

提言

高等学校新設科目「公共」にむけて
—政治学からの提言—



平成29年（2017年）2月3日

日本学術会議

政治学委員会

この提言は、日本学術会議政治学委員会での審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議政治学委員会

委員長	河田 潤一	(第一部会員)	神戸学院大学法学部教授
副委員長	羽場 久美子	(第一部会員)	青山学院大学大学院国際政治経済学研究科教授
幹事	古城 佳子	(第一部会員)	東京大学大学院総合文化研究科教授
幹事	西川 伸一	(第一部会員)	明治大学政治経済学部教授
	佐々木 信夫	(第一部会員)	中央大学大学院経済学研究科教授
	杉田 敦	(第一部会員)	法政大学法学部教授
	荻部 直	(連携会員)	東京大学大学院法学政治学研究科教授

この提言の作成にあたり、公開シンポジウムにおいて、以下の方々に御協力いただきました。

齋藤 純一	早稲田大学政治経済学術院教授
堀川 禎一	麻布高等学校教諭

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 (平成 29 年 12 月まで)
	齋藤 實寿	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐 (平成 29 年 1 月から)
	金西 由香利	参事官 (審議第一担当) 付専門職付 (平成 28 年 9 月まで)
	砂山 文香	参事官 (審議第一担当) 付専門職付 (平成 28 年 10 月から)

要 旨

1 作成の背景

1945（昭和 20）年に 20 歳以上と定められた日本の選挙権年齢は、2015（平成 27）年 6 月 17 日に成立した改正公職選挙法（「公職選挙法等の一部を改正する法律」）によって 70 年ぶりに 18 歳以上に引き下げられた。その結果、高校 3 年生の一部も含め、新たに約 240 万の未成年が選挙に参加できるようになった。

2 現状及び問題点

日本では、1920 年代に「公民」教育の必要性が盛んに論議され始められた。だが、第二次世界大戦後になっても、教科書の記述内容や指導方法については「官」が独占する伝統的な発想は強く残り続けた。そのため、「良識ある公民として必要な政治的教養」を民主主義の担い手に不可欠な政治的思考力・判断力・表現力に結びつけて育てる、という市民・シティズンシップ教育は十分になされてきたとはいえない。いわゆる 55 年体制が長く続くなか、教育の「政治的中立性」をめぐる論議はイデオロギー性を帯び、その反映として、教室といった現場におけるリアルな政治学習はなおざりにされてきたきらいがある。

しかし近年では、リアルな政治学習に一步でも近づこうと、多くの高等学校において未成年模擬投票の実施や、一部の選挙管理委員会による出前授業などの啓発活動も盛んになっている。また文部科学省は、「18 歳選挙権」を受けて総務省と連携して、2015（平成 27）年 9 月末に高校生向け副教材『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』と教材活用のための教員指導用資料を公表した。さらには、2022（平成 34）年には、教科「公民」に新科目「公共」（仮称）が導入される予定である。

「公共」における政治学習は、統治機構や政治制度と政治過程に関する基本的な知識の習得にとどまらない。加えて、そこでは、政治的争点を自ら理解するための概念の応用力を生徒が身に付けられるよう、複雑な現象を自分なりに分析・判断する知的スキルを伸ばすための育ちの種を随所に配置し、「国家・社会の形成に主体的に参画していく」基本的な政治的能力を養うことが期待される。

3 提言等の内容

本提言は、こうした認識に立ち、政治学習の高大連携の視点をふまえつつ、単なる投票率の向上のみならず、政治学の立場から、「主権者」教育を含む市民教育の意義を、広く政治参加という文脈のなかで検討する。よって、新設科目「公共」が留意すべき点をいくつか提起するものである。今後、科目内容がさらに具体化し、教科書等がつくられていく過程で、本提言が参照され、科目内容が一層充実したものとなることを期待する。

(1) 「教室を越える「公共」学習の促進

今の若者は、生まれながらのネット世代である。ツイッターやフェイスブックなどで広がる情報がいかに平板で断片的だとしても、それらがつくり出す社会的現実が、また新しい価値観を明日へとつなぐ。教育の内容も、科目固有の「分類」や「枠づけ」を嫌い、公式の教育現場を越えていこうとする。

「公共」的な思考力を育む場は、教室を越える場合がある。地元の公民館や図書館、駅前広場などが、そこでの経験や人との出会いによって得る知識が教室で学ぶ専門知（知識間の体系性や順次性を重視する）と出会うトポス（場所）として重要度を増す。今後、教科書や副教材等の作成を担当する部署や執筆者には、ネットを介して手に入れやすい情報とは別の英知と賢慮を、政治リテラシーの核心として科目「公共」に埋め込む工夫が求められる。

(2) リアルな政治学習と「政治的中立性」の担保

「政治的中立性」をめぐるさまざまな議論があるが、過度の「中立性」の要求は、そもそも属性として「中立」的ではありえない「政治」についてリアルに考え、自らの力で良し悪しを判断し、自分なりの言葉で表現する力の育ちの芽を摘み取りかねない。「政治的中立性」とは、争点に関する資料・情報の両面提示や、対立する意見の「中道」と教師が考える主張を行うことではない。

教育現場における「中立性」は、教師が提供する授業内容・方法の信頼性を高めることによって確保される。生徒には、多様な立場・視点から教材・情報を提供し、一人ひとりの生徒が先入観から解き放たれるようにし、対象と距離をとって自分なりの意見や判断をもつことの意義を理解させる。自分の主張を自らの立場を離れた上で「理由づけ」できるように促し、自分と他者の意見は、明日にむけ可塑的であることを実感させる作業を行わせる。これらを通じて、本来の意味の「政治的中立性」は担保される。

(3) 「トライやるデイズ」(仮称)の導入

新設科目「公共」において、「立憲主義と民主政治」「多文化共生」といった問題を身近な場所から考え、理解するために、各自治体が、以下のような内容をもつ能動的な体験型学習を取り入れることを提案する。生徒は、放課後や休日に、個人、あるいはグループで、例えば、地元の老人ホームや授産施設の訪問、あるいは裁判所や地方議会の見学、地域の住民対象のイベントや講演会に参加するなどする。そして、自らの関心に沿って問題を発見し、その解決法を知るため、地元役所の関係窓口への訪問や、ネット記事の収集などを行い、自らの問題意識を課題として定式化し、問題とその原因、解決法を検証する。教師は、生徒がこうした一連の作業を行うのを助け、双方向型授業のなかで生徒の報告の機会を設ける。このように、市民性の社会的側面を地域のなかで高めるための、数日にわたる一連の学習(仮称「トライやるデイズ」)の導入をここに提案する。

目次

1	はじめに	1
2	変容する「公民」教育	4
(1)	リアルな政治との対話——欧米の経験	4
(2)	リアルさを欠く政治学習——戦後日本の現状	5
(3)	「公民」教育からの脱却——政治的関心・教養の涵養へ	5
3	若者が生きる「政治の世界」	6
(1)	有権者—政党関係の流動化	6
(2)	若者にとっての政治・選挙	6
4	若者が生きる社会と政治参加	7
(1)	政治的「白紙状態(タブラ・ラサ)」と無縁な若者	7
(2)	若者と政治参加	7
5	「話し合い」を通じて力とスキルのアップを	8
(1)	市民的能力の要素	8
(2)	新設科目「公共」に期待される批判的思考	8
6	市民教育の展開	9
(1)	アメリカの場合	9
①	「市民訓練」としての市民教育	9
②	ハーバード大学社会科プロジェクト「公的争点分析アプローチ」	9
(2)	ヨーロッパの場合	10
①	「市民教育」の脱体制化	10
②	「欧州シティズンシップ教育」	10
③	『クリック報告書』周辺	11
7	グローバルな社会のなかで「生きる」こと・「考える」こと	12
(1)	グローバルな社会で「生きる」	12
(2)	グローバルな社会で「考える」	12
8	日本の政治を「社会的に探究する」	15
(1)	「社会的探究法」の活用	15
(2)	日本政治・選挙を「社会的に探究する」	15
9	「公共」力を育むために——政治学からの提言	17
(1)	「教室を越える「公共」学習の促進	17
(2)	リアルな政治学習と「政治的中立性」の担保	18
(3)	「トライやるデイズ」の導入	18
	<参考文献>	21
	<付録資料>	23

<参考資料>

政治学委員会審議経過.....27

1 はじめに

日本の選挙権年齢は、1945（昭和 20）年の衆議院議員選挙法の改正により 25 歳から 20 歳に引き下げられた。第二次世界大戦後、日本は、自他ともに認める経済大国となったが、急速な高齢化に伴い多くの難題を抱え、次のステージ、セカンド・キャリアをどう構築するのかが問われている。相互依存を深める世界経済のなかで、財政を立て直し、それなりの財源を確保し、人びとが安心して「幸福感」を感じて生きることができる社会をいかにつくっていくのか。政治が示す 20 年、30 年後の国のかたちを国民全体が見極める必要がある。

日本では、1920 年代に「公民」教育の必要性が盛んに議論され始められたが、第二次世界大戦後になっても、教科書の記述内容や指導方法に「官」がオオヤケ（政治秩序における上位者を意味し、開かれた言語空間を意味する公共性 public とは必ずしも意味が重ならない）としての「公」の意思決定を独占する伝統的な発想は強く残り続けた。そのため、「良識ある公民として必要な政治的教養」を、民主主義の担い手として主体的に政治に参加する「市民」にとって不可欠な政治的思考力・判断力・表現力に結びつけて育てる市民教育や多様性の「承認」、社会的包摂にも力点をおく市民・シティズンシップ教育は、十分になされてきたとはいえない。いわゆる 55 年体制が長く続くなか、教育の「政治的中立性」をめぐる議論はイデオロギー性を帯び、その反映として、教室といった教育現場におけるリアルな政治学習はなおざりにされてきたきらいがある。

こうした課題をかかえるなか、2015（平成 27）年 6 月 17 日、改正公職選挙法（「公職選挙法等の一部を改正する法律」）が成立し、選挙権年齢が 70 年ぶりに 18 歳以上に引き下げられ、18、19 歳の未成年約 240 万が新たに有権者に加わることとなった。これとは別に、あるいはその露払いとして、2014（平成 26）年 6 月 13 日には改正国民投票法が成立しており、憲法改正の是非を問う国民投票の選挙権年齢も、改正法の施行から 4 年後の 2018（平成 30）年に、20 歳以上から 18 歳以上に引き下げられることも決まっている。

「公共」における政治学習は、統治機構や政治制度と政治過程に関する基本的な習得にとどまらない。加えて、そこでは政治的紛争を自ら理解するための概念の応用力を生徒が身に付けられるよう、複雑な現象を自分なりに分析・判断する知的スキルを伸ばすための育ちの種を随所に配置し、彼らが、「国家・社会の形成に主体的に参画していく」基本的な政治的能力を養うことが期待される。

本提言は単なる投票率の向上を目指すのみならず、「主権者」教育を含む市民・シティズンシップ教育の意義を、広く政治参加という文脈で検討する。その上で、2022（平成 34）年実施予定の教科「公民」の新設科目「公共」にむけてのいくつかの提言を行うものである。その策定に当たって意識したのは次の 3 点である。①高校 3 年生の一部も選挙に参加しうる改正公職選挙法の施行、②政治学習の高大連携の視点、③政治学の立場から日本学術会議政治学委員会・分科会がすでに発出した 2 つの報告、すなわち政治学委員会政治学

展望分科会『政治学分野の展望—グローバル時代の市民社会を創造する政治学』（2010年4月5日）、および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）。その意味で、本提言は、これら2つの報告書に多くを負うものであり、同報告書作成に当たった関係各位に改めて感謝いたす次第である。

また、新設科目「公共」に関しては、日本学術会議からはすでに、心理学・教育学委員会のもとに設置された「市民性の涵養という観点からの高校の社会科学教育の在り方を考える分科会」による提言「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」（2016年5月16日）が公表されている。そのなかで新科目の内容として取り上げられている、「多文化共生」という課題、および「立憲主義と民主政治」という中心問題は、政治学がこれまで、二千年以上にわたる伝統のなかで多くの議論を積み重ねてきたものである。本提言は、現代における政治学の成果をふまえ、その知見を利用しつつ、上記の提言を補足するかたちで、新設科目「公共」における教育内容として必要な事柄を提案するものにほかならない。

この間、文部科学省の中央教育審議会・初等中等教育分科会・教育課程分科会 社会・地理・歴史・公民ワーキンググループでは、科目「公共」について検討を進め、2016(平成28)年8月26日に「社会・地理・歴史・公民ワーキンググループにおける審議の取りまとめ」を発表した(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/071/index.htm)。

そこでは、科目の目標として、① 現代社会の諸課題を捉え考察し、国家及び社会の形成者として必要な選択・判断の手掛かりとなる概念的な枠組みや倫理的、法的、政治的、経済的主体等に関する理解とともに、諸資料から、倫理的、法的、政治的、経済的主体等となるために必要な情報を効果的に収集する・読み取る・まとめる技能を身に付けさせること、② 選択・判断の手掛かりとなる考え方や公共的な空間における基本的原理を活用して、現代の社会的事象や現実社会の諸課題の解決に向けて事実を基に多面的・多角的に考察したり、構想したりする力や、合意形成や社会参画を視野に入れながら、社会的事象や課題について考えたことを、妥当性や効果、実現可能性などを指標にして論拠を基に議論する力を育成すること、③ 社会の在り方や人間としての在り方生き方に関わる事象や課題について主体的に調べ分かつようとして課題を意欲的に追究する態度を育成すること、また、よりよい社会の実現のために現実社会の諸課題を見出し、その解決に向けて他者と協働して意欲的に考察・構想し、論拠を基に説明・議論することを通して社会に参画し、よりよい社会を形成しようとする態度を育成すること、その上で、多面的・多角的な考察や深い理解を通して涵養される、現代社会に生きる人間としての在り方生き方についての自覚、自国を愛しその平和と繁栄を図ることや、各国が相互に主権を尊重し各国民が協力し合うことの大切さについての自覚等を育成すること、と整理した。

こうした方向性は、本提言とも基本的に方向を同じくするものであり、本提言では、公共的な空間と政治的な主体の形成について専門性をもつ政治学の知見に基づき、教科内容の具体像について、より踏み込んで提案するものである。

もとより、「公共」の在り方、捉え方は、国や地域の歴史的な文脈に左右されるところが大きい。まず「公」を公共性 public にいち早く結びつけて理解してきた欧米の公民訓練、市民・シティズンシップ教育の展開をたどる（2章）。この作業は、新設科目「公共」が求める基本的な政治的能力、さらにはグローバル化が一様に要請する「多文化共生」能力の内容をより多次的に知るためにも必要であろう。高校生、若者が生きるリアルな「政治の世界」（3章）をふまえた上で、彼らにとっての政治参加の意味を考え（4章）、市民的能力と参加スキルのアップ（5章）の方法を考える。この検討には、6章「市民教育の展開」で示す欧米の事例が多く示唆を与える。その上で、7章「グローバルな社会のなかで『生きる』こと・『考える』こと」、さらには8章「日本の政治を『社会的に探究する』」において生徒が考えるべき事例や設問が例示される。本提言は、市民・シティズンシップ教育の欧米での経験を学び、そこからヒントを得た新設科目「公共」にふさわしいと考えるいくつかの教育内容や方法を提示した。最後の9章では、政治学の立場からこれらをふまえて、新設科目「公共」が、生徒の「公共」力の涵養にいつそう資する条件、あるいはその際に留意すべき点として、(1)「教室を越える「公共」」学習の促進、(2)リアルな政治学習と「政治的中立性」の担保、(3)「トライやるデイズ」（仮称）の導入、の3点を提案する。

2 変容する「公民」教育

(1) リアルな政治との対話——欧米の経験

社会における政治的意思決定に参加する若者が増大することを受けて、高等学校を中心に本格的な主権者教育が始まりつつある。

すでに 18 歳以上を有権者としている欧米などでは、活発な模擬議会や模擬選挙の実績がある。予備選を模した模擬選挙戦や、学習用に用意された法案を討論する模擬議会を通じて、生徒が論戦を行い、政治プロセスをできるだけリアルに実感し、自分の主義・主張を明らかにし、相互的な議論に習熟する機会を得てきた。

アメリカでは、市民教育・政治教育の教材・副教材については、州分権的である分、全国に点在する数多くの大学の教育学部、教育大学院、非営利民間教育研究機関、地域市民団体などにより、さまざまな工夫にもとづく民主主義を支える「良き」市民の育成プログラムが提案されている。

他方、階級社会の性格が色濃かった英国では、戦時連立内閣の下、社会的公正と教育の機会均等を謳う 1944 年教育法が、1902 年以降続いた一連の中等教育改革に決着をつけるかたちで成立した。そして、それが採用した 3 分岐型制度¹と 11 歳の卒業年次に受けるイレブン・プラス(11+)テストが象徴する、教育による階級間格差の再生産をめぐり、党派的に激しい議論が展開されてきた。その一方で、長い時間をかけて正統性と有効性を高めてきた政党内閣制・議院内閣制の機能的運営を与件として、議会制度や政党政治についての知識や理解を促す非党派の調査・研究機関であるハンザード協会(1944 年創設)などが、政治教育を実質的に担ってきた。1969 年の選挙権年齢の 21 歳から 18 歳への引き下げ措置は、後期中等教育課程であるシックス・フォーム在学中の生徒にも選挙権を拡大した。このことから、若者への政治教育の重要性が認識されだし、1970 年代中頃以降、政治教育プログラムの開発が盛んとなった。

また、戦後西ドイツは、ナチズムへの反省と共産主義への警戒をふまえて、EDS (民主的な公民性へむけた訓育)に熱心に取り組むこととなった[1]。1960 年代後半には、バート・ゴードスベルク綱領の採択(1959 年)によって国民政党への転換を始動させた社会民主党と保守派のキリスト教民主・社会同盟が拮抗し、競争的中道主義・穏健的多党制を模索しだす。それと時を同じくして学生を中心に起こった大学反乱やニューレフト運動は、従来の EDS 的政治教育に反省を迫ることとなった。ナチス・ドイツの過去を克服する動きは本格化し、大きな緊張を含んだ政治教育論争は、1976 年のボイテルスバッハ合意によってようやく着地点を見出した。これ以降、研究者や現場教師の間で、「民主主義の学習」を核とする政治教育が広く受容されるに至り、連邦・州の政治教育センターや学校協議会がその実質化を支えるようになった²。

¹ 生徒をグラマー、テクニカル、モダンの 3 つのスクールに振り分ける制度。(このほか、日本の私立に当たる独立学校がある)。

² 「ボイテルスバッハ合意」については、近藤孝弘『ドイツの政治教育—成熟した民主主義への課題』岩波書店、2005 年、38～49 頁を参照。近藤によれば、そのポイントは、(1) 圧倒の禁止、(2) 論争のある問題は論争のあるものとして扱う、(3) 個々の生徒の利害関心の重視の 3 点にある(近藤孝弘「ドイツにおける若者の政治教育—民主主義社会の教育的基盤」

(2) リアルさを欠く政治学習——戦後日本の現状

(1)で述べた西ドイツと類似の戦争経験をした日本では、すでに1章「はじめに」において述べたように、1920年代に「公民」教育の必要性が盛んに論議され始められていた。だが、第二次世界大戦後も、教科書の記述内容や指導方法に「官」がオオヤケとしての「公」の意思決定を独占する伝統的な発想が強く残り[2]、「良識ある公民として必要な政治的教養」(改正教育基本法(2006(平成18)年)第14条、旧教育基本法(1947(昭和22)年)第8条、同改正法(2006(平成18)年12月22日法律第120号)第14条1項)や民主主義的社会的な成員としての資質の育成は、学校や授業のなかで軽視された。「思考力、判断力、表現力」(学校基本法第30条第2項)は、政治や社会の現実に関しては態度・意識ともに未熟なままに押しとどめられてきた、といっても過言ではない³。

さらにその上、学校には、教育基本法で「政治的中立性」が強く求められた⁴。とくに1960年代後半に高校生も加わった反戦活動等を背景として旧文部省は、1969(昭和44)年10月31日の通達(「高等学校における政治的教養と政治的活動について(通知)」)において、「高校生の学校内での政治的活動を禁止し」、高校生の政治活動を「国家・社会としては行わないよう」要請した経緯がある。その後も、「政治的中立性」をめぐることは、政府による教育内容への統制の方向と程度をめぐる激しい議論が行われてきた。

(3) 「公民」教育からの脱却——政治的関心・教養の涵養へ

他方で、近年では、全国の多くの高校において未成年模擬投票が実施⁵され、一部の選挙管理委員会では出前授業を使って政治意識の啓発に積極的に努めてきているのも事実である。18歳選挙権が実現した今、これらの試みはますます重要となっているといえよう。

こうしたなか、文部科学省は総務省と連携して、2015(平成27)年9月末に高校生向け副教材「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

『学術の動向』2009年10月号、12頁)。

³ 戦前からの「修身」「国史」や「地理」に代わって、1947(昭和22)年に公民性の育成を掲げる「社会科」が登場した。そこでは、子どもが地域の課題などを主体的に考え、解決しようとする学習が奨励されたが、学力低下への懸念などを背景に旧文部省は、1955(昭和30)年学習指導要領を一部改定し、系統的に知識を教える方向に転換させ、教科の性格が教科主義による傾向学習へと移行していった。そうした流れは、1970年代後半からの社会の「保守回帰」が進むなか、1978(昭和53)年の第五次学習指導要領改訂では社会科の目標は、「民主的・平和的な国家・社会の有意な形成者として必要な資質を養う」の前に「公民的」という言葉が付加された。その後、高校「社会科」は、1989(平成元)年の学習指導要領の第六次改訂で「地理歴史科」と「公民科」に分割された。1994(平成6)年4月に実施された「公民科」は、「広い視野に立って、現代の社会について主体的に考察させ、理解を深めさせるとともに、人間としての在り方生き方についての自覚を育て、平和で民主的な国家・社会の有意な形成者として必要な公民としての資質を養う」を教育目標とするも、1999(平成11)年の第七次改訂(2003(平成15)年4月実施)によって最低修得単位数は2単位に引き下げられ、「良識ある公民として必要な政治的教養」は、これまで学校や授業のなかで軽視されてきた、といえよう。

⁴ 教育基本法第14条2項は、「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的活動をしてはならない」としている。戦後、政治的中立を強調する方向へと教育政策が転換された契機として、1954(昭和29)年の「義務教育諸学校における政治的中立の確保に関する臨時措置法」は重要。「公立学校の教育公務員の政治的行為の制限」は、1949(昭和24)年の教育公務員特例法第18条。

⁵ 文部科学省、公益財団法人明るい選挙推進協会ほか後援。実践例については、「未来を拓く模擬選挙」編集委員会編『未来を拓く模擬投票—実践シティズンシップ教育』悠光堂、2013年などを参照。

教材活用のための教員指導用資料を公表した。また、同年10月末には、「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活動等について」を全国の高校に通知した。通知の内容は、「生徒会活動や部活動も学校教育の一環なので政治活動は禁じられ」、その理由として、「学校教育法と教育基本法で学校は教育を目的とした公的施設であり、政治的中立性が必要とされている[3]」とする反面、校外での政治活動を原則容認した。

昨今、政党が民意を代表する機能が低下し、近隣関係が希薄化し、さらには家族の政治的社会化機能（政治教育の役割）も低下しているといわれるなか、こうした副教材の活用、模擬議会、模擬投票などのいっそうの拡充を通じて、生徒が政治や選挙の仕組みを十分理解し、さらには政党の公約を読み、政策への判断力を身に付け、政治的関心を高め、政治的教養を育むことが大いに期待されている。

3 若者が生きる「政治の世界」

(1) 有権者－政党関係の流動化

そもそも日本人の政党支持態度をめぐっては、政党との心理的一体感が希薄な点が指摘されてきた[4]が、近年では、有権者と政党とを代表機能によって媒介する政党の力が衰退しつつある（〈付録資料〉図1が示すように、細川連立政権が成立した1993年以降、若干の増減はあるものの、「支持なし」は高止まり傾向にある。）。

さらに、この20年あまりに及ぶ一連の政治改革・選挙制度改革のなかで、「生き残り」をかけた政党の離合離散が進み、有権者と政党との関係はますます流動化してきた。選挙制度との関係で、大政党では、候補者の公認権などを握る幹部への権力の集権が進むとともに、多様な一般有権者に目を向けるよりも、大きな組織の代理人のように行動する傾向が出てきている。

(2) 若者にとっての政治・選挙

有権者と政党とのこうした関係を考えると、若者の多くを含む、組織的ではない有権者の政治参加を高めることが必要である。「見えない票」、あるいは「見えにくい票」が増えることを通じて政治に緊張がもたらされ、政府に有権者の選好への応答性と政策への答責性（アカウントビリティ）を担保させることができるようになる。今回の選挙権年齢の引き下げは、衆参両院選に限らず、地方自治体の首長と議会の選挙などにも適用される。自分たちに身近な地域の問題に、若者が政治過程を通じて大きな影響力を与える機会が増える。選挙は、統治する権力をつくり上げる作業であるとともに、有権者にとっては、彼らが安心・安全のなかで生きていくための未来資源を手に入れる選択的な行為でもあることを、さらに一般的な認識として定着させていくべきである。

4 若者が生きる社会と政治参加

(1) 政治的「白紙状態(タブラ・ラサ)」とは無縁な若者

若者、と一口にいても、その内実は多様である。さまざまな学校種別の5千近くある学校で、330万人の高校生が学んでいる。彼らが生きる地域や保護者の仕事は、また当然にしてさまざまである。経済格差の拡大、貧困家庭の増加、家族関係のきしみなど、高校生を取り巻く環境は、彼らの政治意識・投票行動に少なからず影響を与えているはずである。

とりわけ、本人またはその保護者が、どのような雇用環境にあるかは、その政策的な志向に大きな影響を与えるであろう。本人または保護者が大企業や業界団体など何らかの大きな組織に所属するグループと、中小企業や個人商店の経営者・従業員、非正規雇用者、「未組織」のグループとの間では、政治的なスタンスが異なることが考えられる。例えば、本人または保護者が商工・運輸・IT通信関連などの企業・団体を通じて組織化されているグループでは、規制緩和が重要な争点として意識されやすい。土木・農林等に従事している場合は、公共事業の動向に敏感になる可能性がある。これに対して、組織化されていない、より雇用が不安定な層の場合には、社会保障の充実等が、政策的課題として意識される可能性がある。このように、若者の政治的環境は、経済的な立場等との関係で、多様でありうる。

(2) 若者と政治参加

しかるに、政治的影響力を行使する上で、「未組織」者が用いる政治的資源は、組織に属する者と比べて多くない。また、こうした政治的資源の偏りは、世代間でも存在する。新有権者の世代はもとより、その親世代（「就職氷河期世代」「団塊ジュニア世代」も含む）も、彼らの先輩に当たる団塊世代に比べて福祉・雇用システムに不安をより感じており、既得権の改革には熱心であるが、既成政党との距離感は大きい。

こうした政治的資源の不均衡な分布を是正するためにも、若者等「未組織」層の政治参加を量的に確保することは重要となる。そのチャンネルとしては、デモ等を通じた政治的意見の表明もあるが、中心となるのはやはり選挙であり、その意味で、若者の投票率が高まることは、大きな効果をもつ。公職選挙法をふまえての選挙運動や集会の手伝い、さらには投票の呼び掛けなどの政治活動にも、それなりの①政治知識や、②知的スキル、③政治参加スキルが必要となる。これらの能力については、次に述べたい。

5 「話し合い」を通じて力とスキルのアップを

(1) 市民的能力の要素

これらのうち、①の「政治知識」とは、統治機構や政治制度、政治過程に関する基本的な知識の獲得を意味し、それを通じて形成した概念を「事実」の理解や認識につなげる力、政治的な行動を有効にするに足る知識である。

次の②の「知的スキル」は、知識を基盤にさまざまな政治現象を記述・説明・評価しうる能力、また、個人がなんらかの「事実」を主張する場合、それを説得力あるものとするために、複雑に絡み合う価値を腑分けし、その腑分けのプロセスを論理的に主張し、他者を説得する力を意味する。

最後の③の「政治参加スキル」には、政治的な利益や目標を実現するために、個人あるいは集団が政治的な意思決定過程に「声」を届けるために供しうる多様な資源を組織・編成する力を意味する。

(2) 新設科目「公共」に期待される批判的思考

新設科目「公共」科目では、統治機構や政治制度、政治過程に関する基本的な知識の獲得を目指すことはもちろん、さまざまな場でガバナンスを行うに足る「知的スキル」を磨くため、育ちの種を随所に配置することが必要である。多様な社会的・組織的な環境に生きる生徒が、「政治」について活発に議論をすることを通じて、将来のための「政治参加スキル」を磨き、「国家・社会の形成に主体的に参画していく⁶」基本的な政治的能力を養うことを目標にする必要がある。

高校生用『副教材』「実践編」は、民主政治を「話し合いの政治」と位置づけ、政治についてのさまざまな課題について質疑や論戦を通じて「話し合う」ことの重要性を指摘している。また、同「教員用指導資料」も「政治的に対立する見解がある現実の課題を取り扱うことは、生徒が現実の政治について具体的なイメージを育むことに役立つ」としている。

「本来的に、権力、支配、権威の関係から生まれる問題[5]」を扱う本提言が軸足を置く政治学からすれば、英国の著名な政治学者バーナード・クリックが重視するリチャード・ホガートの次の一文、すなわち若者を市民教育と批判的思考によって現実世界に立ち向かうよう教育しないのは、彼らを「サメがうようよしている海へ準備なしで[6]」放り込むようなものである、との視点の重要性が改めて浮上する。クリックがいうように、「討議に昇華する葛藤[7]」を通じて上述の諸スキルは育てられるのである。

⁶ 「高校生と政治」（朝日新聞、2015年11月1日）が紹介する、文部科学省が出した高校生の政治活動を一部認める通知の文言。

6 市民教育の展開

(1) アメリカの場合

① 「市民訓練」としての市民教育

市民訓練(civic training)は、学校以外の政党や教会、青年組織もその場であるとされるヨーロッパ諸国とは違って、第二次世界大戦後のアメリカにあつては、ほぼ完全に「政治学の知見を援用する高校公民科の責任である[8]」と考えられ、「民主的な信条」の育成を主眼とした社会科に期待が寄せられてきた。

そこでのカリキュラムの中心目標には、約言すると、(ア)「事実」を理解する力(例:アメリカの政治制度に関する知識の習得)と(イ)愛国心や「法と秩序」の順守といった「価値」への関与力の育成がすえられた。

しかし、その後、アメリカの市民訓練においては、国内事情の変化、国際環境の変動を受けて、(ア)と(イ)の間の緊張が高まり、人種や民族、性差をめぐる言説が大きく変化する1960年代を通じてより多文化主義的、より争点志向的で、「価値の明確化(value clarification)」（価値づけ過程を通じて生徒たちに自身の価値位置に対する反省的思考を学習させる方法）に配慮する学習となっていく。

② ハーバード大学社会科プロジェクト「公的争点分析アプローチ」

市民訓練へのこうした反省を受け止めようとするドナルド・オリヴァーらの市民教育(civic education)の有力な手法の一つに、「公的争点分析」手法がある。オリヴァーらを中心としたハーバード大学社会科プロジェクトによる公的争点分析アプローチ[9]は、その代表的なものの一つである。また、新設科目「公共」の中心問題でもある「立憲主義と民主政治」の教育内容・方法を考える上でも、このアプローチは示唆するところが多い。

オリヴァーらによれば、「民主主義」「立憲主義」の理解は概念を探り当てる能力を涵養することによって促進される。その能力は、基本的価値（自由、平等、安全等）が現実には階級や人種、民族・宗教的対立によって、緊張を伴って目の前に現れる「公的争点」を、教師や生徒同士の「規律ある討論」（対等保護、法の適正手続、結社の自由といった立憲的価値を焦点として進められる討論）を通じて、身に付けられるとする。

機会の平等や多数決の原理、コミュニティの福祉や少数者の権利の尊重といった一般的価値は、抽象的に語られる限り合意を得やすいが、実際には多様な社会的背景をもつ生徒の間に対立が生まれる。生徒は自らが正しいと思う価値を教師や他の生徒に対していかに正当化するのか。価値の対立をいかに解決すればよいのか。こうした価値のジレンマ状況を前に、事例学習を通じて個々の生徒が自らの価値的立場に到達する道筋を探ることを支援しようとする。社会科学の概念や理論、知見は、分析される公的論争の文脈で導入される。

アメリカという文脈に注意する必要があるが、事例学習のテーマとして、オリヴァ

一らは、高齢者・貧困層向け医療政策、企業の競争と独占、宗教と公教育、移民政策などをあげている。こうした事例の「規律ある討論」学習を通して、生徒が公的争点の分析に要する概念の理解・提供能力、自らの価値位置の確認と他の諸価値パターンとの比較・対照能力を発達させることが期待されたのである。こうした手法は、「立憲主義と民主政治」を個別の論争的事例についてではなく、一般的価値の視点から生徒に考えさせる上で有益である。また、取り上げられた事例学習のテーマは、新設科目「公共」の内容の一つである「多文化共生」という課題を考える場合にも多くの示唆を与えるものとする。この点は、次に紹介するヨーロッパにおけるシティズンシップ教育の今日的展開とも関連するところが多い。

(2) ヨーロッパの場合

① 「市民教育」の脱体制化

ヨーロッパでは、アメリカ以上に階級や民族、あるいは宗教や言語、地域による社会的亀裂が政党や投票行動に与える影響は歴史的に強い。それゆえ、政治学習は、例えば世俗教育と宗教教育との対立、階級的格差の再生産をめぐる議論、公民教育と民族教育間の争いによって、もとより対決的になりがちで、「価値の明確化」の要請が教育現場を強く支配してきた。

しかし、20世紀最後の10年における旧ソ連・東欧諸国の体制崩壊、冷戦の終焉は、この種の価値対立的な教育の在り方に反省を迫るに十分なものであった。アメリカの公民科を自由民主主義の「良き」担い手としての政治的市民を生み出す公民教育に「しか過ぎない」的な批判を無効にするほどにまで、市民教育自体が脱体制化し、脱領域化してきた。

そのヨーロッパでは、ベルリンの壁崩壊後に急速に進展する東欧諸国の民主化、そこへのEUの拡大とともに、人の移動、移民の流入、多様な宗教の混在が進み、市民社会の周辺に人権や正義の原理から告発されるべき「社会的排除」の現象が放置しえない水準に達してもいる。

② 「欧州シティズンシップ教育」

民主化と社会的排除の同時進行を背景に、国レベルの「市民社会教育」をさらに発展させた、多様性の「承認」をベースとしたヨーロッパ全体にわたる「欧州シティズンシップ」概念が生まれ、1997年には欧州評議会のプロジェクトである民主的シティズンシップ教育の第一段階がスタートした。そして「民主的シティズンシップの学習のための戦略」の構築は、市民権という法的位置と資質・スキルとしての「市民性」（「公共的事柄」への関心・配慮と主体的な参加）を抱き合わせた加盟国のシティズンシップ教育にも反映されることとなった。若者の政治離れを食い止めるためのテコ入れ、国境を越えたヨーロッパ全体に共通なルールと相互尊敬のなかで行動する「市民」感覚の醸成が期待されたのである。

シティズンシップ教育をめぐって英国では、ブレア労働党政権発足直後の 1997 年 12 月に、内閣府内に社会的排除防止局が設置され、多文化教育や人権に重きを置く市民教育がそれまで以上に重視されだした。英国では、サッチャー保守党政権が 1988 年に、1944 年教育法の抜本的改革である教育改革法を施行し、従来の地方教育局を中心としたカリキュラムの全国的統一化（ナショナル・カリキュラムの導入）、教育水準の統一と成績評価による学校間競争を推し進めていった。そこには、「アクティブ・シティズンシップ」という考え方も積極的に取り入れられた。とはいえ、主張内容は、並行して重視された伝統主義と相まって、「小さな政府」を補完する自立した個人というニュアンスを隠しきれず、また多文化主義よりも統合・同化の側面が強いものであった。この点は、注意しておいてよい。

③ 『クリック報告書』周辺

他方、ブレア政権への教育諮問委員会報告書、いわゆる『クリック報告書』（1998 年）[10]は、公共への無関心・無知、若者のシニシズムと反社会的行動、投票率の低迷、移民の増加、コミュニティの安全、価値観の多様化などに積極的に応えようとするものであった。英国（イングランド）では、同報告書に基づいた資格カリキュラム庁の決定（1999 年）により、2002 年には前期中等教育で「シティズンシップ教育」が基本科目化され、KS（キーステージ）3 と 4（11～16 歳）の生徒においてナショナル・カリキュラムの必修科目となった。

「シティズンシップ教育」は、①情報に通じた市民になるための知識や理解、②探究や交流の力の習熟、③責任ある行動のためのスキルを 3 本柱とした[11]。ブレア政権末の 2007 年 1 月には新たな政策報告書『カリキュラム・レビュー—多様性とシティズンシップ』（通称アジェグボ報告）を基に、「アイデンティティと多様性—英国でともに暮らすこと」が第 4 の柱として追加された。

こうした動きは、『クリック報告書』とほぼ同時期に公表されたパレカ報告書『多民族共生社会—英国の将来』（2000 年）や、生徒の権利義務の行使を大人になるために求められる「シティズンシップの学習」と位置づけてきたフランスにおいて 1994 年に始まった「学校のための新しい契約」などと重なり、2011 年 5 月 11 日に欧州評議会が採択した「民主的シティズンシップと人権教育に関する欧州評議会憲章」につながっていく。

7 グローバルな社会のなかで「生きる」こと・「考える」こと

(1) グローバルな社会で「生きる」

近年における急速な情報技術革新は、人・モノ・資本が自由に行き交う地球規模でのグローバルな市場主義を生み出した。その結果、近代的な諸価値をいち早く具現してきた欧米諸国をはじめ、それに伴走する他の国・地域においても、その歴史・社会・文化のアイデンティティが揺らぎ、結果として、これまで国・地域を編制してきた法秩序・価値秩序・社会的包摂の論理と実践は厳しく問い直されることになった[12]。

地域・国内・地球規模に広がる不平等の累積化、承認を否定する「不寛容」な政治や民主主義の赤字（民意を適切な政策に反映すべき回路が詰まっている状態）は、テロリズムをはじめとして、狭隘な民族主義、種族主義、あるいは過激な反グローバリズム運動を生み出す構造的要因となってきた。

さらに、こうした問題に加えて、地球温暖化、環境破壊、少子高齢化といった生態的な難問も私たちの前に立ちふさがっている。今日、わが国が抱える、社会保障、ジェンダー問題やエイジング社会、格差問題、雇用問題、あるいは限界集落に象徴される地域・世代間格差、医療・年金問題などの重要かつ困難な課題も、こうしたグローバルな巨視的視座との関連抜きでは語ることはできない。

(2) グローバルな社会で「考える」

グローバルな地球のなかで考えるべき課題は上述したもの以外にも多くあるが[13]、ここでは、日本学術会議政治学委員会政治学展望分科会『政治学分野の展望』3-2「グローバル化時代において取り組むべき政治学の主要テーマ」を中心に、いくつかの論点と、それを意義ある議論とする手がかりとして若干の「キー概念」を提示しておきたい。これらの論点・概念は、提言「18歳を市民に」において新科目の内容として取り上げられた「多文化共生」という課題、グローバル化時代における政治と統治を考える素材として有用であると考えられる。

① グローバル化と国民国家の揺らぎが惹き起こす政治的・社会的排除／包摂の問題

グローバル化によって惹き起こされる国家の境界線の揺らぎは、「国民」の構成、市民的資格をめぐる排除／包摂の問題を生み出す。民族やエスニシティなどの用語を整理した上で、ナショナリズム、エスノ・ナショナリズム現象を再考する必要がある。

「国家」と「国民」のズレをめぐる問題は、分離主義以外にも、外国人参政権問題、市民権政策、あるいは両者のズレが培養する政治的複数性を不問に付そうとする「people」の同調圧力＝ポピュリズム現象も、国を越えた現象として考えてみる必要がある。

【キー概念：①（エスノ）ナショナリズム、②国籍・外国人参政権問題、③移民・難民、④大衆迎合主義（ポピュリズム）】

② 圧政・迫害・貧困・紛争に苦しむ地域・国家の「民主化」問題

民主化が功を奏せず、抑圧、人権侵害、汚職や格差問題に苦しんでいる国や地域が未だ数多くある。また、グローバル化時代と地域紛争・テロリズムという奇妙な組み合わせの「新しい戦争」が各地で深刻さを増している。国際機構・組織が織り上げるグローバル・ガバナンスの実効性が改めて問われる必要がある。グローバル化時代に国を越えて広がるこれら諸問題に取り組む多様な担い手を探り当てることは、非政府、アマチュア政治、ポジティブ・アクション（ジェンダーや人種等の領域での）、さらに選挙権がない人びとへの配慮、といった視点の重要性を喚起している、といえよう。

【キー概念：①権威主義的資本主義、②汚職・腐敗、③「新しい戦争」、④テロリズム】

③ 地域から国際へと重層的に拡がる諸ガバナンスの担い手と実効性の問題

グローバル化がもたらす土地と文化の自然な関係の喪失という「脱ローカル化」現象は、ローカル・レベルの市民社会的条件とナショナル・レベルの政治権力的条件の相互作用の分析を今まで以上に必要とし、例えば「ソーシャル・キャピタル」（互酬性の規範や信頼のネットワークといった社会的な関係資本）といった概念をめぐる論争を活発にしてきた。効率重視とは違った市民社会としての「民」[14]、すなわち自発的な政治の実現を目指す市民組織、NPO、NGO がいっそう注目され、これらの自発的な社会組織が、多様な活動を通じて生み出すことが期待される連携や連帯の創発の可能性を探る、新しい〈公共〉の哲学の創造が求められている。

【キー概念：①ガバナンス、②情報公開、③アソシエーション、④ソーシャル・キャピタル、⑤創発性】

④ グローバリゼーションのなかでの地方再生

わが国では、1995(平成7)年5月に5年間の時限立法として地方分権推進法が成立し、地方分権一括法が2000(平成12)年4月から施行されたが、それ以降も、実質的な意味での分権化は限定的である。経済のグローバル化は、人や富の東京一極集中をもたらし、地方人口の都市部流出に歯止めがかかってはいない。結果として、地域間格差は拡大し、そこに少子高齢化が追い打ちをかけている。女性・非正規雇用へのしわ寄せはとくに地方の若年層でひどい。過疎地と都市部との間で経済や文化などあらゆる面で格差が進むなか、地方はいかにして新たな経営資源、地域活性化の社会的資源を見出していけるのか。グローバル化のなかで分権化の意味が本格的に問われなければならない。

【キー概念：①都市・農漁村の交流・対流（六次産業、建設帰農）、②「地方創生」、③ふるさと納税、④住民投票、⑤アカウンタビリティ・政策評価】

⑤ 経済危機のなかの福祉国家

政治哲学をめぐる思想的・理論的闘争は、制度的には現代福祉国家の再検討という

テーマと連動する。制度的に福祉の最大化を求めるのか、最小化を求めるのか。「中福祉・中負担」の社会なのか。グローバル化と個人化が相争うなかでの福祉国家は、人びとの間の共助、社会的連帯や承認をどのようなかたちで保障しうるのか。また、厳しい国際競争のなかにあつて社会福祉を維持する財源の確保はどうしていくのか。金融危機、世界経済危機以後の福祉国家論は、格差の拡大と貧困問題を背景にして、福祉・雇用システムを分析する、労働と政治の比較経済学的視点を以前にもまして必要としている。

【キー概念：①福祉・雇用システム、②子どもの貧困、③消費増税と再分配、④非課税贈与（例えば、孫の塾費用）、⑤生活保護基準額引き下げ】

⑥ 震災復興・減災と市民社会

2011(平成 23)年 3 月 11 日に発生した東日本大震災および東京電力福島第一原発事故は、1995(平成 7)年 1 月 17 日発生の阪神・淡路大震災とは違って、社会的ネットワーク論でいう「強い絆の弱さ」を残酷なまでに試し続けている。地域社会の物理的崩壊、移住による家族の離散を前にして、どのように被災からの復旧・復興がなし遂げられるのか。「慣れない土地、帰れない故郷」で苦しむ被災者。壊れかけた人間関係のなかで苦悩する被災者の希望を未来へとつなぐには、復興・減災の共同事業の奏功に向けて、ソーシャル・キャピタルを基盤に、幅広く情報を共有した生活する場所を中心に機動的に動く官民協働態の創出が、災害大国日本にとって今後の重要な課題となつてこよう。

【キー概念：①町内会・自治会、②復興特区、③ボランティア、④復元力（レジリエンス）、⑤地元大学・研究機関】

⑦ 日本におけるオポジション（野党・対抗勢力）の確立

1993(平成 5)年 8 月の非自民政権誕生後、小選挙区制の導入を核とした政治改革は、政党間の競争を強めることによって、従来の利益分配型政治を支える派閥・族議員・後援会政治に質的転換をもたらし、強い執政制度を通じて「決める政治」を確立しようとするものであった。小渕恵三内閣(1998(平成 10)年 7 月～2001(平成 13)年 4 月)の下での通信傍受法および国旗国歌法の成立、憲法調査会の設置、第三次安倍晋三内閣(2014(平成 26)年 12 月～2015(平成 27)年 10 月)の下での安全保障関連法の成立など、権力編成構造に関わる「決める政治」は、その「決定」手法と代議制民主主義における「数」の意味を改めて問うものである。規制・再分配政策でも政治は「見えない」化し、野党はそれを「見える」化できずにいる。有権者に明確な選択肢が提示されないなか、国民と政治の心理的距離はますます広がる可能性がある。代表と選挙制度、政治家とリーダーシップ・責任、オポジション（野党・対抗勢力）といった政治の基本的概念が、高校生の一部を含めた有権者一般、そしてその代理人である政治家の間で十分に理解される必要がある。

【キー概念：①政党、②選挙制度、③政策領域、④応答性、⑤与党・野党、⑥立憲主義】

8 日本の政治を「社会的に探究する」

(1) 「社会的探究法」の活用

上記のような問題を生徒に考えさせるために、関連資料・データを用意することが必要である。こうした作業から学習者なりの一定のリサーチ・クエスチョンを導き出させる。生徒は、しかるべき問題・仮説を設定し、さらなる資料・データを収集する。データの収集に伴って仮説の論理的・倫理的含意をなんども確認させる。そして、集めたデータを分析し、解釈し、一定の判断・見解をクラス全員の前で発表させる。こうした流れを重視する社会的探究法は、ある事実に疑問・関心をもち、問題を設定し、課題を定義し、仮説を設け、情報・データを収集・分析し、仮説を裏づける、というサイクルからなる。こうした経験的探究のスキルを身に付けることによって、「政治の世界」をより複眼的かつ柔軟に学ぶことが後押しされよう。

(2) 日本政治・選挙を「社会的に探究する」

「社会的探究法」を使って、生徒たちに、現代日本の政治と選挙を考えさせるいくつかの設問の例を、以下に示す。これらの設問は、生徒が暮らす地域、若者と選挙といった課題であり、生きた民主主義の在り方について実感をもって考える上で有益なものとする。

①【設問例 1】 地域再生と地方選挙について

バブル崩壊と「三位一体改革」後、財政面で地方自治体の責任は増した。にもかかわらず、場所によっては人口流出が止まらず、急速な過疎化が進み、限界集落、消滅集落というショッキングな表現も使われるようになった。どの自治体にも、財政難という共通の課題を抱えながらも効率的な運営と住民サービスの質の向上が求められている。地方選挙は国政選挙に比べて盛り上がり欠けるという人もいるが、国政と地方は切り離して考えられるものではない。地方選挙を想定して、自分が住む自治体の財政力指数や経常収支比率の数字を調べてみよう。こうした単純な作業を通じてでも、地元の出来事は他人事ではなく、地元の首長や議員を選ぶ大切さが実感できるはずである。

②【設問例 2】 低投票率と無投票について

平成の大合併（1995(平成7)年の合併特例法に始まる）によって2005～06(平成17～18)年をピークとして、市町村合併は進んだ。選挙に関していえば、合併当初は旧自治体同士が争うという構図で無投票は減ったが、選挙区が広がり、地元票だけでは当選ラインに届かない旧町村部の立候補は最初から諦められ、ここ10年ほどは無投票

の割合も上昇気味である。知事選の場合、無投票は1950年代半ばから60年代前半にかけて10例あったが、その後、減少し、90年代にはゼロになった。それが2012(平成24)年12月の民主党を中心とした政権から自民党と公明党による連立政権交代後、4例に上り、近年増えている。また、低投票率も続いている。低投票率問題に対して、自治体が、投票意欲はあるが実際に選挙に行けない人に配慮する責任を果たしてきたとは思えない。逆に、投票所の削減や投票終了時間の繰り上げは静かに進行している。身近な地方選挙について、次の3点を考えてみよう。①投票率の推移を各級レベルの選挙で調べよう。②「昔ほど組織票が有効ではなくなってきた」といわれるが、日本の選挙はどのように変化したのか。③地方選挙において無投票を減らす、さらには投票率を上げる方策としてなにが考えられるか。国はどのような制度的工夫のサポートをすればよいのか。

③【設問例3】 若者や女性の政治参加と無党派層について

日本は若者や女性の政治参加が、先進国のみならず世界でも低いという統計が出ている。低投票率⁷とも関連するが、1-①女性国会議員比率の推移の国際比較データを調べた上で、1-②なぜ、若者や女性の政治参加、国会議員や地方議員が少ないのか、1-③どうすれば若者や女性の政治参加が増えていくのか、考えてみよう。

また、いわゆる「無党派層」について以下の点を考えてみよう。2-①政治に関心がない若者が増えているといわれて久しいが、量的にはどの程度増えているのか。また、2-②そうした若者が増えている原因はなにか。2-③投票率は世代間でどの程度の差があるのか。その背景となる社会の変化とはどのようなものか。2-④「無党派層」にも「質の違い」があるといわれてきたが、今の若者はどのような位置づけになるのか。また、2-⑤無党派層にとっての争点とはなにか。無党派層はなにを判断材料にどう動くのか。2-⑥党派色の薄い「市民」派的なかたちで選挙にかかわる若者や、デモに積極的にかかわる若者も増えてはいるが、この動きをどうみればよいのか。2-⑦投票率の低下の責任はだれに、あるいはどこにあるのか。なにを、どう変えれば若者は投票所に向かうのか。18歳選挙権の実現とからめて考えてみよう。

⁷ 総務省の調査によると、衆院選における20歳代の投票率は1993(平成5)年以降、50%を下回っている。例えば、2012(平成24)年では、37.89%で、全体平均の59.32%を大きく下回り、年代別で最も高かった60歳代の74.93%のほぼ半分であった(読売新聞、2014年12月11日)。このまま若者の低投票率が続けば、「総人口の高齢化率は2035年には『3人に1人』の33.4%に達する見込み」のなか、「投票者の高齢化率は40%を超す可能性もある」(渡辺嘉久「若者と政治をつなぐもの」読売新聞、2014年8月29日)。

9 「公共」力を育むために——政治学からの提言

市民教育は、上から多数派の規範を「訓育」するものではない。生徒が、教師や級友との相互作用を通じて、基礎的な社会・政治概念についての知識を獲得し、社会・政治問題を判断する基礎的な分析枠組みを身に付け、「大きな」世論も真に受けない、それなりに批判的・懐疑的な態度を育てることが重要となる。それは、6(1)②ですでに紹介した「公的争点分析アプローチ」が目指すところでもあった。

それと同時に、英仏の先見的な取り組みが重視してきたように、①他の集団や他者の視点を共有する能力、②一国を「複数のコミュニティから成る一つのコミュニティ(community of communities)」(『パレカ報告書』)と考え、③人間は他者と交信でき、相互信頼をベースに世界を変革しようという信念を養う力、すなわち「多文化共生」を実践していく力を育てることが、21世紀に生きる若者には今まで以上に重要となってくる。

こうして、「政治に参加できるか否かの前に、日常生活のなかで自分の権利を主張し、他者のそれを認める。この相互作用がそれ自体で完結した秩序を作っているという実感[15]」、意見や考えに賛同したくない他者や社会に無関心ではいられない、という感覚を生徒はもつようになる。無関心の対極に「寛容」が位置づけられるとの卓見を披歴したのは、先に引いたバーナード・クリックである[16]。クリックは、そうした視点から〈政治〉について、「いまわれわれに必要なことは、さまざまな異質の価値と利害をいかに調停するかである。だから、政治は理想を追うのではなく、妥協を求める行動でなければならない。一そろえの“正しい”価値観に勝利を与えてはならないのだ[17]」と主張している。

(1) 「教室を越える「公共」学習の促進

そのクリックがまとめた報告書をベースに英国で2002年に基本科目化された「シティズンシップ教育」は、授業内容の「分類」「枠づけ」「階層性」の強さや教員の準備不足以上に、クリック自身が懸念していた「街頭のポスト近代主義(the post-modernism of the streets)[18]」のために学習成果は思ったようには上がっていない。

先進国全体として、ポスト工業社会、ポスト物質主義社会、インフォテインメント(インフォメーション+エンターテインメント)社会といわれる時代を今の若者・生徒は生きている。彼らの「世界」「社会的現実」の多くは、断片的な情報ビットによって「飛び地(エンクレーブ)」的に形成されやすい。

「公共」教育の意義の一つが、参加型の共感を伴った「立憲主義と民主政治」「多文化共生」の理解の増進であるとするならば、学校における公式の学習内容を、生徒が押し出される「教室を越えた」トポス(場所)、例えば、地元の社会(成人)教育活動を支える公民館や身近な情報拠点である図書館、あるいは駅前広場などで響き合う多様な声と共振させ、親密圏と他者、地域と世界の相互理解を確かなものとする工夫が、今後、科目「公共」の内容がさらに具体化し、教科書等がつくられていく過程で検討される必要がある(提言(3)で紹介する「コミュニティ参加カリキュラム」は、そうした工夫の一つである)。

先述したクリックは、共和主義の理念によれば、と但し書きを置きつつ、「他者と協力して公共的事柄に参加すること」は、一つの「道德教育の機会」でもあると主張し、こうした考え方が英米で息を吹き返して少なくとも十数年が経過している、と述べている[19]。

(2) リアルな政治学習と「政治的中立性」の担保

2015(平成27)年9月末に公表された教員向け指導書は、改めて「政治的中立性」を重視している。現実の課題、例えば安全保障法制や原発を討論する場合、教員が個人的な主義主張を言ってはならない、との禁止事項が「留意点」として記されている⁸。たしかに、教師の影響力によって特定の政治的立場を注入することは問題であるが、逆に「中立性」を「非政治性」に矮小化してしまうことは、生徒の政治的な「思考力、判断力、表現力」(学校教育法第30条第2項)の育成といった点からみて、百害あって一利なしである。判断力の芽を摘み取り、態度表明を自制する空気をつくってはならない。

そこで教える側にとって重要なことは、教授内容を十分に研究・準備し、扱う問題に関する認識の確かさ(真実性)、情報源・方法の確実性(クレディビリティ)・信頼性(リライアビリティ)、専門性を高め、リアルな社会的・政治的問題に関する多様な立場や視点から教材・情報を集め、生徒たちに提供することである。教師は、賛否が分かれるテーマでは、個々の生徒を自身とは異なる意見にさらし、「公的争点分析アプローチ」がいう価値のジレンマ状況、個別事例と一般的原則の関係を意識させた上で、生徒個々人の可塑的な意見の形成をリードしつつ、生徒自らが自身の立場を離れた上でその意見の理由づけをすることを促す。こうした作業こそが、教師あるいは教授内容に「政治的中立性」を担保させ、生徒が先入観から解かれ、対象と「距離」をとりつつ、自由に自分なりの意見や判断をもつことの意義を理解させることにつながるであろう。

(3) 「トライやるデイズ」(仮称)の導入

兵庫県では、1995(平成7)年1月17日の阪神・淡路大震災、1997(平成9)年の神戸連続児童殺傷事件を契機に、県内の中学2年生を対象として、1998(平成10)年度から「トライやる・ウィーク」という地域でのさまざまな体験活動(職場体験、福祉体験、勤労生産活動など)を実施しており、一定の成果を上げている(<付属資料>資料1を参照)。新設科目「公共」においても、「立憲主義と民主政治」「多文化共生」といった問題を身近な場所から考え、理解するために、各自治体が、以下のような内容をもつ能動的な体験型学習を取り入れることを提案する。

生徒は、放課後や休日(夏季・冬季休暇の一部も含む)を使って、個人、あるいはグループで、例えば、老人ホーム・授産施設訪問、高齢者施設体験、裁判所・議会見学、

⁸ 参照、2015(平成27)年10月29日付の文部科学省通知「高等学校等における政治的教養の教育高等学校の生徒による政治的活動等について」においては、「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」が、「政治的教養の教育に関する指導上の留意事項」の一つとして記載されている。

地域の住民対象のイベント（祭りや餅つき大会、防災避難など）・講演会（終末期医療、保育士の現状、薬物問題などのテーマ）に参加する。自らの関心に沿って問題を発見し、その解決法を知るため、地元の市役所、町村役場等の関係窓口への訪問や、ネット記事の収集を行い、自らの問題意識を課題として定式化し、問題とその原因、解決法を検証する（課題の一例として、8「日本の政治を『社会的に探究する』」を参照）。教師は、生徒の「社会的探究」の途上で、有用な「概念」を示唆したり（例えば、7「グローバルな社会のなかで『生きる』こと・『考える』こと」のキー概念のような）、双方向型授業として生徒の報告の機会を設けたりする。「コミュニティ参加カリキュラム[20]」として市民性の社会的側面を地域のなかで高める、数日にわたる学習時間の蓄積をここでは、「トライやるデイズ」（仮称）と呼んでおきたい。

生徒にとっての「政治」や「社会」といった領域は、直接的な経験で自動的に立ち現れるわけではなく、物事への主観の関与によって「社会的現実」「公共的事柄」として認識されるものである。そうであるとすれば、飛び交う言葉や用語の単なる辞書的定義よりも、そうした用語や言葉がお互いに規定し合いつつ「意味」を形作る「概念」の理解・運用能力が重要となろう。

高校卒業までにこうした体験型積み重ね学習を通じて獲得した「概念」運用能力を通じて、高校生を含む将来市民としての若者は、グローバルな視点から地域の多様な課題・ニーズに適切に対応できる活動的市民に育っていくことが期待される。

「民主主義」／「民主政治」は、多くの批判にさらされつつも、人間が長い苦難の後に手に入れた、最善とはいえないまでもベターな政治体制であることは間違いがない。近代民主主義思想の形成者の一人で、功利主義の主唱者であるジェレミー・ベンサムがいう「最大多数の最大幸福」の実現と民主主義との関係とはいかなるものか。公共政策を導くべき倫理的公準（自由、平等、友愛、正義等）はなにか。公準の決定を選挙・討論を通じて可能にする統治機構・政治システムの中身や機能とはどういうものか。統治行為の基礎となる基本法・憲法、その精神的柱石である立憲主義とはなにか。これらの問題が改めて問われる。

主権者である私たち有権者は、参加と税金を主要資源として公共財を提供する国家権力の役割、立法・行政・司法機関の構造、代表を選出する選挙制度を十分に理解しているであろうか。政治過程を左右する政治家・官僚・利益集団の行動を捉える基本的な方法や概念（例えば、「本人－代理人関係」）についてはどうか。

さまざまな「紛争の伝染、その規模の伸縮、そして人びとの参与の流動性こそ、政治におけるX要因[21]」であるが、X要因はそれぞれの国における国家（立法府、行政府、司法府）、企業経済（企業、金融機関）、市民社会（個人、世帯、市民組織）の間の相互作用と、それに影響を与える政治構造・制度・文化によって規定されるところが大きい。

「公共」の学修が取り上げる公的争点のリアリティは、その論点の党派的对立性の程度や時事性ではなく、こうした「政治」を考える、あるいは一定のフレームワークで判断

するための基本的な理論や概念抜きでは理解しえないであろう。

公共領域、市民社会や地域、あるいは自分の身の回りのことを「我が事」として重視しようとする「新しい公共」が、1995年の阪神・淡路大震災を契機として本格的に議論されるようになって久しい⁹。新設科目「公共」には、高校生が、社会体を貫いている複数性と相違性、多様性と異種性の現れの間としての「政治」[22]を批判的に分析する能力、正確に論理的に情報を使う能力、有用な概念や一般化を引き出す能力、多様な人間の経験を認識する能力等を身に付ける素材を随所に意識的に配置することが望まれる。

以上述べたような方策、すなわち学校内での政治的討議への参加や、対立する価値をめぐる学びの積み重ねを通じて、将来市民としての生徒・若者に対して、真の意味での「公共性」を理解し、身に付けるように促すことができる。また、他のコミュニティに対して無関心な人びと（ライフスタイル・エンクレーブ(飛び地)参加者)の予備軍となることなく、他者への敬意をもった配慮、多様性への深い理解に基づく寛容、人間的尊厳の尊重を伴った国際共同体意識の持ち主となるよう、導くことが可能となるのである。

⁹ 第二次橋本政権下の特定非営利活動促進法(NPO)法、1998(平成10)年3月成立から、小泉・安倍第一次政権(2001(平成13)年4月～2007(平成19)年9月)の「官から民へ」、「官と民のパートナーシップ」といった「新たな公共」、鳩山・菅民主党政権(2009(平成21)年9月～2011(平成23)年9月)の共助・自立・共生を重視する「新しい公共」をめぐる一連の議論。

<参考文献>

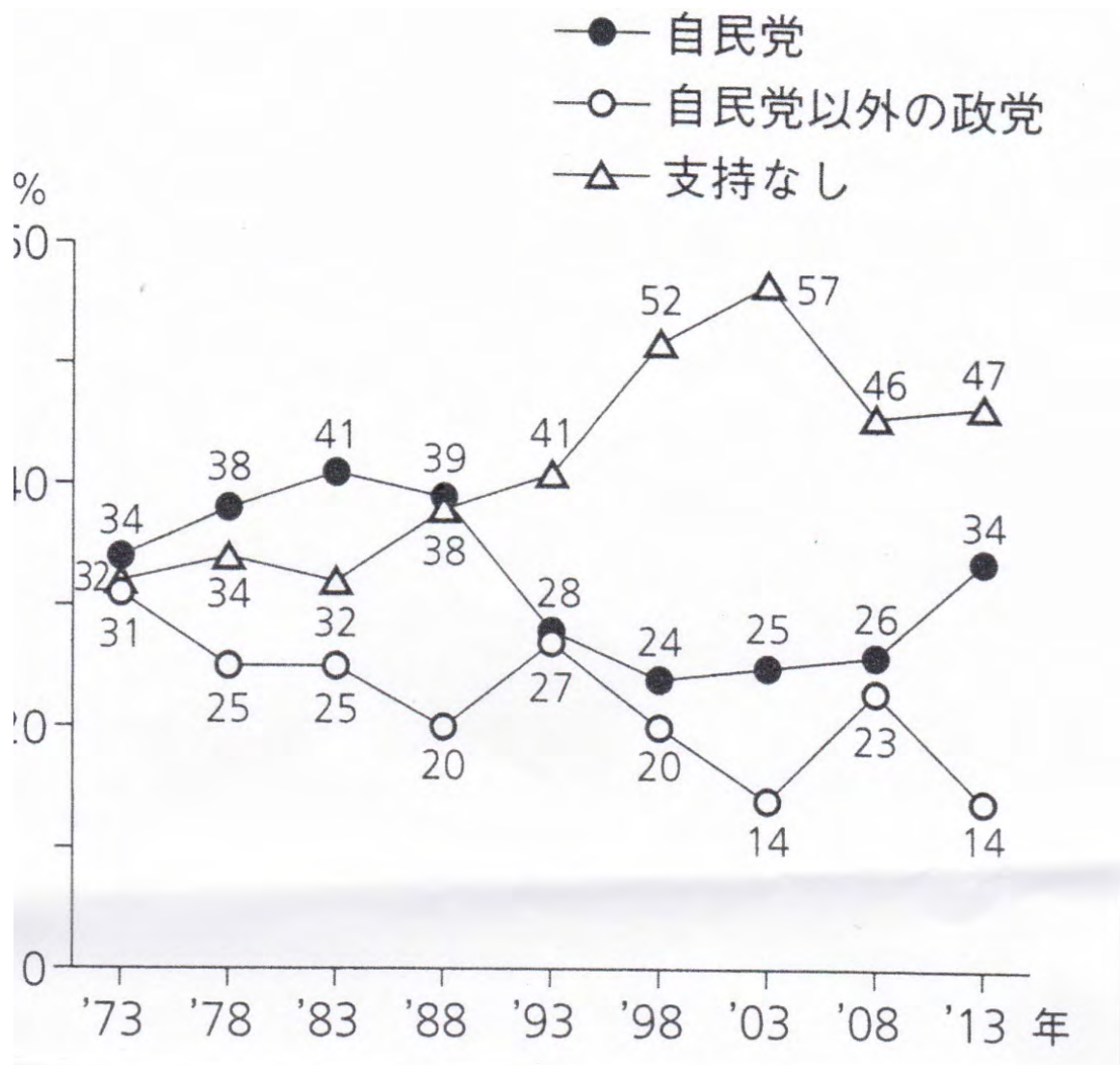
- [1] 参照、宮田光雄「戦後西ドイツの政治教育（上）（下）」『思想』502号(50～61頁)・503号(96～110頁)、1966年
- [2] 荻部直「『政治的教養』と日本の伝統」『移りゆく「教養」』NTT出版、2007年、第4章
- [3] 朝日新聞、2015年10月30日
- [4] 参照、三宅一郎『投票行動』東京大学出版会、1989年、第3章
- [5] Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 5th edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991, p. 5 [高島通敏訳『現代政治分析』岩波書店、1999、7頁]
- [6] Bernard Crick, *Essays on Citizenship*, London: Continuum, 2000. [関口正司監訳『シティズンシップ教育論—政治哲学と自由』法政大学出版局、2011年、10頁]
- [7] Bernard Crick, *In Defence of Politics*, London: Pelican Books, 1964 [1962], p. 161 [前田康博訳『政治の弁証』岩波書店、1969年、175頁]
- [8] Heinz Eulau and James G. March, eds., *Political Science*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1969, p. 8
- [9] 河田潤一「『公的争点分析アプローチ』と市民教育—ハーバード大学社会科プロジェクトをめぐって」『姫路法学』第25・26合併号、1999年、29～48頁
- [10] 「シティズンシップのための教育と学校で民主主義を学ぶために」（鈴木崇弘・由井一成訳）長沼豊・大久保正弘編『社会を変える教育—英国のシティズンシップ教育とクリック・レポートから』キーステージ21、2012年、3編
- [11] 「18歳の1票—世界の学校：ロンドン」読売新聞、2015年11月28日
- [12] 参照、日本政治学会編『年報政治学 2007-II 排除と包摂の政治学』木鐸社、2007年。欧米「先進」諸国における近年の「排除と包摂の政治」については、羽場久美子『ヨーロッパの分断と統合—拡大EUのナショナリズムと境界線—包摂か排除か』中央公論新社、2016年を参照
- [13] 参照、杉田敦『政治への想像力』岩波書店、2009年
- [14] 杉田敦「官から民へ—『市民社会』の視点どこへ」朝日新聞、2005年、9月3日
- [15] 荻部直「【citizen▶市民・公民】日常生活と政治参加の違い」読売新聞、2013年9月2日
- [16] Bernard Crick, *Political Theory and Practice*, London: Allen Lane, 1972, p. 85 [田口富久治・岡利郎・松崎重五訳『政治理論と実際の間(I)』みすず書房、1974年、139頁]
- [17] 「欧州知識人との1時間(14)—バーナード・クリック」朝日新聞、1986年1月29日
- [18] Bernard Crick, “Why Citizenship At All?” in Benjamin Linsley and Elizabeth Rayment, eds., *Beyond the Classroom: Exploring Active Citizenship in 11-16*

Education, London: New Politics Network, 2004, p.10

- [19] Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 112 [添谷育志・金田耕一訳『デモクラシー』岩波書店、2004年、194～195頁]
- [20] 参照、Fred M. Newman, *Education for Citizen Action: Challenge for Secondary Schools*, Berkeley, CA: McCutchan Publishing, 1975.
- [21] Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart, Winston, 1960, p. 3 [内山秀夫訳『半主権人民』而立書房、1972年、6～7頁]
- [22] 参照、齋藤純一『政治と複数性—民主的な公共性にむけて』岩波書店、2008年

<付録資料>

図1 支持政党<全体>



出典：NHK 放送文化研究所編『現代日本人の意識構造 [第8版]』NHK 出版、2015年、104頁

地域に学ぶ
「トライやる・ウィーク」
— 10年目の評価検証(報告) —

平成20(2008)年3月
「トライやる・ウィーク」評価検証委員会

はじめに

「トライやる・ウィーク」は、中学校2年生が地域を学びの場に、体験を通して、自ら学び、考え、体得する教育の一環として実施している体験活動であると同時に、兵庫県がめざす「県民すべてがかかわる教育」を象徴する教育活動です。「トライやる・ウィーク」が生まれる背景には、二つの大きな出来事がありました。阪神・淡路大震災と平成9年の神戸市須磨区の事件です。甚大な被害をもたらした震災からは、自他の生命や人権を尊重する心、ボランティア精神、共に生きる心の涵養など多くの教訓を得るとともに、神戸の事件からは、「心の教育」の充実を図ることの大切さを認識させられました。事件後、兵庫県教育委員会に設置された「心の教育緊急会議」から、「心の教育」には、従来のように結論を教え込むのではなく、体験を通して、子どもたちが自分なりの生き方を見つけられるよう支援していく教育にシフトしていくことの重要性が指摘され、「トライやる・ウィーク」が誕生しました。

この「トライやる・ウィーク」の10年の節目にあたり、兵庫県教育長から評価検証委員の委嘱を受け、平成18年度から2年間にわたり「トライやる・ウィーク」評価検証の協議を重ねました。「心の教育」としてスタートした「トライやる・ウィーク」ですが、一つの教育活動を通して、生徒はもちろんのこと、保護者や地域社会等、周囲の関係者にこれほど、評価を得ている教育活動はまったく稀なのではないでしょうか。実際に、事業開始以来、ボランティア体験や文化芸術体験、そしてキャリア教育の観点を踏まえた職場体験、不登校問題への対策等の生徒指導面、さらに地域の活性化やまちづくりの面など、文部科学省をはじめ県内外からの評価は多方面に及んでいます。

評価検証作業にあたっては、「5年目の評価検証」で認めた各方面への影響を再検証しつつ、体験者のその後の生き方への長期的な影響にも焦点をあてながら、実施10年の成果と課題について評価検証を進めました。また、10年の取組を今後の教育活動にどう生かしていくのか、「トライやる・ウィーク」に携わる方々に向けての提案となるよう配慮しました。

満10年を迎えた「トライやる・ウィーク」。学校・家庭・地域の連携によるその営みは、各地で定着・発展しています。教育活動として生まれた「トライやる・ウィーク」に、学校教育の在り方ばかりでなく、今の社会の在り方を考えさせるヒントがあるように思えてなりません。ここに、「10年目の評価検証（報告）」として、評価検証作業の成果をまとめました。この報告が、学校内だけでなく、市町の「トライやる・ウィーク」推進協議会や中学校区推進委員会においても積極的に活用され、各学校や地域の実態に即し、「トライやる・ウィーク」の更なる充実に向けた取組の一助となることを期待するとともに、子どもの教育にかかわる人たちに、改めて、明日の教育の在り方について考えていただきたいと願うものです。

最後に、10年目の検証にあたり、アンケート調査実施校及び意見聴取会等、評価検証作業にあたりご協力いただいた方々に深く感謝します。

平成20年3月

「トライやる・ウィーク」評価検証委員会
委員長 横山利弘

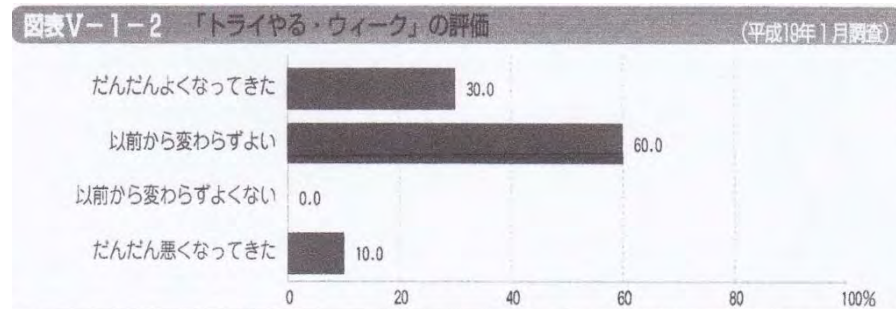
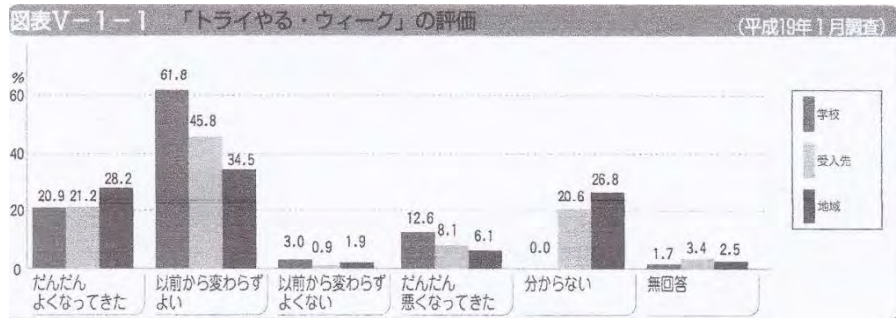
第V章

「トライやる・ウィーク」評価検証委員会の提言

V-1 評価の総括

「トライやる・ウィーク」が、開始当時と現在でどのように変わってきたか関係者に調査した。図表V-1-1は学校・受入先・地域代表の「トライやる・ウィーク」の評価であり、図表V-1-2は市町組合教育委員会の評価である。これら関係者の評価として、当面の課題を解消しながら「だんだんよくなってきた」と評価しているのが20～30%、生徒の成長などの成果を考えると「以前から変わらずよい」と評価しているのが約40～60%と肯定的に評価していることが分かる。逆に、否定的な評価では、「以前から変わらずよくない」と事業そのものを否定している声はほとんどないが、「だんだん悪くなってきた」と、現状にいくつかの課題があることを示唆する回答が約10%ある。

概ね、円滑に事業が実施され、着々と充実化が図られていると判断できる状況であるが、その一方で新たな課題もあることがうかがえる。



出典：第V章 「トライやる・ウィーク」評価検証委員会の提言 105 頁

<参考資料>政治学委員会審議経過

第23期

平成27年

- 10月2日 政治学委員会（第4回）
・提言取りまとめにむけた意見交換
- 12月18日 政治学委員会（第5回）
・提言案の検討

平成28年

- 2月26日 政治学委員会（第6回）
・提言案の検討
- 4月15日 政治学委員会（第7回）
・提言案の検討
- 7月23日 政治学委員会（第8回）
・提言案の検討
公開シンポジウム
・「高等学校新設科目『公共』にむけて—政治学の立場から—」
- 12月16日 日本学術会議幹事会（第239回）
・提言「高等学校新設科目『公共』にむけて—政治学からの提言—」
について承認