

〈原著論文〉

## 総合的な学習の時間における社会参画主体の育成 ～若者の政治意識と政治的教養のあり方を参考に～

Comprehensive Learning and Social Participation  
: Political Mind and Political Literacy of the Youth

谷村 綾子<sup>1</sup>

### 要旨

H29年度の学習指導要領改訂により、総合的な学習の時間はカリキュラム・マネジメントの軸として位置づけられ、各学校の教育目標とリンクしつつ、社会参画主体を育成することが目指されている。翻って今年の参院選をみても若者の投票率は30%程度とその政治参加意識（選挙権行使に関する意識）高くない。社会参画を謳いつつ、政治的参加については一線を画し、無言で通すような学校教育の現状を打破するには、教員の政治的教養を高めるのはもちろんのこと、学校カリキュラムにおいても政治的中立に抵触しない政治的教養の在り方について知見を積み重ね、これからの社会を生きる人々が質の高い政治的リテラシーを身に付ける機会を提供する必要がある。

キーワード：総合的な学習の時間，社会参画，政治的リテラシー，選挙権，若者  
Comprehensive Learning, Social Participation, Political Literacy,  
Right to Vote, Youth Age

### はじめに

H29年の学校教育法施行規則一部改正及び小学校学習指導要領改訂の背景には、H23年の東日本大震災の経験やAIに代表される劇的な社会の変化があるといわれている。H25年に第2期教育振興基本計画（閣議決定）で提起された「自立、協働、創造に向けた一人一人の主體的な学び」と新学習指導要領は「シンクロの関係になる」と田村は指摘している<sup>1</sup>。また教育界で耳目を集めた島根県海士町隠岐島前高等学校、新設福島県立ふたば未来学園高等学校の生活科や総合的な学習の時間を中心とした実践も、この改定の「創出の根底」にあるという。

このように今期学習指導要領改定には、現在への危機意識と未来への希望・期待が複雑に織り込まれている。教育関係者の人口に膾炙して久しいアクティブ・ラーニングは、閉塞感を強める教育の現状打破の一手であると同時に、未来志向な学

力観の革新をも同時に行おうとするような受け止め方が見受けられる。

また今期改訂の傾向を一言でいえば、より成果主義にシフトしたといえる。これまでの教育改革は「何を教えるか（学ぶか）」については議論をしてきたが、それを「どのように教えるか（学ぶか）」、またその結果「何が身につくか（できるようになるか）」についての議論は等閑視されてきた。確実な予測を許さない変化の激しい時代にあって、新しい社会で活躍できる人材の育成に向けては、既有知識（正解）のみを教え、暗記テストの点数の高低だけで評価するような教育では通用せず、もっと全体的な結果や成果にコミットした考え（その人が「何ができるようになるか」が重要という考え）にシフトする必要がある、という姿勢が根本に置かれている（『知識・技能』が構造化されたり、身体化されたりして高度化し、適正な態度や汎用的な能力となって駆動する状態となり、身につけていくことが重要なのです<sup>2</sup>）。

<sup>1</sup> 田村学他（2017）『生活・総合「深い学び」のカリキュラム・デザイン』東洋館士出版

<sup>2</sup> 田村、前掲書、p8.

インプット(何を教えるか)からアウトプット(何ができるようになるか)へと学習指導要領の重心が移っていく中で、ではそのアウトプットはどうすれば出てくるのか、という意味で、「どのように学ぶか」に焦点が合うのは自然の流れである。まさに今期改訂作業で議論の中心に据えられたのは、「どのように学ぶか」である。

学び方を変えることで目指されるアウトプットの変化は、一つには旧来の悪弊(硬直化し形式化した「知」の在り方)を取り除くこと、二つ目はその到達点を、知識や技能が「適正な態度や汎用的な能力となって駆動する」状態まで引き上げることである。この両方の目的を一気呵成に到達できる手法として、先ほども述べたように、アクティブ・ラーニングが注目されているのである。

学習指導要領という教育内容のパッケージとされてきたものに、「どのように」という視点を盛り込むことには教師の自由を削ぐという面から大きなハードルがあったと考えられるが、今期改訂はその点において革新的といえるのであろう。教育のやり方を決めるのは教師である、というこれまでの風潮に一石を投じ、国際的なアクティブ・ラーニングの潮流に文部科学省が主導してカリキュラム全体の舵を切ったからである。

総合的な学習の時間においては、今期改定の理念が強く反映されており、「クロスカリキュラム的」、「主体的な活動や参加を促す体験的な学び」、「何ができるようになるか」を目標とした実践的な力の育成が目指されている<sup>3</sup>。本稿では、総合的な学習の時間の目標である社会参画主体の育成に焦点を当て、新学習指導要領の下で、児童・生徒の学びがどのように変わり、社会参画主体として「何ができるようになるのか」について検討する。その際、「何ができるようになるのか」すなわち行動変容という意味で、若者の投票行動を促すために必要な視点について具体的に検討する。

## 1 社会参画主体の形成とは

上述のように、新学習指導要領の改訂方針の一つに、カリキュラム・マネジメントの推進がある。新学習指導要領では、「学習の基盤となる資質・能力や現代的諸課題に対応して求められる資質・能

力の育成」のためには、「教科横断的な学習を充実」することが必要とされており、各学校では、カリキュラム・マネジメントの軸となるよう、学校の教育目標を踏まえた総合的な学習の時間の目標を設定するという方針が明示された。カリキュラム・マネジメントの軸としての総合的な学習の時間の

### 第1 目標

探求的な見方・考え方を働かせ、横断的・総合的な学習を行うことを通して、よりよく課題を解決し、自己の生き方を考えていくための資質・能力を次の通り育成することを目指す。

#### (1)

探求的な学習の過程において、課題の解決に必要な知識及び技能を身に付け、課題にかかわる概念を形成し、探求的な学習の良さを理解するようにする。

#### (2)

実社会や実生活の中から問いを見だし、自分で課題を立て、情報を集め、整理・分析して、まとめ・表現することができるようにする。

#### (3)

探求的な学習に主体的・協働的に取り組むとともに、互いの良さを生かしながら、積極的に社会に参画しようとする態度を養う。(下線筆者)

小学校学習指導要領(平成29年度告示) 解説総合的な学習の時間編

目標に社会参画主体の育成があること、またその学習過程(主体的・対話的で深い学び)が重要視されている現状があるなかで、OECDのキー・コンピテンシー概念と比較しながらその特徴を論じる。

### 1-1 社会参画主体の育成という目標

新学習指導要領に記載されている総合的な学習の時間の目標(小中共通)は以下のとおりである。

(3)にあるように、総合的な学習の時間の目標には、社会参画主体の育成が挙げられている。

また社会に参画する態度については、「学びに向かう力・人間性」としても説明されており、「よりよい生活や社会の創造に向けて、自他を尊重すること、自ら取り組んだり異なる他者と力を合わせたりすること、社会に寄与し貢献することなどの適切かつ好ましい態度として知識や技能が駆動できること」<sup>4</sup>が重要である、とされている(下線筆者)。身に付けた知識や技術・能力は、実際に社会

<sup>3</sup> 島根県海士町隠岐島前高等学校、新設福島県立ふたば未来学園高等学校の生活科や総合的な学習の時間を中心とした実践への評価がその背景にあると思われる。

<sup>4</sup> 文部科学省『小学校学習指導要領(平成29年度告示) 総合的な学習の時間編』p.17

に参画することのために駆動されることが必要なのである。まさにアクティブラーニングが必要とされる所以である。

要するに総合的な学習の時間をカリキュラム・マネジメントの起点に据えるということは、一人一人が市民、国民としての素養を身に付け、社会の構成員としてその事業に参画する主体となることを教育の最終的なゴールと設定し、その認識のもとに学校全体のカリキュラムを設計する（マネジメントする）ということの意味している。

### 1-2 総合的な学習の時間の学習過程

総合的な学習の時間は、各学校において適切に課題を設定することとされ（「探求課題」、児童は日常生活や社会に目を向けたときに湧き上がってくる疑問や関心に基づいて、自ら課題をみつけ、情報収集し、情報を整理、分析したり、知識や技能に結び付けたり、考えを出し合ったりしながら問題の解決に取り組み、明らかになった考えや意見などをまとめ、表現し、次の課題の解決につなげるという学習サイクルが想定されている<sup>5</sup>。

この学習過程については、学習指導要領解説において詳細に記述されており（第7章第3節探求的な学習の指導のポイント1「学習過程を探求的にすること」）、その例示に以下のようなものがある（以下文部科学省『小学校学習指導要領（平成29年度告示）解説総合的な学習の時間編』より引用）。

「例えば、地域に多くの観光客が訪れることから、児童は『地域の良さってなんだろう。』と考える（①課題の設定）。学級内で地域のよさについて話し合いをしたり、地域の人や観光客からアンケートを取ったりする（②情報の収集）。その収集した情報を仲間分けしていくと気づいていなかった地域の良さが明らかになってくる（③整理・分析）…」（p.115）

その後の展開として④まとめ・表現とつながる一連の学習過程が示される。課題の設定の中では、「児童が実社会や実生活に向き合う中で、自ら問題意識を持つこと（p.115）や、「体験を通じた感覚

的な情報の収集が大切であり、そうした情報こそが児童の真剣な探求的な学習活動を支える」ことが指摘されている（p.116）。

また「体験活動の目的を明確にし、そこで獲得される情報を意識的に収集し蓄積すること」（p.116）、情報の整理や分析を意識的に行うために「比較して考える、分類して考える、序列化して考える、類推して考える、関連付けして考える、原因や結果に着目して考える」等の考える技法を用いる（p.118）ことも指摘される。

このような学習過程を経ることで、「情報を再構成し、自分自身の考えや新たな課題を自覚することにつながる」（p.119）とされる。特に情報を収集することやその後それをどのように処理するか、という手法についての記述が厚いことがわかる。

また第7章第3節の2「他者と協働して主体的に取り組む学習活動にすること」として、「異なる多様な他者と協働して主体的に課題を解決しようとする学習活動」が、「社会に積極的に参画したり貢献したりする資質・能力の育成につながる」という記述がある（p.120）。

協働的に取り組む学習活動としては、「なぜその課題を追求してきたのか（目的）」「これを追求して何を明らかにしようとしているのか（内容）」「どのような方法で追及すべきなのか（方法）」などの点が児童の中で繰り返し問われる。児童が自らの学習活動を振り返り、その価値を確認する」（p.122）とあり、課題設定という目的の部分とその過程を経ての価値、という点にも焦点は当たっている。

### 1-3 OECDのDeSeCoプロジェクトのキー・コンピテンシーとの比較

社会参画主体という言葉からは、市民性教育や主権者教育といった概念が想起されるが、ここでおそらく学習指導要領改訂にも大きな影響を与えたであろうOECDによるDeSeCo<sup>6</sup>プロジェクトの「キー・コンピテンシー」の概念に目を向ける<sup>7</sup>。

OECDの提示するキー・コンピテンシー概念は、個人を「人生の成功や責任ある人生へと導き、社

<sup>5</sup> 自己の生き方を問う多様性に関わった探求課題の設定について、谷村（2018）参照。

<sup>6</sup> Definition&Selection of Competencies;Theoretical&Conceptual Foundationsの略。1997年からスイス連邦主導で実行された。

<sup>7</sup> 「異なる多様な他者と協働して主体的に課題を解決しようとする学習活動」「多様な考え方を持つ他者と適切にかかわりあったり、社会に積極的に参画したり貢献したりする」という視点はOECDのキー・コンピテンシーに類似するところがある。

会を現在と未来の挑戦に対応できるように関連付ける」ための能力として提示されるが、ある程度明確に主権者という視点が盛り込まれているので、以下ドミニク他 (2006) を参照したい。

OECDの考えによれば、そもそもキー・コンピテンシーとは、領域横断的 (いろいろな領域で有益) であり、また誰もが必要とするのもであるとされている。このようなコンピテンシーを身に付けた「人的資本」は、「経済的な行為において重要な役割を果たすだけでなく、健康や福祉の改善、よりよい子育て、社会政治的な参加の拡大といった点でも重要な個人的社会的有益性をもたらす<sup>8</sup>とされる (下線筆者)。

つまり福祉や子育てなどの社会制度の影響を受ける生活者や社会に政治的に参加する個人 (成人) という姿がキー・コンピテンシーを必要とする人の姿として明示的に現されていることがわかる。

またコンピテンシー 2B「協力する能力」の説明には「多くの要求と目標は個人単独では対処することができないが、代わりに作業チームや市民運動、経営グループ、政党もしくは労働組合などのように、グループで力を合わせて同じ利害を共有する人々にはそうした要求や目標を求めることができる。協力に必要なのは、個々人が一定の資質を持つことである<sup>9</sup>とある (下線筆者)。キー・コンピテンシーは、個人が社会に参画していく状況をより具体的に「市民運動、経営グループ、政党、労働組合」といった具体的な形で表現しており、現実的な社会参加のイメージがつかめるものとなっている。

具体性の強いOECDのキー・コンピテンシー概念に比べると、我が国の学習指導要領に記載された「社会参画」は非常に抽象的な範囲にとどめられている。学習指導要領の「生きて働く力」の考え方が、いわゆるキー・コンピテンシーと類似概念 (どのような領域でもだれにとっても必要な力) だと想定すれば、キー・コンピテンシーはより明確に、その現実の姿をとらえているといえる。

#### 1-4 キー・コンピテンシーと学習指導要領における「社会参画主体」の育成

同じように主体的な社会参画を語ってはいても、例えば市民・国民としての権利や社会システムの

設計意図を学んでおく必要性については、我が国の学習指導要領からは明確に読み取れない。

学習過程の記述については、OECDのキー・コンピテンシー概念とそれほど大きな隔たりはないのである。ただ、学習指導要領においては、「政治的な参加」について言及したり、それを感じさせたりする記述がない、ということが逆に際立っている。社会参画といったときに、「地域おこし」がまず上がってくるのも同じ流れにある。

総合学習で推奨される地域学習 (「地域おこしへの参加」等) は確かに子どもたちと地域がつながる有益な活動だが、全ての子どもがその後地域おこし事業に参画する主体となるとは限らない。一方で、参政権は国民の権利としてどのような職業や立場にたつにしても、年齢さえ超えれば例外なく全国民が得るものである。社会参画主体といったときに、主権者としての参加 (政治参加) という視点が欠落したままで、本当に社会参画主体の育成たりうるのか、優先順位としては、地域おこしよりもむしろ先ではないか、という気がする。

OECDのキー・コンピテンシーと我が国の学習指導要領の「社会参画主体」の違いは、社会の構成員となるということが、すなわち個人の権利向上や社会制度の発展に資する、政治的な生き物としての人間という捉えのあるなしである。

グローバル化が進む今日、日常生活の主体として、また社会に参画する主体として、世界的な視野に立ち公共性を獲得する必要性や、国内外ともに多様性にかかれた社会生活を送るために必要な探求課題等、教科横断的学習に期待されているものは大きい。そしてまた、いずれは自分が参画し、その構成員の一員として権利と責任を行使する主体となるという意識、特に政治参加についての理解も、総合的な学習の時間に求められることであり、カリキュラム・マネジメントに求められることである。

「社会にかかれたカリキュラム」が謳うように、学校で学ぶことは、社会に参画する一人前の大人になるため、という位置づけについて今期学習指導要領は明らかにしたのであるから、それに続く具体的な行動についても、考えを深める必要がある。

とはいえ、政治的内容についての苦手意識、忌避意識の強い我が国の教育現場である。社会参画

<sup>8</sup> ドミニク他 (2006) p.206.

<sup>9</sup> ドミニク他 (2006) p.214.

主体の育成といったとき、まず現状として、教育を受けた者たちがどのような政治意識を獲得しているのか、を確認することには意義があるだろう。

## 2 学生アンケートからみる若者の政治意識

第1章で指摘したように、我が国の学習指導要領にみられる「社会参画主体」は、OECDの概念と比較して、政治的社会参加の要素が弱い。管見の限りではあるが、学校教育が政治的事柄を政治的中立性を侵さない方法でもってどのように取り入れればよいのか、我が国にはまだあまり知見が備わっていないのではないかと考える。また近年の我が国における若者の投票率の低下は定着しつつある（平成2年を境に、以後50%以上に回復することができていない<sup>10</sup>）。

そのような課題意識へのつなぎとして、現在の若者の政治意識の実際を知ることは、今後の方向性を確認するためにも意義のあることだろう。

2019年前期に筆者が勤務校で担当する教職科目の受講生（主に大学3年生、20代学生）39名を対象に実施したアンケートからは義務教育を終え、大学まで進学する知識や意欲があるにも関わらず、参政権をもって「社会に参画する」という点については非常に未熟である若者の姿が見てとれた。以下、このアンケートの結果を抜粋して紹介する。

実施日は2019年7月21日投開票の参院選直後の授業であった。尚本調査は分析的な手法にかけるには母集団が少なすぎるため、あくまでも参考程度に、単純集計による傾向の確認にとどめる。また標本は女子大学に通う児童教育学科の学生という偏りがあることも付記しておく。

まず直近の参院選に行ったかどうかについては、回答者39名のうち24名（61.5%）が「行っていない」、15名（38.5%）が「行った」であった。若者世代の投票率は30%程度と公表されていることから<sup>11</sup>、健闘している部類の集団なのかもしれない。

以下、質問に対して投票群（今回選挙に「行った」と回答した者）、非投票群（今回選挙に「行っていない」と回答した者）に分けて結果を示す。39名の回答者のうち2名については、その他の回答に不備が認められたため、以下の検討の対象からは外したので、合計は37となっている。質問の形式は、

それぞれの設問に対して、「そう思う」「まあそう思う」「あまりそう思わない」「そう思わない」の4段階多肢選択式で回答を求めた。11問設定したうち投票群、非投票群の傾向が比較的異なった7つの設問について取り上げる。

### 2-1

質問①「選挙に行くことは大切だ」（図1）

この質問に対して、非投票群と投票群では「そう思う」「まあそう思う」の人数が反転した。非投票群だけに「あまりそう思わない」と答えた学生がいた。非投票群が選挙に行くことの大切さを感じていないわけではないが、積極的に支持する姿勢からは遠いようなイメージがうかがえる。

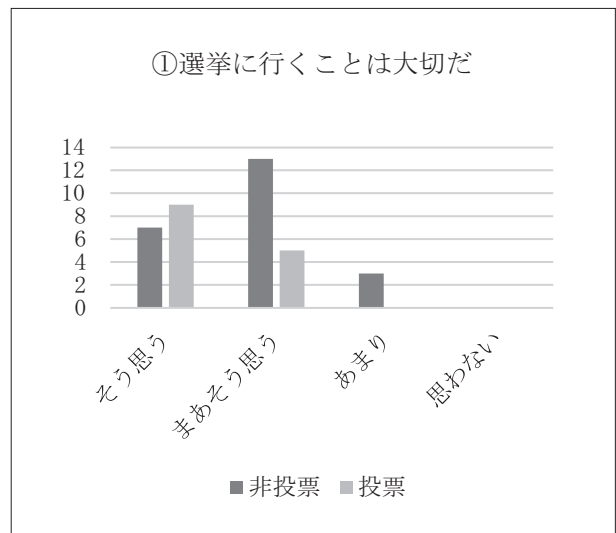


図1

### 2-2

質問②「選挙権を行使することで、希望の社会に近づくと思う」（図2）

質問②では、選挙にかける思いがどのようなものか知るという意味で、「希望の社会に近づく」というフレーズを使用した。非投票群には顕著に否定的な意見が見られたことが特徴的である。しかし一部非投票群にも肯定的な意見が見られたこと、投票群のなかでもより積極的に支持する人数（「そう思う」）がそれほど少なかったことが印象的である。「希望の社会の実現のための選挙」というのは、建前と感じている学生も多くいるのかもしれない。

<sup>10</sup> 総務省HP「国政選挙の年代別投票率の推移について」

[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaiabetu/](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaiabetu/)

<sup>11</sup> 前掲総務省HP「国政選挙の年代別投票率の推移について」

2-3

質問⑦「選挙のことについてもっと知りたいと思う」(図3)

質問⑧「政治のことについてもっと知りたいと思う」(図4)

質問⑨「世の中のことについてもっとよく知りたいと思う」(図5)

質問⑦～⑨では、学生がそもそも選挙や社会のことについて知りたいと思っているのかどうかを確認した。質問⑦選挙について知りたいと思うかは、「そう思う」「まあそう思う」という回答は投票群、非投票群にそれほど大きな差はみられなかったが、非投票群は「あまりそう思わない」が最も多い回答となった。投票群にも一部否定的な意見が見られたことが印象的である。選挙に興味がなくとも選挙には行っている、という学生がいることが明らかになった。

質問⑧では、政治についての関心を訊ねたが、質問⑦に比べ非投票群に積極的な意見が増えた。投票群の回答は質問⑦とほぼ同傾向である(そう思う>まあそう思う>あまり思わない>思わない)。

質問⑨では、より抽象的な「世の中」について知りたいかという質問にしたが、「まあそう思う」という回答が投票群・非投票群ともに最多となった。非投票群が前の2質問に比べより肯定的に回答していることが印象的である。投票に行かない人たちは、「世の中のこと」という抽象的な問のときに最も「知りたい」と思い、政治や選挙といった具体的な点になると「知りたくない」と思う心性が働いている可能性がある(その理由を訊ねた自由記述には「選挙カーがうるさい」等選挙にマイナスイメージを持っている人もいることが明らかになった)。

2-4 (図6)

質問⑩「これからの社会を作るのは自分たちだと思う」

質問⑩では、投票行動の有無とこれからの未来を担うという意識の関連について調べるための設問とした。投票群と非投票群に異なる傾向が見られた。投票群は積極的に賛成する傾向にあり、否定的な意見は1名のみ、積極的な否定は0名であった。非投票群は肯定派と反対派とに分かれた。非投票群には積極的に反対・賛成する人どちらもいたが、それぞれ2名と非常に少なかった。投票に行かない人であってもその半数は「これからの社

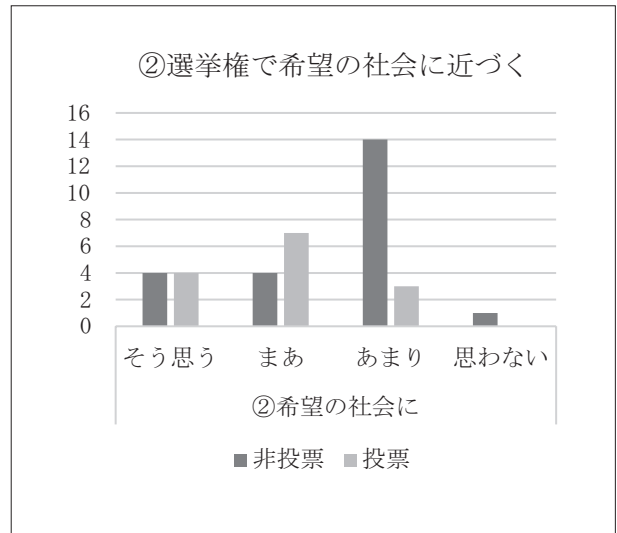


図2

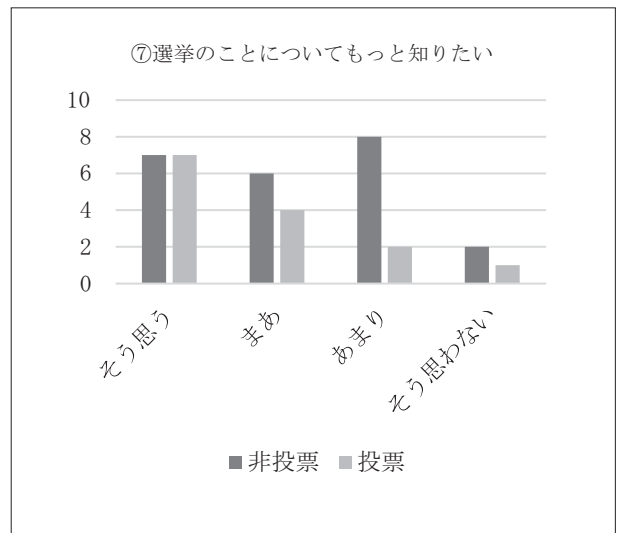


図3

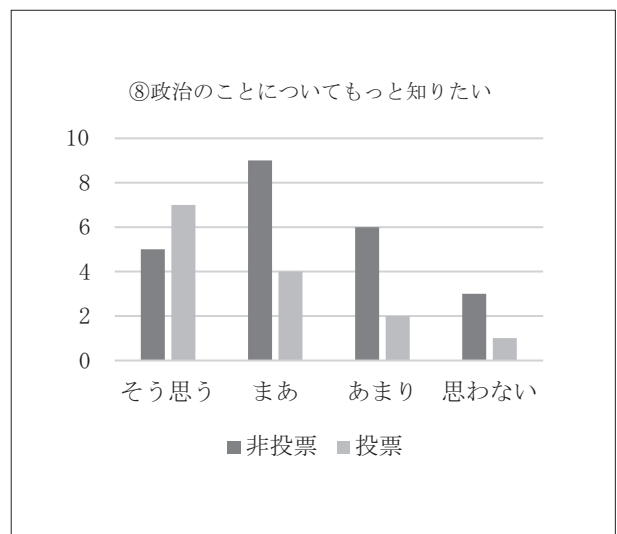


図4

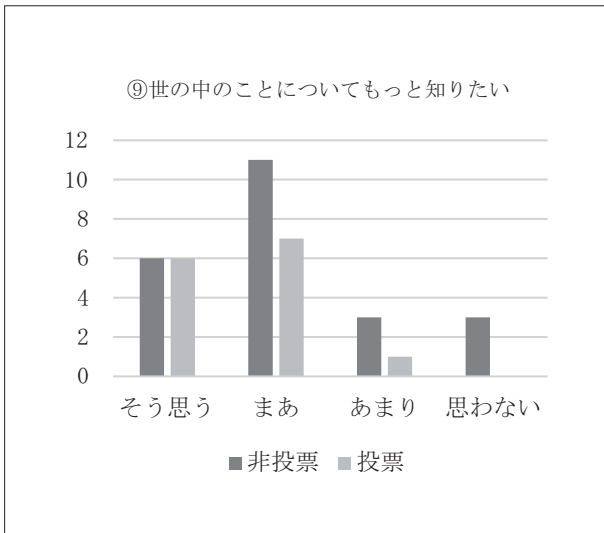


図5

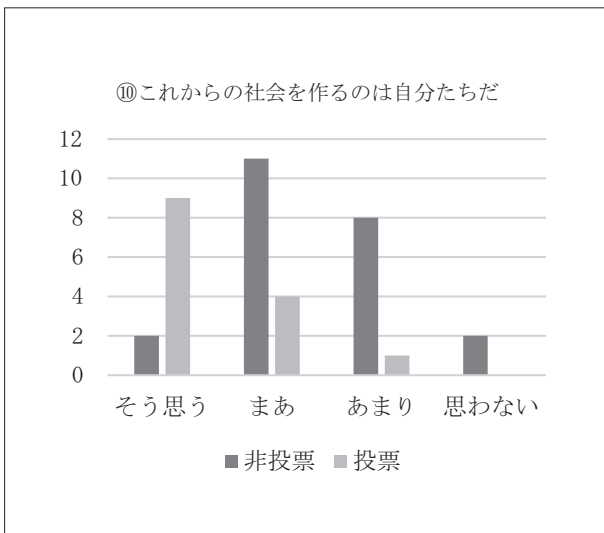


図6

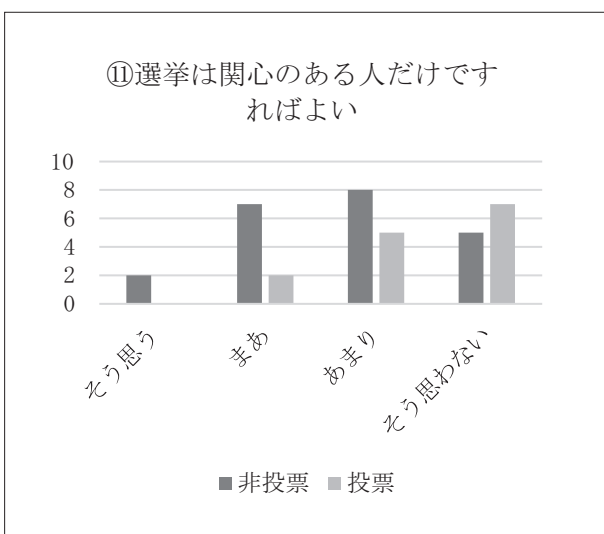


図7

会は自分たちが担う」という意識を持っていることが印象的である。

## 2-5 (図7)

質問⑪「選挙は関心のある人だけであればよいと思う」

この質問は、選挙についてどの程度「自分事」となっているのかを知るための反転質問として行った。投票群については、積極的に否定する傾向が見られたが、非投票群については「肯定派」「反対派」で2分された。積極的に否定する回答が少なく、むしろ積極的に肯定する回答があった(2名)ことが印象的である。成人して間もない世代の25%がすでに参政権を放棄する態度をとっていることをみると、「一人一票」の重さについて伝えることの大切さを改めて考えさせられる。

## 2-6 投票・非投票の理由

これらの4択質問に加え、投票行動はどのようにして起こるのかという点にも検討を加えるため、投票した/しなかった理由を尋ねる質問も併せて行った。

まず投票した学生にその理由を聞いたところ、「いつも行っているから」という回答が最も多かった(12名)。また次に多かったのは「誰かに行けと言われたから」(4名)である。「今回の選挙に関心が高かったから」「時間があったから」「なんとなく」という回答はゼロであった。この回答から、学生の投票行動は、それが慣習的になっているから、または周りの人間が投票行動を慣習化しているから、とう状況があることがうかがえる。個別の選挙への関心が高まって投票へ行く、または(成人になったから)何となく投票へ行く、という、一見ありそうな投票行動が意外と少なく、いつも行っているという行動の慣習性か、誰かから「行け」と言われる外的刺激が実際の投票行動を支えているような結果となった。

反対に投票に行かなかった人にその理由を聞いたところ、「時間がなかった」(8)、「いつも行っていないから」(7)、「忘れていたから」(6)の理由が多かった。少なかったのは「今回の投票に関心がなかったから」(1)、「選挙を知らなかったから」(2)、「行っても意味がないと思ったから」(2)である。その他として会場を知らなかった、引っ越しのため住民票の所在地にいなかった等があった。投票に行かない理由として、慣習的な

さ（いつも行っていないから）が一因にあげられた。投票した理由に「時間があつたから」を選んだ人はいなかったが、投票しなかった理由には「時間がなかったから」が最も多い結果となった。「行っても意味がない」「選挙に関心がない」という選挙への消極的な意見は少数派であり、選挙に行かない、という明瞭な意思決定の段階のなさがうかがえた（時間が無い、忘れていた、という回答は、行くつもりがないわけではないが、という前提があるように感じられる）。

### 3 主権者教育とその課題

以上、学生の意識調査の概要を示したが、ここに現れた現代社会を生きる「若者」の姿の一端は、決して楽観視できるものではないと考えられる。投票率が低迷することの問題もさることながら、「選挙は一部の人間でやればよい」という考え方が支持され、また将来世代が社会を担っていくという自覚はありつつも、選挙という民主主義の根幹である制度には希望を抱かない姿は、「社会参画主体」には程遠い。

また投票行動は、自分の意思決定というよりは、周りとの同調性や他者（おそらく大人）からの外部刺激により促されるもので、それらが無い場合、明確な意思決定なく、「行かない」という選択に流されている（選挙に行くと自分で意思決定しにくい）ように見受けられる。

今回の調査結果をもって若者の全体像を把握することは難しいが、一つの参考的知見としつつ、本来の主権者教育というものがあるとするれば、それはいつだれがどこですべきものであるのか、という点を論点にすることを考えたい。投票行動の有無は、行動の学習という点では、誰か身近な大人が手本となり、子どもが「真似ぶ」ことが必要である、という世代継承性について、今回の調査でも伺うことができた。であればこそ、若者の投票行動（参政権の行使、すなわち社会に参画する態度）を、教育課題として正面からとらえるべきと考える。

もちろん教育の現場で、これまで主権者教育やそれに類する教育が全く行われてこなかったわけではない。公民科や総合的な学習の時間等における主権者教育の実践や模擬投票の実践も多く報告されている。

にもかかわらず若者の投票率は低迷し、また学生の政治参加への意識、自分自身を権利主体とし

て捉える意識も高いとはいえない。それには、学校現場ならではの「政治的中立性の確保」という難しい問題が控えている。この点を解決しない限り、社会参画主体の育成という教育目標には迫れないのではないかと。以下、主権者教育の在り方と、それに付随する「政治的中立性」の問題について考察する。

#### 3-1 主権者教育の実践

そもそも主権者教育とは我が国ではどのようにとらえられているのであろうか。総務省（2017）によれば、主権者教育とは「社会の出来事を自ら考え、判断し、主体的に行動する主権者を育てる」こととされる。

2015年公職選挙法改正に伴い、18歳に選挙権が付与された。これを受けて学校現場では、未成年者に対する主権者教育の必要性が認識され、一部学校では模擬選挙等を取り入れるなど、積極的な動きも見せているところである。主権者ということについての広い学習方法の検討や模擬選挙のやり方の精錬等が課題として言われる。

投票という行為を政治的な課題の解決方法として選んでいない若者の存在も指摘されるところであり、これからの政治リテラシー教育には大いに期待が寄せられるところである。

#### 3-2 主権者教育を阻む障壁

日本国憲法では、主権が国民に存することを宣言し（主権在民）、国政の権力は国民の代表者が行使することを明らかにしている。この基礎の上に、民主主義の実現を図るためには、国民一人一人の政治的教養と特性の向上が必要であることは論を待たない。

主権者教育は、文部科学省・総務省によって推進されている教育政策の一つである。にもかかわらず、主権者教育が現場の教員にとって決してハードルが低いものではなく、扱いを忌避してしまいがちなことには、「政治的中立」という壁があることが考えられる。

文部科学省・総務省は主権者教育の実施に当たって、「指導上の政治的中立の確保等に関する留意点」を出し、内容の取扱いに対する注意喚起を行っている。

育成が望まれる「政治的教養」とは①民主政治、政党、憲法、地方自治等、現代民主政治上の各種の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及び政治的信念などとされる。

教育基本法では、政治的教養を「教育上尊重」するとしている（第14条）が、教育上尊重するとは、「あらゆる党派的政治教育を禁止する一方で、国家・社会の諸問題の解決に主体的に関わっていくために、それらの形成者として必要な政治的教養を養うことが重要であり、学校教育、社会教育、家庭教育それぞれの場において養われることが望まれる。」ということである。

ここで問題になるのは、「あらゆる党派的政治教育の禁止」である。政治について取り扱おうとする際、党派の主義主張に触れることができるのか、という疑問が持たれている。または党派の主義主張に触れることなく政治的な内容を教えることができるのか、という疑問も持たれる。

第14条第2項にある「特定の政党を支持し、又は是に反対するための政治教育」とは、「指導上の留意点」によれば、「直接・間接を問わず、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、すなわち党派的政治教育を言う。したがって、学校教育において、ある政党の政策や主張を支持しないし反対するよう教育を行う場合等は本項により禁止される」ことになる。ただし「教員が、党派的な主張や政策に触れることはありえることであり、各政党の政策等を批評することが直ちに本項に抵触するものではないが、教員の個人的な主義主張を避けて、中立かつ公正な立場で指導するよう留意しなければならない」とされている。

すなわち教員は、党派的な主義や政策を批判的に検討してみたりすることはできるはずなのであるが、どこからが「個人的な主義主張」とされるのか、どこからが「中立かつ公平な立場」でないとされるのか、あいまいであるため、つい発言を控えるということになるのであろう。

また教育公務員は、公共の利益のために全体の奉仕者として働く義務があり、公共の利益という職責を負っているため、政治的中立の姿勢を確保しなければならない。ある政策を批評することはある政党を批評することにもつながり、個人の主義主張にかかわる部分であるため、それが「全体の奉仕者」として適切な姿なのかどうか、葛藤を感じるということもある。

その他「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」では、この規定

を受ける教育職員は国立、公立、私立の別を問わない、とされている。また公職選挙法第137条では、教育者が、その地位を利用して選挙運動を行うことを禁止している（一般人と同様の立場で選挙運動をすることまでも禁止するものではない）。

多くの法律で文言を変えながら制約を受ける学校教員の政治的活動であるため、「政治的教養」というものを学校教育の中でどう扱えばいいのか、多くの教員は迷いの中にあるのではないだろうか。

次に、「指導の留意点」では、具体的な場面を挙げての解説があるので、以下確認する。

① 「政治的に対立する見解がある現実の課題を指導する」

一般に政治とは、自分の意見を持ちながら議論を交わし合意形成を図っていくことが重要であることから、「結論に至るまでの冷静で理性的な議論の過程が大切であることを理解させる」。その際、教員は中立活公正な立場で指導する。特定の事項を強調しすぎたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げたりするなど、特定の見方や偏った取扱いとならないよう指導することが必要であるとされる。

② 「現に国会等で法律案等が審議されているような課題を指導する」

このような際には、「一つの主張に誘導することを避け、生徒の議論がより深まり、議論の争点について、対立する見解を複数の新聞や国会等における議事録等を用いて紹介すること等により、偏った取扱いとならないように留意する」とされる。議題自体を扱うことが不適切であるとはされていない。

③ 「個別の課題に関して教員が特定の見解を取り上げ、特定の考えを自分の考えとして述べてよいか」

これについては、「教員が一つの見解を提示する場合には、その見解を提示することが教員の個人的な好悪などに基づいたものであると誤解が生じないようにする」必要があり、「教員が提示した見解が多様な見方や考え方の一つであることを生徒に理解させ」「見解を押し付けることとならないようにする」ことが必要である。また「教員が特定の見解を自分の考えとして述べることについては、教員の認識が生徒に大きな影響を与える立場にあることから、避けることが必要」とされている（下線筆者）。教員が一つの見解を提示することはできるが、それが個人の考えであってはならない、と

いうことである。教員はあくまでそれぞれの政治的見解に価値中立的な解釈者でなければならない、ということであろうか。

④ 「生徒から教員の主義主張を尋ねるような質問がある場合」

このような場合には、「慎重に対応し、必要に応じて、授業の狙いを踏まえつつ、学校における政治的教養を育む教育は、議論の下で生徒の考えをまとめていくようなプロセスが重要であること、また公職選挙法等の法令に基づき行われるべきものであることなどについて、生徒にも理解させることが求められる」とある。正面から教員の考えを述べるな、という意味にとれるが、選挙権を行使できる主体となった人間が、教師の政治的見解に興味関心を持ち、質問してきた際に、話をはぐらかすような回答をすることが果たして適切なのだろうか。選挙権を持っている、即ち一個人として意思決定し、投票できる相手に対して「生徒の考えをまとめていくプロセス」の重要性や「公職選挙法」というルールだけを教えることが政治的教養をはぐくむことなのか、と疑問が残る。

そのほかにも、特に高校で非常に気を遣うのは、18歳未満と18歳以上の生徒に対する取扱いの違いが発生していることである。学年生であれば18歳未満と18歳以上が混在するクラスになることは避けられないが、法規上扱いが違うので、学校の教員としては、2つのルールを適用しながら違反とならないよう政治的教養を教えなければならないということになる。

また選挙権を持たない外国籍の生徒についての課題も事実上放置されている。「選挙権の有無や国籍の違いに関わらず、政治や選挙に関する知識はもとより、根拠を判断し、討論等を通じて自己の意見を正しく表明する力、他人の意見に十分耳を傾け、これを尊重するという態度とともに異なる意見を調整し合意を形成していく力をはぐくむ指導を行う」とされているが、日本における選挙権を持たない生徒に、「政治的教養を身に付けよう」ということが果たして政治的参加を可能とするための教養といえるのだろうか。

結局、このような複雑な制約は、「政治的な臭いが含まれる内容については取り扱わないほうが無難」、という教員の意識につながっているのではないか。学校で政治的な内容に触れることのなかった学生は、前述のように選挙権を行使できる年齢に達しても「政治はよそ事」で、積極的に受け入

れるよりは忌避しておいた方がよいものとなる。

結果として、投票行動は学校で学ぶことができず、学校以外の要因、すなわち身の回りにいる大人（家族や近親者、仲間）の行動に大きく影響を受けると考えられる。つまり政治的参加に関して、家庭的背景の格差といったものが現れる可能性がある。

## おわりに

義務教育という最低限の国民的素養を身に付ける教育機関があるにもかかわらず、国民としての権利である参政権が行使できない主体が過半数を占める、この状況は打開しなければならない。

まずは教員が適切な政治的教養を身に付ける必要があることは明らかであるが、学問的知見のもとで、より適切な社会参画主体の育成を目指す教育プログラムの開発が必要とされている。

総合的な学習の時間が、カリキュラム・マネジメントの軸として位置づけられ、他の教科等を学ぶ起点とされ、社会参画主体という教育のゴールを明確に打ち出すものである以上、政治的教養を持ち主権者としての行動様式を身に付ける、という点について、もう少し踏み込んだ議論が必要とされるのではないだろうか。政治的な社会参画主体の育成という目標を明瞭にすることで、政治的中立性の確保という難しい問題に対してもただ回避するのではなく、正面から正論を投げかけていけるような風潮を作らなくてはならないと考える。

なお本稿においては主権者教育の授業実践について詳細な言及や考察が出来なかったので、今後知見を深めたい。また今回把握された課題について、データとして検証に足る調査につなげていきたい。

## 参考・引用文献

- 田村学他 (2017) 『生活・総合「深い学び」のカリキュラム・デザイン』 東洋館士出版  
 文部科学省「小学校学習指導要領（平成29年告示）解説 総合的な学習の時間」  
 ドミニク・S・ライチェン他 (2006) 『キー・コンピテンシー』 明石書店  
 藤原孝章・長瀬拓也 (2018) 『大学生と小学生の協同的な学習による主権者意識の向上について—選挙体験ワークショップの取り組みから—』 現

代社会フォーラム No.14 1-13.

隈田久文 (2018) 「主権者教育の一環としての模擬選挙の実施Ⅲ」名古屋大学教育学部附属中・高等学校紀要 (63) 170-174.

林紀行他 (2017) 「18歳選挙権と政治教育—クラーク記念国際高等学校における取り組み—」環太平洋大学研究紀要 (11) 117-131.

村上純一 (2016) 「18歳選挙権成立の政治過程と主権者教育の課題に関する一考察—国会会議録の分析を中心に」『人間科学研究』文教大学人間科学部第38号 37-46.

京俊介 (2019) 『大学教育としての模擬選挙』中京法学53巻1・2号 1-46.

鈴木隆司 (2017) 「小学校におけるカリキュラム・マネジメントの実際—生活科・『総合的な学習の時間』を中心として」千葉大学教育学部研究紀要 第65巻 31-40.

嘉納英明 (2004) 「まちづくり総合学習に関する事例的研究」人間科学 13 109-129.

中澤渉他 (2015) 『格差社会の中の高校生』勁草書房

谷村綾子 (2017) 「世界市民教育と『総合的な学習の時間』のカリキュラム接合に関する検討」千里金蘭大学紀要 第14号 47-53.

谷村綾子 (2018) 「『多様性に開かれた社会』と総合的な学習の時間の探求課題の関係性」千里金蘭大学紀要 第15号 57-67.

