育が

---

<sup>5</sup> Education for citizenship and the teaching of democracy in schools ,Final report of the Advisory Group on Citizenship 22 September 1998（クリック・レポートの邦訳は、長沼豊・大久保正弘編『社会を変える教育』キーステージ 21、2012 年）



必修となった。この「クリック・レポート」は、経済産業省の「シティズンシップ教育宣言」（2006 年）や総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書（2011 年）など、日本におけるシティズンシップ教育の政策提言に直接的な影響を与えたものとして重要である<sup>6</sup>。

「クリック・レポート」の中心をなしているのが、「政治的リテラシー」である。政治的リテラシーで扇の要に位置づけられているのは、論争的問題を深く考えるという点である。

クリックによれば、政治の本質は、対立の調停や異なる価値観の共存にある。異なる利害や異なる価値観を持った人々がどのようにして共存し、暮らしていけるかが、政治の主要な関心になる<sup>7</sup>。そして、そのような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、政治的リテラシーの核心がある。

そこで、この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高等学校公民科に必修で設置し、既存の「倫理」「政治・経済」と密接な関連を持たせることを提案したい。この新科目では、18 歳選挙権をふまえた政治的主体の育成をコアとし、政治的主体の存立を支える多様性へとひらかれた関係として公共性をとらえることが必要である。そこで、公共性をそのようにとらえるために、新科目において扱われるべき様々なことがらのうち、従来の日本の教育においては欠落しているか不十分なものであった、きわめてアクチュアルな分野として、多文化共生、セクシュアリティの多様性とジェンダー平等、東アジアのなかの日本、立憲主義と民主政治、哲学・倫理学的素養の 5 分野を特に重視することをここでは提案したい。このうち、多文化共生、セクシュアリティとジェンダーは、社会を構成する人々の多様性に気づかせようとする視点である。東アジアのなかの日本は、公共性を考える前提としての空間的範囲が日本社会に閉じられたものではなく、外に幾重にも開かれたものであり、その中でとくに重視すべきものとしての東アジアのなかの日本という視点に留意を促すものである。立憲主義と民主政治はそれらを踏まえて政治的主体が民主的な決定を行なう際に注意すべき視点であり、哲学・倫理学的素養は、そのような主体に求められる倫理的資質である。

その点をふまえたうえで、高等学校における公民科の再編の具体像を以下に提示したい。まず、高等学校公民科を支えるカリキュラム原理を明らかにし、次

---

<sup>6</sup> 「シティズンシップ教育宣言」は以下のサイトから全文入手可能。

<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/281883/www.meti.go.jp/press/20060330003/20060330003.html>

「常時啓発事業の在り方等研究会最終報告書」は、以下のサイトから全文入手可能。

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei15\\_02000033.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei15_02000033.html)

これらの提言はいずれも、クリック・レポートを直接の参照枠としつつ、日本へのシティズンシップ教育の導入の必要性を説いている。

<sup>7</sup> このような政治観は、日本学術会議政治学委員会・政治学分野の参照基準検討分科会「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準：政治学分野」（2014 年 9 月 10 日）3 頁においても示されている。

に、高等学校公民科が追求すべき公共性の質を上記5分野に即して提言する。

#### 4 高等学校公民科を支えるカリキュラム原理

##### (1) 指導方法 知識習得型からリテラシー育成型へ

2014 年末に出された中央教育審議会の答申は、高等学校教育について「生徒が、国家と社会の形成者となるための教養と行動規範を身につけるとともに、自分の夢や目標をもって主体的に学ぶことのできる環境を整備する」、そのために学習指導要領を抜本的に見直し、「課題の発見と解決に向けた主体的・協同的な学習・指導方法であるアクティブ・ラーニングへの飛躍的充実を図る」とした。この「アクティブ・ラーニング」は「教員による一方向的な講義形式の教育とは異なり、学修者の能動的な学修への参加を取り入れた教授・学習法の総称」で（中央教育審議会 2012 年答申）<sup>8</sup>、認知的、倫理的、社会的能力、教養、知識、経験を含めた汎用的能力の育成を図ることを目的とするものである。ここには、前述の論争的問題を扱うシティズンシップ教育の学習方法と相通ずるものが含まれていると見ることもでき、高校教育を再定義する一つの方向性が示されている。つまり、市民性の涵養においては従来の知識習得型のカリキュラムだけではなく、アクティブ・ラーニングによるリテラシー養成型のカリキュラムを構築していくことが重要なのである。

##### (2) 他教科および「特別活動」、「総合的な学習の時間」との連携

###### ① 市民教育と求められる学習視点

提唱されるアクティブ・ラーニングの観点からは、生徒自身が様々な協働の学びを構築しながら市民的資質を育むことが重要だと考えられる。当然、生徒主体の活動型学習が、単に形式的な方法の強調のみにとどまったり、時間不足を理由に内容探究の深まりを欠いたり、教師の見方や考え方を「まとめ」として埋め込むことがあったりしては問題であろう。生徒達の社会的・政治的な課題に対する自由な発想や意見が、より尊重、保障されていくべきである。

授業で生徒に期待される思考には、二つの観点がある。一つは、自己の感情や価値観などの「外側」に位置する、自己を取り巻く社会環境や政治状況に対しての科学的な分析や合理的解釈などを進める思考の部分である。二つには、今まで培ってきた自己の見方や考え方、時には人間的感情や個人の経験、価値観などと連関させて課題に向き合う思考であり、いわば自己の内省を含めた内面的な思考部分である。授業はこの二つの思考の絡み合う多様な意見の交錯する空間である。相互に連関しながら社会的課題を

---

<sup>8</sup> この答申は「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて」と題され、大学教育の「質的転換」をうたっている。そこで「質的転換」の内実を示すものとして強調されるのがアクティブ・ラーニングであり、また、高等学校教育と大学教育の連携強化である。

追究していくことに、市民としての主体性が生み出されることになる。

「公民科」で育成されるべき学力も、「自己」や「客観的認識」の一方に偏ることなく、双方の連関的思考を重視していくべきであり、そのことが生徒達にとって「学ぶ意味」を見いだせる学習でもあろう。

## ② 18 歳選挙権と「意見表明権」

ところで公職選挙法の改正は、18 歳、19 歳年齢の若者に対して改めて政治参加や社会参加・参画の意味を問いかけ、迫るものである。そして小・中・高校生の主権者としての資質の形成には、身近な公共空間としての「学校」があり、その学校において可能な政治参加、社会参加意識の育成が図られる必要があるだろう。その際には、自己の考え方を練磨し表明していく参加体験が不可欠になろう。学級での諸活動、児童・生徒会活動、学校行事など、自らが活動に参加し、参画する体験の場は数多く存在している。

しかし既存の学校文化は、この点を十分に意識して、子ども達の参加を保障してきたのであろうか。大人社会の論理や、あるべき市民教育の観点から、子ども達の意見表明を制限ないし抑制することはなかったか、その検証も必要なことであろう。そもそも「意見表明権」（「子どもの権利条約」12 条）の理念は、既成の政治や社会、文化の枠組みの中で子ども達をいわば保護や救済する対象と見なす発想とは、時には相いれないことがある。子ども達の日常的な生活世界や「子ども社会」のリアルな文脈の下で、子ども達なりの発想で意見表明がなされ、そのことが受容され、議論されることで政治参加意識が涵養されるのである。今後は、そうした観点をより重視していく必要がある。

その際に考慮すべきことが二つある。一つは、意見表明を通じて市民として成長するには、その意見を受け入れる学校文化や学級文化がなければならないということである。多様な意見表明が受容されず、自己の意見が理由もなく無視される環境では、子ども達の挫折感が生じることとなってしまふ。もう一つは、現代の子ども達、とくに高校生を見た場合、「意見表明」を容易にできにくい生活状況に置かれている生徒も少なくないという点である<sup>9</sup>。例えば、東日本大震災で被災した子どもや福島の子どもの心からの発信に向き合い、受容するような学校文化が求められている<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup> たとえば、東京都都立高校の 2007 年度入学者が 3 年生になったときの在籍者減少率は 8.0%であると指摘する研究がある。酒井朗「教育における排除と包摂」『教育社会学研究』第 96 集、2015 年。このような原籍校をやめていく高校生は、「JK ビジネスやブラック業種などの甘言に依存してしまう『難民高校生』と呼ばれる支援皆無」な状況におかれるリスクをかかえ、社会参加や意見表明の権利を奪われていることが指摘されている。古賀正義「高校中退者の排除と包摂」『教育社会学研究』（前掲）、仁藤夢乃『難民高校生』英治出版、2012 年。

<sup>10</sup> 金子真理子「子どもの『意見表明権』の社会的意義」『子ども社会研究』21 号、2015 年 6 月。

### ③ 学校教育全般で展開する課題

市民育成の場として高校教育を考えると、協働学習やディベート学習、あるいはインタビューや調査活動、グループ討議、発表、模擬投票、模擬裁判、ロールプレイなどの多様な学習方法があろう。その際に、取り上げられる題材、例えば社会的に論争となっている問題が、当事者性や関連する社会事象についての理解不足や背景分析の欠如、多角的な視点での議論不足などを伴うものとなってはならない。したがって高校の市民教育には、「公民科」だけに止まらず「地理歴史科」、「家庭科」、「保健体育科」、「情報科」をはじめとする他教科との密接な連携や融合が不可欠なのである。そのためには「公民科」の学習内容を含んだより広い学習テーマを、学校の教育課程全体の視点から位置づけていくことも必要になる。また、「総合的な学習の時間」や「特別活動」「部活動」が、より有機的な実践活動として生徒達によって推進されていくことも必要になる。

例えば、18歳選挙権の施行に伴い、「公民科」や「総合的な学習の時間」を使って模擬投票・選挙を試みる事が重視されている。しかしそれだけでなく、より重要なのは、さきの「意見表明権」を育てるという観点から、生徒会活動をはじめ学校の諸活動の在り方を再考し、捉え直して試みる事である。生徒会活動が、学校の教育理念を尊重しながらも、生徒なりの学校生活における要求・要望の表明、それに対する生徒会役員選挙、民主的な方針の決定と実施、あわせて全生徒の主権者としての責任行動の自覚、また一定時間経過した後の制度改革評価など、生徒達に「私たちの学校」という実感の伴った学習の場となること、そうしたアクティブ・ラーニングが必要と考えられる。

## 5 高等学校公民科が追求すべき公共性の質

本提言では、前述のように政治的主体の存立を支える多様性へとひらかれた関係として公共性をとらえる。そうした公共性の条件となる5つの重点分野について以下で述べる。

### (1) 多文化共生

日本社会は、決して同じ文化を共有する人々だけによってなりたっているのではない。現代の日本社会を構成している人々の多様性を知り、文化の違いを理解し、違いを排斥することなく、多様性を基礎として公共性を考える姿勢を滋養することが肝要である。

#### ① 多文化状況がもたらす教育の課題

日本は歴史的に、在日コリアン、中国人をはじめとして、多くの外国籍住民をかかえてきた。これらの人々は、オールドカマーと呼ばれるが、長

く、日本社会の中で周縁化されてきたといつてよい。近年のグローバル化により外国籍の住民はさらに増加し、オールドカマーに対してニューカマーと呼ばれる、1980年代末から日本社会に流入してきた人々も増えている。1989年の入管法改正で、日本の外国人の受け入れ政策は大きく転換した。この改正によって、日系人<sup>11</sup>の入国、滞在が容易となり、職種を問わず日本国内での就労が認められるようになった。

他方、政府は国内でのグローバル化にも力を入れており、高等教育機関でのグローバル人材育成推進事業の導入や、外国籍住民への対応を担う、地域共生コミュニケーターの養成などの施策が展開されるようになった。さらには2011年度から小学校にも英語教育が導入された。英語そのものよりも、異文化や異言語の人びととのコミュニケーション能力の育成に主眼をおくべきとの批判の声も大きく、このようなグローバル人材の育成において多文化共生教育は一層必要とされている。

公民科の新科目においても、国民の育成という観点のみならず、「地球市民」の育成というより広い視野で考えることが望まれる。それには、我々の社会を形成する多様な文化的背景を持つ成員に十分に配慮できる資質が重要になる。マイノリティの人びとをどのように主流社会に溶け込ませていくかという課題だけでなく、主流社会に身を置く人びとこそが現在のマイノリティの人々が抱える問題を知り、それを深く理解することで自らが変わり、共に解決していく姿勢に立つことを可能にする教育が求められている。そしてそうした姿勢こそが、高齢者や障がい者を含む多様な背景によって生じるすべてのバリアに敏感になり、人間の多様性に対して寛容な社会のあり方を探究する精神を生み出すことにつながるのである。

## ② 宗教の多様性の尊重について

中央教育審議会の議論では、公民科の新科目において獲得が目指される資質の例として、「立場や文化によって意見の異なる様々な課題について、その背景にある考え方を踏まえてよりよい課題解決の在り方を協働的に考察し、公正に判断、合意形成する力」や「様々な課題を捉え、考察するための基準となる概念や理論を、古今東西の知的蓄積を通して習得する力」が挙げられている<sup>12</sup>。このうち、様々な意見の背景にある考え方や、古今東西の知的蓄積として、宗教(家)の思想や実践がとりあげられることが予想される。そのほかにも、他者の信仰の尊重・寛容といった態度、特定の宗教に対する

<sup>11</sup> 海外で国籍や永住権を取得した日本人とその子孫。定住ビザ取得の対象は3世と配偶者と未成年で未婚の子。現実に来日したのは日系ブラジル人が多くを占める。

<sup>12</sup> 「「公共(仮称)」の内容構成の考え方(検討素案)」(教育課程部会高等学校の地歴・公民科科目の在り方に関する特別チーム 資料)

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/062/siryo/1363092.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/062/siryo/1363092.htm)

偏見の克服、そのためのメディア・リテラシーといった能力が盛り込まれる可能性がある。しかし、宗教を扱うに際しては教育の中立性や信教の自由という観点からの配慮が必要である。科目の特性上、他教科以上に、学習指導要領の作成、教材の作成、教員研修の段階等で、この問題に関しては以下の点について十分な議論が行われることが望まれる。

第一に、多様性は宗教間だけでなく各宗教内部にもあること。この科目で取り上げうる宗教の事例は、授業時間の制約のため、限定的・選択的になると予想される。たとえば福祉や平和について考えるための教材に、キリスト教からはマザー・テレサ、仏教からはダライ・ラマのみが入ることが起こりうる。しかし、同じ宗教の中にも異なる見解が存在することを教師は意識し、生徒にもそのことを伝えることが望ましい。

第二に、多様性は宗教外にもあること。「日本人の多くは宗教に関心がないから、他者の宗教をその人にとっては重要なものとして尊重し理解することがいっそう求められる」とよく言われている。だが、その陰で忘れられがちなのは、無宗教・無神論の立場もまた尊重・理解されるべきということである。

第三に、「宗教」の意味も多様であること。現行の教科書は、科目を問わず、事象に対し一義的な定義を与える傾向がある。しかし、「宗教」の定義は一通りではなく、何に価値をおくかによって変わること強調する方が、本科目の目標に合うと考えられる。

第四に、人権問題との関係づけを丁寧に行うこと。宗教を含む多様な文化の尊重と、ジェンダー平等や人権の尊重として一般に見なされているものとは、つねに両立するわけではない。そのような問題に取り組む際には、個別の事例に即し、その背景を理解するとともに多角的な視点から考察し判断することが重要になる。

第五に、生徒の信仰への配慮。生徒の中に特定の宗教の信者がいる場合、異文化理解のためという理由づけで、その生徒に自分の宗教について説明してもらうことが適切かどうかの判断は難しい。信者だからといってその宗教のスポークス・パーソンになる責務を負うわけではない。また、生徒の理解が正しいとも限らない（宗教の理解に違いがある場合、正誤の違いなのか、文化的多様性による違いなのかは慎重な判断を要する）。他方、「日本人なのだから仏教や神道など日本の伝統的宗教について外国人に説明できなくてはいけない」といった指導も、一見もっともだが、生徒のアイデンティティを一方的に定める行為でもあることに注意が必要である。

また、アクティブ・ラーニングの一環として宗教の儀礼を生徒に実演させることは、生徒が信者でない場合には物真似のニュアンスを帯び、尊重・理解するという目的とは反対の効果を生む場合がある。ただし宗教系私立校

でその宗教の儀礼を生徒に体験させることは、これとは別である。

## (2) セクシュアリティの多様性とジェンダー平等

大学生に対するアンケート調査（2013 年）によれば、ジェンダー問題をはじめて学ぶのに適した学年は、中学・高校との回答がそれぞれ 3 割近くにのぼる。その理由としては、「性差がはっきりしはじめる時期だから」（中学）、「高卒で社会に出る人もいるから」（高校）がもっとも多かった（表 1）。これをふまえると、高校の公民科でセクシュアリティの多様性やジェンダー平等<sup>13</sup>（男女共同参画）を学ぶ意義は、①第二次性徴期を迎え、身体が大きく変わり、性への関心が高まる 10 代後半に、身体と性の変化に応じた人権の尊重を自他に関わるリアルな問題として考える、②社会に出る前に、家族や社会におけるジェンダー問題や国際社会におけるダイバーシティ推進を自分の生き方と結びつけて考え、固定的な性別役割分担意識を克服する、という 2 つがあると考えられる。

### ① 自己及び他者の身体と性の尊重

生徒は「性にもとづく暴力」（以下、「性暴力」という。）の被害を受けやすい<sup>14</sup>。デートレイプ、デート DV、セクシュアル・ハラスメント、ストーカー行為、児童虐待、児童買春、児童ポルノなどの性暴力である。これらの性暴力はしばしばジェンダー不平等な力関係の反映として行使され、生徒の自尊心や主体性を著しく損なう。また、知識を持たない生徒が、無自覚なまま他の生徒に対して加害者になることもある。適切なジェンダー・セクシュアリティ教育を通じて、生徒が性暴力に「NO」と言えるようにすることは差し迫った教育課題である。

いわゆる LGBT/LGBTI<sup>15</sup>（性的少数者）への理解を進めることも重要な課

<sup>13</sup> 「男女共同参画社会基本法」の公式英訳は、Basic Act for Gender Equal Society である。  
[http://www.gender.go.jp/english\\_contents/about\\_danjo/lbp/laws/pdf/laws\\_01.pdf](http://www.gender.go.jp/english_contents/about_danjo/lbp/laws/pdf/laws_01.pdf)

<sup>14</sup> 内閣府男女共同参画局『男女間における暴力に関する調査（平成 26 年度調査）』平成 27 年 3 月  
([http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h26\\_boryoku\\_cyousa.html](http://www.gender.go.jp/e-vaw/chousa/h26_boryoku_cyousa.html))、野坂祐子（代表）『高校生の性暴力被害実態調査（委託調査報告書）』女性のためのアジア平和国民基金、2004 年  
(<http://www.awf.or.jp/pdf/0161.pdf>)。

<sup>15</sup> LGBT とは、L（レズビアン）・G（ゲイ）・B（バイセクシュアル）・T（トランスジェンダー）の略称である。内性器・外性器の発育が「非典型」な状態である「性分化疾患」（I：インターセックス）を加えて、LGBTI とよぶこともある。LGBTI の人びとは、しばしば「性的マイノリティ（性的少数者）」とよばれ、文科省でも「性的少数者」という表現が使われている。しかし、「マイノリティ」は、「マジョリティ」との対比を前提とする他称であり、当事者たちの自称ではない。このため、国際社会では、一般に「LGBT/LGBTI」が用いられる。ただし、性的指向（LGB）・性自認（T）・性分化疾患（I）はそれぞれ異なるため、LGBT/LGBTI と一括されることに強い違和感をもつ当事者もいる。また、トランスジェンダーのうち、性自認にあわせて身体変更を行った者、あるいは身体変更を望んでいる者をトランスセクシュアルと呼ぶ。いわゆる「性同一性障害」はトランスセクシュアルに該当する。しかしながら、性別違和は障害ではないため、今日では「性同一性障害」に代わって「性別違和症候群」という呼称が用いられるようになった。なお、性的指向やトランスジェンダーは個人のアイデンティティに深く関わるものであり、嗜好や趣味とは本質的に異なる。

題である。性差がはっきりする第二次性徴期には、LGBTI の問題が顕在化する。2015 年の調査によれば、日本には対人口比 7.6% の LGBT が存在する（電通総研調査）。高校では 1 クラスあたり 2 ～ 3 人の LGBT が在籍する計算になる。他方で、LGBTI 児童の自殺企図率が非常に高いことも指摘されている<sup>16</sup>。保健体育科との連携もはかりながら、LGBTI に対する生徒の理解をすすめる、学校という公共空間におけるセクシュアリティに起因するいじめをなくす手立てについて自分たちで考える機会をもつことは、他者との協働をはかる第一歩となる。

## ② 固定的な性別役割分担意識の克服

第 4 次男女共同参画基本計画（2015 年 12 月）の第 10 分野「教育・メディア等を通じた意識改革、理解の促進」では、「男女が共に、各人の生き方、能力、適性を考え、固定的な性別役割分担にとらわれずに、主体的に進路を選択する能力・態度を身に付けるよう、男女共同参画の視点をふまえたキャリア教育を含む生涯学習・能力開発を推進する」ことが「施策の基本的方向」として掲げられた<sup>17</sup>。

「固定的な性別役割分担」はいわゆる「近代家族」に特徴的なもので、政治・経済などの「公的領域」を男性が担い、家庭などの「私的領域」を女性が担うといった公私二元的な役割分担をさす。ところが、「近代家族」として戦後の家族モデルとされた「夫婦と子」の世帯は、今や全世帯の 27% にすぎず（2015 年）、高齢者の単独世帯や母子世帯が増えている<sup>18</sup>。母子世帯の貧困率は高く、これが先進国でも最悪レベルの「子どもの貧困」（相対的貧困率 16.3%）を生み出している。2015 年 9 月、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定されたのも、こうした背景にもとづいている<sup>19</sup>。高校生をめぐる現実の家族環境も多様化しているのである。

「アジェンダ 21」（1992 年）、「ミレニアム開発目標」（2000 年）、「2030 アジェンダ」（2015 年）に見られるように、持続可能な社会づくりは近年の重要な国際的課題となっている。持続可能な社会づくりのためには、ワークライフバランス、世代間公平、生活の質、社会的連帯の実現が不可欠であり、それらの実現がジェンダー平等の達成と不可分であることは今や国際的な共通認識となっている。しかしこのような国際的な課題認識と日本の現状との間に

<sup>16</sup> いのちリスペクト。ホワイトトリボン・キャンペーン「LGBT の学校生活に関する実態調査(2013)結果報告書」2014 年（<http://endomameta.com/schoolreport.pdf>）。日高庸晴他「わが国における若者の自殺未遂経験割合とその関連要因——大阪の繁華街でも街頭調査の結果から」2008 年（<http://www.health-issue.jp/suicide/>）。

<sup>17</sup> 内閣府男女共同参画局 [http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/basic\\_plans/4th/](http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/)

<sup>18</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計) ——2013(平成 25)年 1 月推計」（[http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2013/gaiyo\\_20130115.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-ajsetai/j/HPRJ2013/gaiyo_20130115.pdf)）。

<sup>19</sup> 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000083805.pdf>



は、大きな落差がある。家族が急速に多様化しているにもかかわらず、上記のような性別役割分担意識は、今もなお半数近くの男女がそれを肯定しており（表3）、その割合は、低下しつつあるとはいえ欧米諸国と比べるとなお高い（表2）。性別役割分担は個人に内面化され、社会全体の構造を規定する社会規範として残存しているのである。その結果、理系に進む女性の割合が少ないことに見られるように、キャリア形成につながる進路選択にあたっては性差が顕著である。また、育児期に6割の女性が離職するため、M字型就労がいまなお残存する。

意思決定過程への女性参画も進んでいない。それを表す数値としてよく引用される、世界経済フォーラムが毎年発表する「グローバル・ジェンダー・ギャップ指数（GGGI）」での日本の順位はきわめて低く、この数年、世界100位を下回っている（表6）。男性の過労死、「女性の貧困」といった深刻な弊害の背景にも、固定的な性別役割分担意識がある。

このような「性にもとづく差別・格差・偏り」（以下、「性差別」という。）については『男女共同参画白書』で毎年指摘されてきたにもかかわらず、高校教育では十分に教えられていない。その結果、性差別に対する高校生の認識はきわめて乏しい（表4）。たしかに、現行教科書でも、女性解放や関連条約・法令に関する記述はあり、具体的データを挙げて、考えさせようとしている現代社会教科書も少なくない。しかし、実際には議論に費やす時間は乏しく、生徒の多くは性差別を自分の生活に関わる身近な問題として認識せずに卒業する。彼らが性差別の深刻さに気づくのは大学でジェンダー教育を受けた後（表5）か、社会に出た後となる。とくに、高校生の半数近くにのぼる後者は、家族や労働・福祉に関する具体的な知識を欠いたまま無防備に社会に出ざるをえず、失業や性暴力のリスクにさらされやすい。高校で適正なジェンダー教育を行い、男女双方の自立について考える機会をもつことは、結果的に「若者の貧困」を抑制し、児童虐待やDVなどの性暴力の連鎖を食い止めることにつながる。

このような状況のもとで、家庭科と連携して「個人を起点とした自立した主体となる力」を育むことはきわめて重要である。たとえば、自らの性別役割分担についての意識を問い直す機会を設け、国家・企業・地域・家族・個人がいかに協働してケア（育児・介護）を担い、持続可能な社会を創り上げていくべきかについて、新聞記事や専門家の講演、ディベート等を通じて、主体的に思考させることが望ましい。問題解決型学習テーマとして、たとえば、(1)国連の諸委員会（女性差別撤廃委員会 CEDAW や自由権規約委員会など）から日本政府に対して出された勧告を手がかりにジェンダー平等の現状について考え、(2)諸外国と日本との共通点及び相違点を歴史や各種データをふまえて分析し、(3)女子生徒の十分な参加を引き出しながら政治的・経済的・法的課題に

ついて合意形成をはかることなども考えられる。

### (3) 東アジアのなかの日本

#### ① 東アジアー同質・異質との共存空間

公民科の新科目を考える際、東アジア地域圏という対外的な視点からの市民性涵養は、周辺諸国・諸地域との友好・親善を促進させる意味でも重要である。私達と異なる文化や政治、民族、宗教などに対して、高校生たちの内なる排外的な意識を自己点検し、他者を包摂し自己を相対化する思考を再構築し、国際関係の改善はもとより国民意識(国内の多文化・多様性理解)をより開かれたものにする契機になろう。

しかしながら、実際には周辺諸国・諸地域との友好的な交流や連携には、それほど容易でない厳しい現実があり、マスコミなど対立を煽る風潮も少なくない。周辺諸国との摩擦や対立から紛争的な危機感さえ引き起こすことさえある。こうした危機に対して、一面的な状況把握に陥ることなく、冷静に事態を読み解く情報リテラシーと共に、他者の視点に立ち自己を相対化する見方が、より一層涵養されていかなければならない。

#### ② 東アジア地域圏における日本の課題

1960年代以降、日本はアジア経済圏の成長を先導する形で牽引してきた(垂直的關係)。それが2000年前後を転機として、各国・各地域との間で対等な、いわば水平軸の経済関係に移行したと指摘される<sup>20</sup>。水平軸の関係になるということは、輸出・貿易依存型経済が共通する東アジアに、競合する関係が現出したことを意味している。日本・中国・台湾・韓国などがこぞって経済的な激しい競争を繰り返し、ときには国家間・地域間の共存、離反という複合的な関係を生み出している。こうした変化は、多くの東アジア諸国・諸地域に住む人々の対外的な発言力を増大させ、さらに情報化が促進されたこともあり、それぞれに対外関心が急速に高められることになった。

しかし反面、諸国家・諸地域において政府が人びとの行動をコントロールできなくなり、政治運営にポピュリズムが広がって、ナショナリズムが台頭するという面もある。その象徴が、各国・各地域に広まった自国賛美の優越意識、「自画自賛」(反対に他国・他地域民を蔑む風潮)傾向の強まりであり、文化面での保守意識が強まったことが指摘できる。

そうした中で、日本と他の東アジア諸国との関係においてもっとも対立・論争的な問題として浮上したのが歴史認識問題である。その際、日本政府、

<sup>20</sup> 鄭在貞著『日韓「歴史対立」と「歴史対話」－「歴史認識問題」和解の道を考える－』新泉社、2015年11月。

日本人の過去への向き合い方がしばしば問題視されている。関係諸国・諸地域における事実関係の冷静な分析が不可欠であるが、それとともに、一方で真に被害を受けた当時の人々の苦悩、その後に影響を受けざるをえなかった人々の「歴史の痛み」に対して、他者の視点で理解することが多くの日本人に求められるようになっていく。他者の視点に立つことにより、日本や自己を相対化することになり、過去の戦争や植民地支配を巡る「記憶」論争を冷静で相互理解に資するものとするができる。高校生にとって、新科目「歴史総合」（仮称）と関連させながら、自己の歴史へのかかわりを促す視点がより重要になろう。

### ③ 未来へ向けて－東アジア市民として求められるもの

対等な国際関係の現出は、東アジア諸国・諸地域の市民たちとの交流を進展させる契機にもなった。東アジア地域圏という枠組みで政治課題や社会問題、さらには環境問題、教育問題の解決に向き合う協働活動の機会も求められていく。今後より一層、交流が促進され、友好関係が拡大していくことが不可欠であろう。なぜならば日本一国では対応・解決が不可能な難題が山積するからである。

例えば、東アジアの広範囲にわたって危機をもたらす可能性を秘めた原子力発電所の安全問題や核廃棄物処理の在り方、東アジア地域を広範囲に襲う大気汚染問題、口蹄疫などの疫病や鳥インフルエンザなどの新種のウイルス問題、食の安全性の問題、領土紛争、安全保障問題、さらには東アジア共通に進行する少子高齢化問題など、共通課題は枚挙にいとまがない。

こうした問題群をめぐる危機認識とその共同管理体制の構築は、東アジアの視点にたった各国・各地域の政治の主導性、そして市民の社会参画活動などが有機的に相互連関しなければ実現しない。その意味で、日本の高校生にとっても、東アジアの中の日本という視野から、身の回りの政治や経済、社会、文化などの在り方や政治参加の意味を考えることがますます重要になる。

ただ領土や安全保障問題などを巡り東アジア諸国家・諸地域間の対立は依然として厳しい現実が存在する。軍事力のせめぎ合いの情勢とそのもとでの均衡を図ろうとする外交政策がある。そうした現実であるからこそ、より一層、自由な市民の交流や対話という観点での開かれた東アジア地域圏の形成が求められている。高校「公民科」のなかの新設科目は、そうした東アジア地域圏に生きる一市民としての資質形成に寄与するべきである。

#### (4) 立憲主義と民主政治

##### ① ジレンマの直視

現行の高等学校学習指導要領の公民編（平成 21 年 12 月）には、「現代の民主政治と政治参加の意義」の項目の本文冒頭に、「基本的人権の保障、国民主権、平和主義」について理解を深めさせる、と掲げられている。いわゆる日本国憲法の三大原理である。

しかし、日本国憲法のテキストそれ自体には、この三つを原理として明示するような記述はない。それどころか、憲法の制定の由来と基本原則を述べているとされる、憲法の前文には、国民主権（「主権が国民に存することを宣言し」）と平和主義（「恒久の平和を念願し」）は明示されているにしても、「基本的人権」についてははっきりとふれた文言は見あたらない。「ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利」という言葉は見えるものの、それは「全世界の国民」が持つものとされており、この憲法によって規定された日本国民の基本的人権を直接に指すものではない。

こうした三大原理の抽出のしかたは、詳細な注釈書としては最初の試みである、法学協会編『註解日本国憲法』上巻（1948 年）が指摘したものであり、それ以後、社会科教育においては通説として取り扱われてきた。

つまり、大日本帝国憲法が、「臣民」の権利を成文で規定した点で、非欧米地域では先駆的なものであったにもかかわらず、そこには法律の範囲内という限定がつけられ、実際には国家権力が人間の権利を踏みにじる例が横行した。そのことに対する反省が、終戦直後の憲法観を支えていたのである。市民（憲法条文の規定では「国民」）がみずから政治の主体として、権力行使の内容を決めるようになれば、おたがいの権利にも配慮するはずだから、基本的人権の侵害は少なくなるだろう。極端に言えばそうした期待もまた、三大原理の抽出の背景にはあったように思われる。

しかし原理から考えれば、人権の尊重・国民主権・平和主義の三者は、おたがいに矛盾する可能性も十分にある。市民の多数派が民主的な決定を通じて少数派の権利を侵害した例は、19 世紀以降の民主政治においてはいくらかでもある。市民の多数派が戦争を望んで平和主義を捨てる可能性もあるだろう。また、もし非武装・無抵抗主義によって平和主義を純粋に貫こうとするなら、それは市民の一人一人の生命に関する権利を踏みにじることになる。

政治をめぐる問題は、常にこうした複数の原理の衝突にさらされている。現実には単なる利害の対立と見える政治的論争も、つきつめれば、両当事者が追求しようとする原理の違いに帰着することが多い。立憲主義の政治制度は、実はこうした対立が決定的な分裂や、一方当事者による他者の暴力的排除に陥らないよう、制度上の工夫を積み重ねた結果、できあがって

いる。こうしたジレンマをめぐってみずから考え、ほかの人と討論を重ねる経験を積むことが、高校生への政治教育には重要である。

## ② 代表制と直接参加

現行の社会科教育においては、終戦直後以来、市民の政治参加（憲法の三大原理について言えば「国民主権」）に重点が置かれる。もちろんそのことは、誰もが18歳になれば選挙権を得て、人によってはみずから立候補して中央・地方の議員になる可能性が開かれている以上、当然のことである。選挙のたびに投票率が話題にされ、若年層の投票率の低さが嘆かれるのも、市民の営みとして政治への参加を重視するからであろう。

しかし、選挙への参加に集中した政治教育が、市民の政治に対する挫折感・不信感を強めている側面も、無視することはできない。いわゆる「死票」の多さを考えれば、どうせ自分の支持する政策を掲げた候補者が当選することはないだろうと考えるのも、それなりに合理的な判断である。近年、住民投票やデモなど、選挙と議会を介さない意見表明に期待する動きが見られるのも、そうした選挙不信に由来する現象であろう。

現代のデモクラシーにおいては、いまの住民投票やデモの例に見えるように、市民の政治参加の回路は選挙のみではない。地元の議員に意見や要求を伝えたり、地域の住民で話しあったりするのも、有効な政治参加の方法であることを、高校生に教える必要がある。そして同時に重要なのは、代表制の意味をきちんと教えることである。市民たちの意志は、しばしばその場の感情に左右され、不安定になりやすい。選挙で選ばれた代表者に政治の実行を委ねるのは、そうした弊害をとりのぞき、長期的で広い視野に則りながら、市民にとって本当によいことを実現しようという意味があり、だからこそ近代国家において長く存続する制度となったのである。要するに、選挙とそれ以外の政治参加の回路のいずれもが大切であることを十分に強調する必要がある、と言える。

## ③ 重層的な公共性へ

この項で「国民」ではなく「市民」という表現を用いたのは、現代の日本において一人一人の日本国民（日本国籍保有者）が、公共の決定にかかわる際の空間の単位は、国家だけでなく地方自治体も含むからである。その意味で、人々がシティズンシップを発揮する「公共」の空間は、市町村・都道府県・国と、重層的なものになり、一人の男女が複数の空間に同時に所属する形になっている。国内に生活の基盤をもつ日本国籍でない人々もまた、一定の権利をもち、一定の発言を公共空間に対して行っていることを考えれば、「公共」の空間とは決して単一で単純な構造のものではない。他

面で、外国籍の住民の政治参加、公務員としての任用の問題に見られるように、それぞれの「公共」空間にどの範囲の人々を包摂し、いかなる権利を認めるかはまだ流動的であり、それを決めること自体が政治の問題となりうる。

「公共」の領域にかかわるための教育を行う場合、現代において重要なのは、この「公共」空間自体が、重層的であり複数性をもっていること、またそれぞれの「公共」空間の参加者の範囲を決めることもまた政治の役割であることを、高校生に十分理解してもらうことである。ただし秩序の重層化が進んだとは言え、安全保障や財の再分配をめぐる、市民の生活に最大の影響力をもつ「公共」の権力機構が国家であることは変わらない。市町村や会社・NPO・家庭など、ほかの集団と国家との間の権限の分配をいかに考えるかに留意しながら、市民がいかなる形で国家を支え、国家の権力をコントロールするかについては、とりわけ重点を置いて学ばせる必要がある。

さらに、東アジア地域圏について述べたように、日本国の範囲をこえたグローバルな領域とどう関わるかという問題も、視野に入ってくるだろう。そのことで、中央と地方、地方と地方の利害の対立をいかに調整するか、異文化によって育った人々といかに共生するか、国際社会における問題に日本政府・日本国民はいかに関わるかといった、現実には直面する問題をめぐる判断力もまた、豊かにできるはずである。

## (5) 哲学・倫理的素養

政治的主体としての市民の育成は、倫理的主体の形成をその基礎および目標としている。例えば、総務省と文部科学省が編纂した主権者教育の副教材『私たちが拓く日本の未来』では、学習を「国家・社会の形成者」の育成として捉えている。政治について議論を行い、政策を考えることは極めて重要であるが、実際の議論にあたっては、「よりよい社会とは何か」を考える力が不可欠である。とりわけ、現代社会の大きな問題である社会的格差と正面から向き合い、何が幸福なのか、何が公正なのか、安全で平等な社会と自由な社会は両立するかなどについて、他者との間で考えを交わし、自らの考えを哲学・倫理的に深めることは、公共性の議論の軸となる。

さらに、哲学・倫理的素養は、政治や経済、法に関するトピックにおいて具体的事項を考える上でも不可欠である。たとえば、持続可能な社会を考える上では世代間の倫理を組み入れることが必要であるし、経済や地域社会を考える上ではアマルティア・センが言った「何の平等か」という視点が、わが国と国際社会について考える上では寛容と正義をどう考えるかが必要である。これらは哲学と政治学、社会学、経済学などとの学際領域である公共哲学の

問題でもある。現行の公民科科目「倫理」にあるような、いくつかのテーマのうちから選んで学習する課題探究とすることも含めた方策の検討がなされてもよい。

以上のように公民科の新科目では学習内容においても哲学・倫理学の知見を活かしうる部分が多いが、それは学習方法においても同様である。主なものとして以下が考えられる。

### ① 哲学対話

現在全国各地で「哲学カフェ」として様々なテーマについて話す一聞することを丁寧に積み重ねて自分自身の考えを逞しく活動が盛んに行われているが、学校の授業においても他者との対話を通じて主体的に物事を考えるプログラムが世界各地で実践されている。この哲学対話においては対話の相手は反駁の対象としてではなく、同じ問いをよりよく探究していくための仲間として関わることになる<sup>21</sup>。アクティブ・ラーニングとはいっても、哲学対話では、調べたり情報収集したりすることではなく、知識や経験を動員して自分たちで考えることそれ自体が探究であるのが特徴である。

### ② 古今東西の知的蓄積の参照

議論を深めるために先哲の言葉を用いることについては中央教育審議会において提示された素案（前掲注 10）でも言及されているが、それは必ずしも現代の問題解決にそのまま適用できる知恵としてではなく、むしろ現代人が見落としがちな側面に気づかせ、思考を深めるきっかけ作りに有効である。例えば「友のために自分の命を捨てること、これ以上に大きな愛はない」というヨハネ福音書のイエスの言葉は、臓器移植の場面でそのまま用いられると、かなり極端な考え方になる。だがそれは、現代の生命倫理の議論の暗黙の前提を浮かび上がらせてくれる。ソクラテスの弁明も、社会と個人を考える題材の一つになる。

### ③ モラル・ジレンマや思考実験

ハインツのジレンマ、共有地（コモンズ）の悲劇などのモラル・ジレンマ<sup>22</sup>は既に教材として開発されているが、一筋縄でいかない論理の多様性を

<sup>21</sup> 哲学対話に関する紹介としては、例えば河野哲也『「こども哲学」で対話力と思考力を育てる』河出書房新社、2014。また、国内のいわゆる教育困難校や中学校で成果を上げている例は、日本学術会議哲学委員会からの提言「未来を見すえた高校公民科倫理教育の創生―考える「倫理」の実現に向けて―」（2015 年）の参考資料〈6-1〉〈6-3〉に詳しい。

<sup>22</sup> モラル・ジレンマとは、道徳的な価値が互いに葛藤関係にあることであり、その事例をめぐって対話を進めることで道徳的な判断力や根拠付けの能力の育成が図られうる。ハインツのジレンマはコールバーグが出した道徳ジレンマの例。ある女性が重い病気のために死にかけており、命をとりとめる可能性をもつ薬は非常に高価な値段がつけられていた。彼女の夫であるハインツはあらゆる知人からお金を借りたが足りず、妻の生命のために薬を盗みに薬局に押し入った。ハインツはそうすべきだったかどうか

呈示することは、より立ち入った思考へのきっかけを作る。また、たとえば安全の名の下で監視社会が生み出される逆説を考える題材としてジョージ・オーウェルの小説『1984年』の一節を取り上げるなど、生徒の実情に合わせて文章読解と結びつけた授業を考案することもできるであろう。

## 6 高校生を市民に—高等学校に課された責務

18歳選挙権の成立によって、高校3年生が有権者となる。18歳で選挙権を与えるということは、18歳になれば、政治に参加する市民として社会の中に位置づけることを意味する。このことは、これまでは受験学力の涵養に集中しがちであった高校教育の役割に、再定義を迫るものである。つまり、高校生に政治教育を積極的に施し、彼ら・彼女らが大人の市民へと成熟してゆくことを助ける役割が、高校教育に強く求められるようになる。

もとより、政治に参加する市民になるための教育を広くとらえるなら、それは学校のなかで完結するものではない。子供のころから地域のイベントの運営を手伝ったり、近隣や家族のなかでの話し合いに加わったりする経験も、有権者として政治にかかわるための判断力を培う、大事な機会であろう。また先に述べたように、市民の政治との関わりは、選挙における投票や、それを念頭においた集会への参加に限られるものではない。日常生活のなかで政治家や市役所に意見や要求を伝えたり、地域の話し合いに加わったりすることも、市民としての重要な政治参加である。

しかし、市民から選ばれた代表者が議会で法律や予算を決定する制度下では、選挙が政治参加のもっとも重要な手段であることは言うまでもない。市民の一人一人が、政治的な選択に関する成熟した思考力と判断力をもち、選挙を通じて権力をみずから動かすことで、民主政治はまっとうに機能するのである。単に政治制度に関する概括的な知識を得るだけではなく、そうした能力を集中的に育てる基礎として、高校の公民科教育(あるいは地理歴史科教育も加えて)が果たす役割は重要である。

もちろん政治教育を通じて、高校生が将来、政治家や官僚といった政治のプロフェッショナルとして活躍する可能性を豊かなものにすることも、高校教育の大事な仕事であろう。だが、政治が民主政治として理解されている現代においては、主権者ではあるが通常は政治家等を通じて間接的に政治に参加している政治のアマチュアとしての市民が、政治を観察し、政治に積極的に関わってゆくための思考力と判断力を培うことに、高校教育の主眼が置かれるべきであろう。そのような形でアマチュアとして政治に関わる訓練が基礎にあってこそ、市民に

---

というものであり、生命の尊重と財産の侵犯とが葛藤関係にある。また、共有地の悲劇は、ハーディンが考えた例であり、誰でも自由に自分の家畜を飼うことができる共同の牧草地で、誰もが自分の利益を求めて自分の家畜の数を増やし続けると、やがて村全体の家畜の食べる牧草の総量が、自然が補給する牧草の量を越え、誰もが自分の家畜を失うことになるというもので、各人の効用の最大化と全体の利益とが葛藤関係にある。



対する責任意識を備えたプロフェッショナルも育ってゆくのである。

大学の学士課程教育における市民性（シティズンシップ）の涵養については、すでに日本学術会議政治学委員会による報告「大学教育の分野別質保証のための教育課程編成上の参照基準・政治学分野」（2014年9月10日）で強調されている。もちろん高校教育は、大学での学習のための予備教育に尽きるものではなく、それ自体の目的を持つ。しかし高校教育における市民性の涵養は、その後の大学での学習や社会生活のなかで、高校生が思考力と判断力を備えた市民へと成長する基盤を作る回路としても、重要な意味をもつだろう。

これまで、高等学校では高校生に政治活動を禁じ、未成年として保護し、社会における論争のなかで特定の立場の色に染まるのを避けることを、教育方針としてきた。しかしこれからは、高校生も市民として積極的に社会や政治の場で活躍していく時代になる。そうした時代にあって、高等学校は18歳以上の高校生を市民として社会に送り出す責務を担っている。高校の公民科はそのための政治教育の中心的な役割を担わなければならないのであり、公民科の再編は、本提言がこれまで述べてきたような内容に沿って行われることが期待される。

## 7 提言

以上の検討を踏まえ、次のように提言する。

(1) 18歳選挙権の成立を受けて2015年10月29日に文部科学省が出した通知「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（通知）」は、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。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。

(2) 高校におけるこの公民科の新科目では、18歳選挙権をふまえた政治的主体の育成をコアとし、多様性へと開かれた関係として公共性をとらえるために、社会を構成する人々の多様性に気づかせようとする視点として①多文化共生、②セクシュアリティの多様性とジェンダー平等を、公共性を考える前提としての空間的範囲が日本社会に閉じられたものではないことに気づかせる視点として③東アジアのなかの日本を、それらを踏まえて政治的主体が民主的な決定を行なう際に注意すべき視点として④立憲主義と民主政治を、最後にそのような主体に求められる⑤哲学・倫理的素養を重視すべきである。

<付 録>

表 1 はじめてジェンダーについて学ぶのに適切な学年（2013 年）

【質問】ジェンダーをはじめて学ぶのに適切だと思う学年は、次のどれですか？  
（ただし、授業内容とレベルは学年に応じて調整する）

※2013 年大学生に対するアンケート調査（3 大学 6 科目の受講生 1～4 年）

表 1－① はじめてジェンダーについて学ぶのに適切な学年

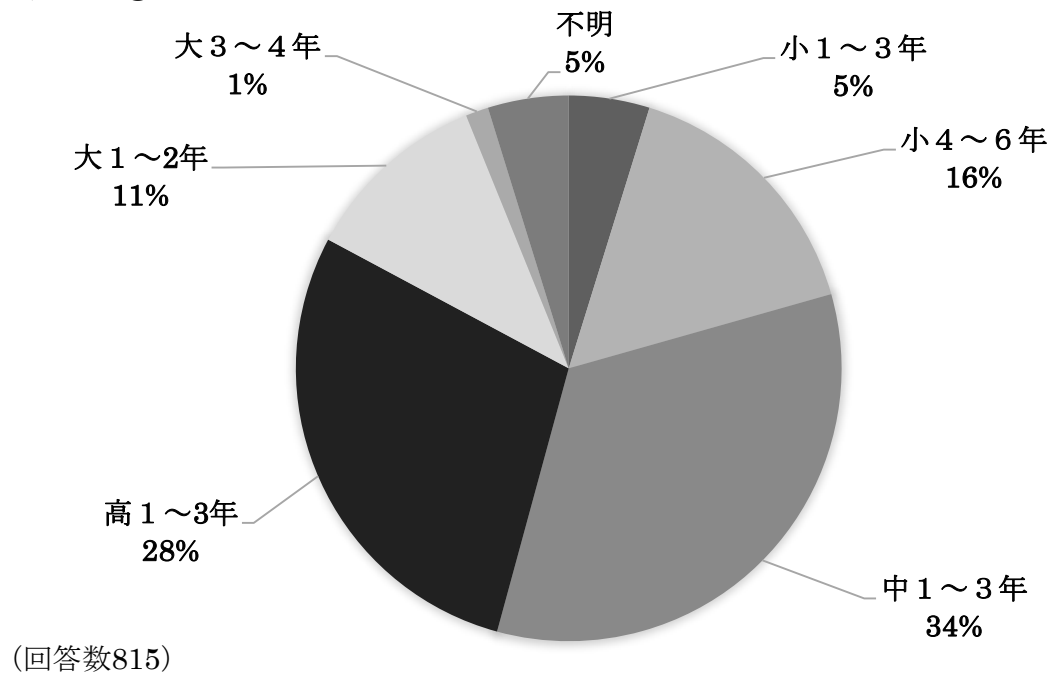
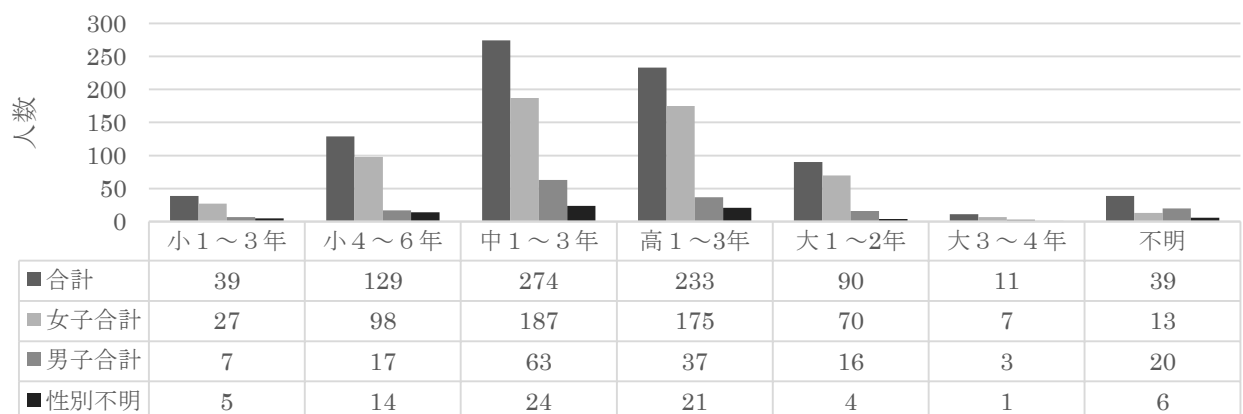
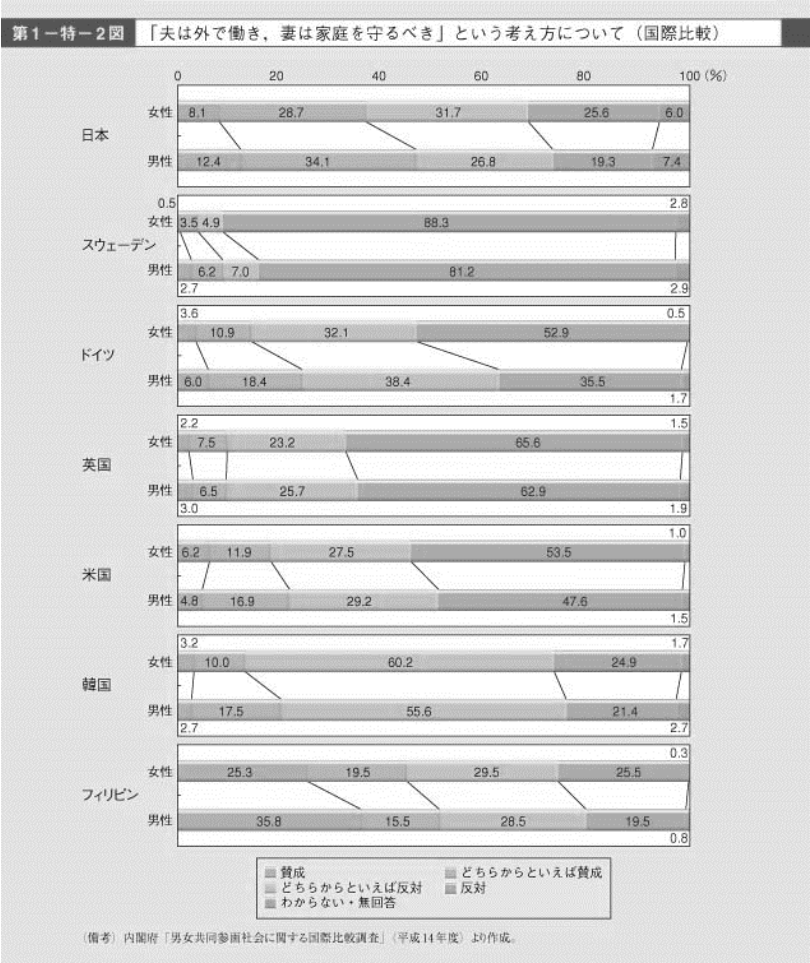


表 1－② はじめてジェンダーについて学ぶのに適切な学年  
(性別内訳) (回答数815)



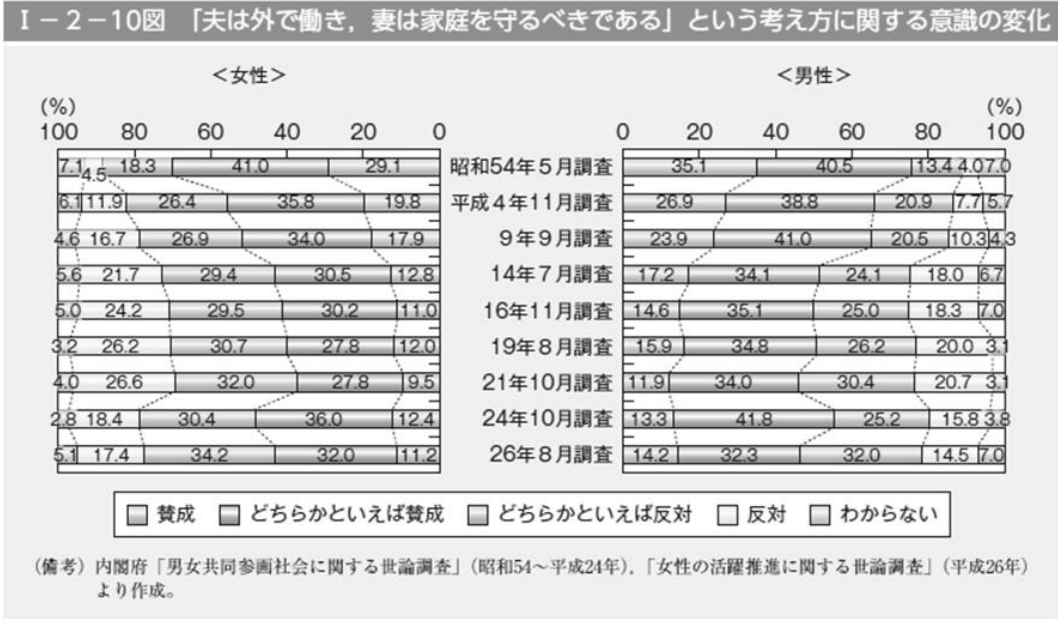
出典 三成美保「大学教育におけるジェンダー法学教育の現状と課題」『ジェンダー法研究』  
1 号、2014 年、78 ページ（表は本提言にあわせて一部修正した）。

表 2 性別役割分担意識の国際比較



出典 『男女共同参画白書』(平成19年版)、第1-特-2図

表 3 日本における性別役割分担意識の変化



出典 『男女共同参画白書』(平成27年版)、I-2-10図

表 4 高卒時点での性差別についての認識（2013 年）

【質問】あなたは、高校卒業時点で、現代の日本における性差別についてどのように認識していましたか？

※2013 年大学生に対するアンケート調査（3 大学 6 科目の受講生 1～4 年）

表 4－① 高校卒業時点における性差別に関する認識（回答 815）

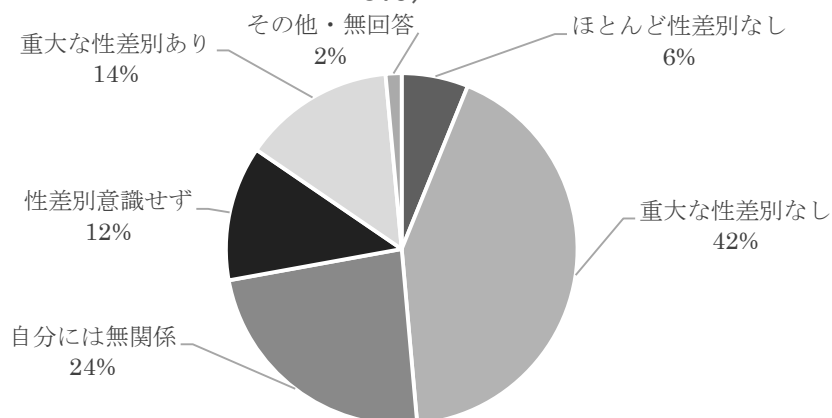
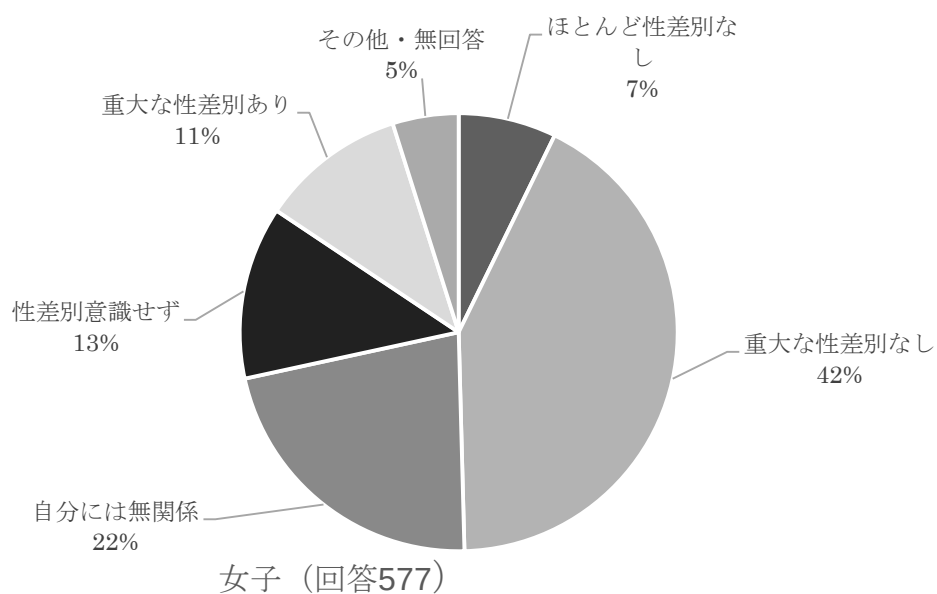


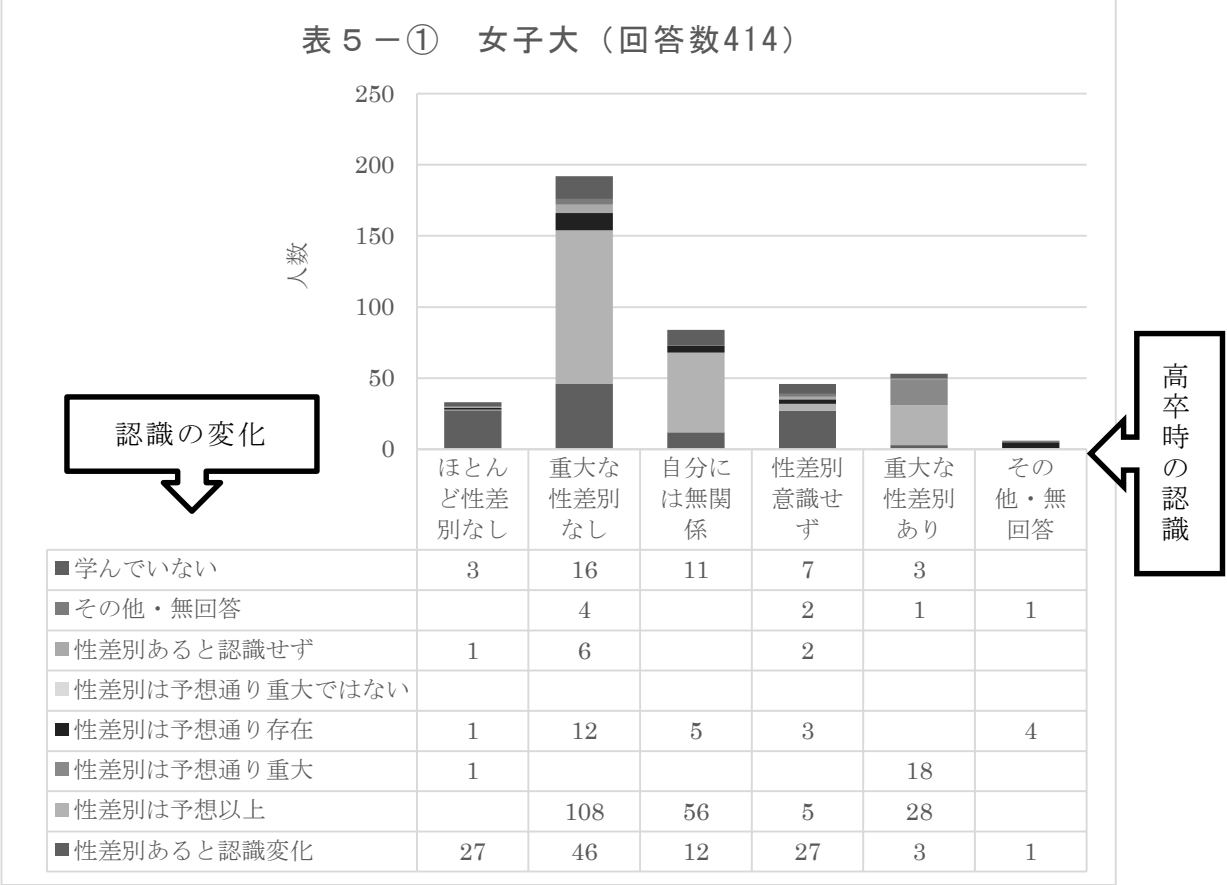
表 4－② 高校卒業時点における性差別に関する認識（女子）

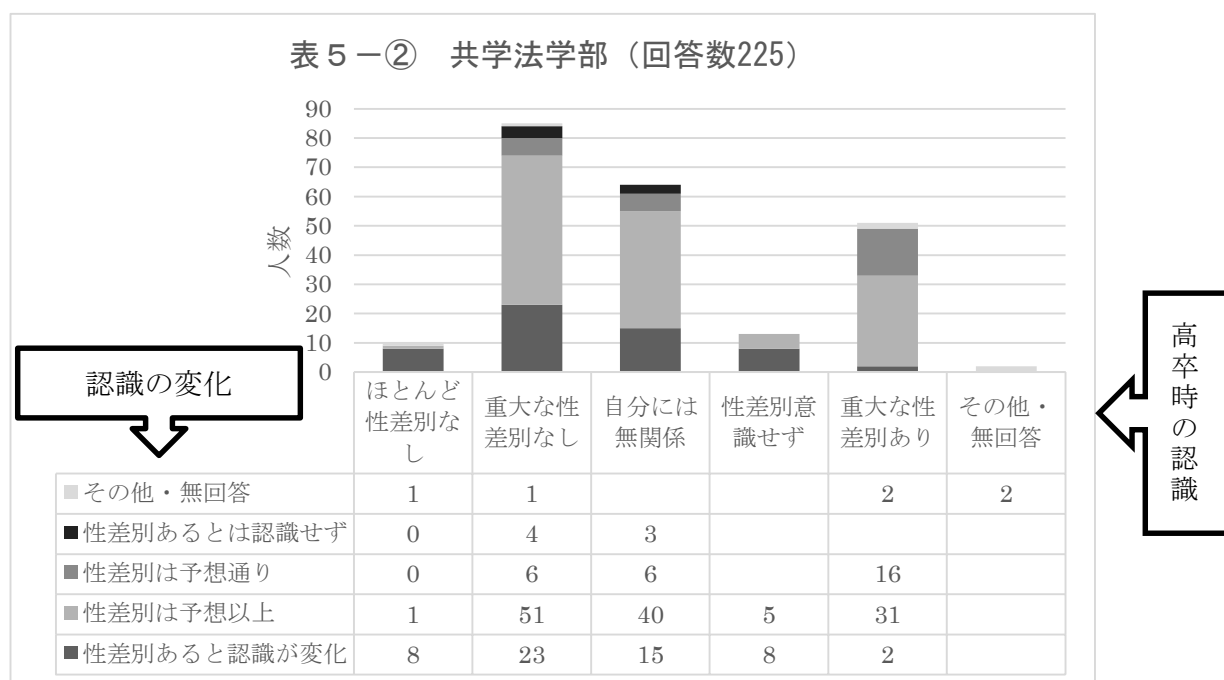


出典 三成美保「大学教育におけるジェンダー法学教育の現状と課題」『ジェンダー法研究』1 号、2014 年、81 ページ（表は本提言にあわせて一部修正した）。

表 5 性差別に対する高校卒業時点での認識と大学でジェンダー系科目（ジェンダー法学等）を学んだ後の変化（2013 年調査）

【質問】大学の教養科目あるいは専門科目で、「ジェンダー法学」（法女性学・ジェンダーと法などを含む）あるいは「ジェンダー関連科目」（ジェンダー論・ジェンダー史など）を学ぶことによって、上記認識（注：性差別に対する高校卒業時点での認識）は変わりましたか。 ※2013 年大学生に対するアンケート調査（3 大学 6 科目の受講生 1～4 年）





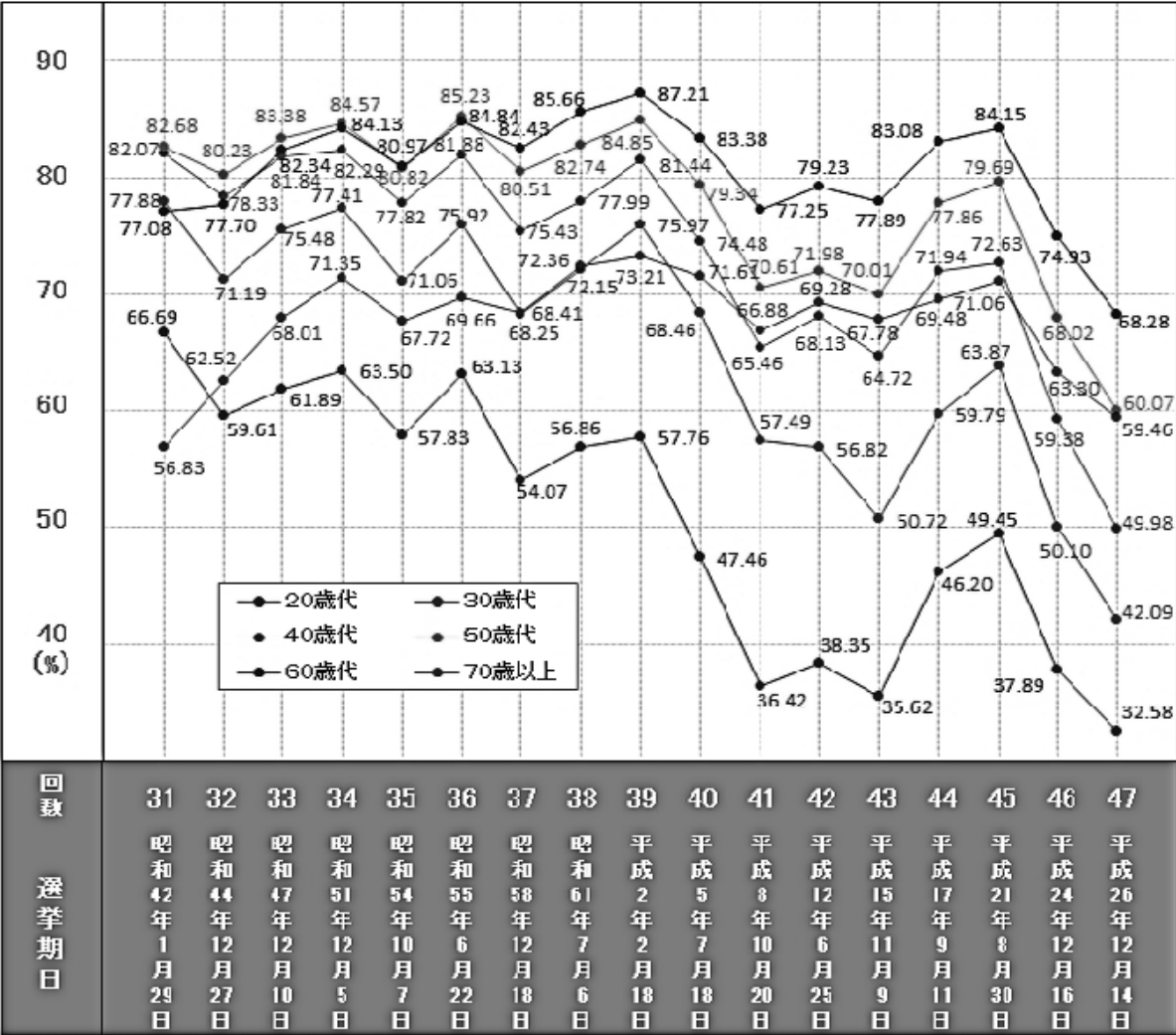
出典 三成美保「『市民教養』としてのジェンダー法学——《共生》のための技法を学ぶ」『学術の動向』第19巻5号、2014年、30ページ（表は本提言にあわせて一部修正した）。

表 6 グローバル・ジェンダー・ギャップ指数における日本の順位

| 年  | 2011 年 | 2012 年 | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 総合 | 98 位   | 101 位  | 105 位  | 104 位  | 101 位  |
| 政治 | 101 位  | 110 位  | 118 位  | 129 位  | 104 位  |
| 経済 | 100 位  | 102 位  | 104 位  | 102 位  | 106 位  |
| 教育 | 80 位   | 81 位   | 91 位   | 93 位   | 84 位   |
| 健康 | 1 位    | 34 位   | 34 位   | 37 位   | 42 位   |

出典 World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2011～2015  
(<http://www.weforum.org/reports>)をもとに作成。

表 7 衆議院議員総選挙年代別投票率の推移



出典 公益財団法人 明るい選挙推進協会作成

<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/693/>

第 31 回総選挙で 66.69 パーセント、第 32 回総選挙で 59.61 パーセントの投票率を示している折れ線が、20 歳代の投票率である。

## ＜参考資料＞審議経過

平成 27 年

- 11 月 27 日 日本学術会議幹事会（第 221 回）
  - ・ 市民性の涵養という観点から高校の社会科教育の在り方を考える分科会設置、委員決定
- 12 月 25 日 分科会（第 1 回）
  - ・ 今後の進め方について

平成 28 年

- 1 月 5 日 分科会（第 2 回）
  - ・ 提言案の構成について
- 1 月 15 日 分科会（第 3 回）
  - ・ 参考人からの報告と意見交換
- 2 月 2 日 分科会（第 4 回）
  - ・ 提言案の検討
- 2 月 23 日 分科会（第 5 回）
  - ・ 提言案の検討
- 4 月 22 日 日本学術会議幹事会（第 228 回）
  - ・ 提言「18 歳を市民に－市民性の涵養をめざす高等学校公民科の改革－」について承認