

# 高校における主権者教育の実践

—— 生徒と市議会議員との意見交換会を中心に ——

峯 川 浩 一・斎 藤 周

## **Citizenship Education Practices in High School**

—— Dialogue between Students and Members of City Assembly ——

Koichi MINEKAWA and Madoka SAITO

群馬大学共同教育学部紀要 人文・社会科学編

第70巻 51—69頁 2021 別刷



# 高校における主権者教育の実践

—— 生徒と市議会議員との意見交換会を中心に ——

峯川浩一<sup>1)</sup>・斎藤周<sup>2)</sup>

1) 群馬県教育委員会事務局高校教育課

2) 群馬大学共同教育学部社会科教育講座

(2020年9月30日受理)

## Citizenship Education Practices in High School

—— Dialogue between Students and Members of City Assembly ——

Koichi MINEKAWA<sup>1)</sup> and Madoka SAITO<sup>2)</sup>

1) High School Section, Secretariat of Gunma Prefecture Board of Education

2) Department of Social Studies, Cooperative Faculty of Education, Gunma University

(Accepted on September 30th, 2020)

### はじめに

2015年に公職選挙法が改正(2015年6月19日公布、2016年6月19日施行)され、18歳から選挙に参加できるようになったことを受け、高校現場において生徒の政治的教養を育むための教育<sup>1)</sup>、いわゆる「主権者教育」が注目を集めた。そのため、18歳選挙権の導入をきっかけに全国の高校では、架空の候補者による模擬選挙の実施や選挙活動に関する注意点、投票先の決定方法<sup>2)</sup>などについての授業が「主権者教育」として盛んに実施されるようになった。また、総務省・文部科学省は主権者教育に関する副教材として『私たちが拓く日本の未来』を作成すると共に、全ての高校生及び指導担当者に配布<sup>3)</sup>し、「主権者教育」の実施推進をはかった。

一方、高校現場では、1969(昭和44)年に当時の文部省が通達した「高等学校における政治的教養と政治活動について」(文初高第483号、昭和44年10月31日)(以下、「44年通達」と言う。)をはじめ、教育基本法(旧8条、現14条)や教育公務員特例法など、学校教育に関わる各種法令における「政治

的中立性」への配慮から、政治を取り扱うことに関して慎重にならざるを得ない状況が長年続いていた。

18歳選挙権の導入に合わせ、2015年の10月29日に文部科学省からは「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的活動等について」(27文科初第933号)が新たに出された。この通知により従来は慎重な取り扱いが求められていた「現実の具体的な政治的事象」<sup>4)</sup>について、「具体的かつ実践的な指導」が求められるようになるなどし、高校教育において取り扱う政治の範囲が大きく広がった。しかし大幅な方針転換は、政治教育をどのように行っていくべきなのかということについて、具体的議論が事実上中断されていた高校の現場に大きな不安を与えることになった。

18歳選挙権の導入をきっかけに巻き起こった主権者教育に関する新たな動きの中でも、議論の中心となったのは、「効果的な主権者教育」を「政治的中立性に配慮」しながら、どのように実践していくかということであった。「効果的な主権者教育」とはどのようなものなのか。また、「政治的中立性」

とはどのような概念で、なぜ教育における「政治的中立性」の確保が重要なのかという2点が、大きな課題として浮かび上がってきたのである。

そこで筆者(峯川)は当時の勤務校であった群馬県立沼田高等学校において、「効果的な主権者教育」を実現すべくいくつかの実践を行った。2016年の参議院議員通常選挙及び2017年の衆議院議員総選挙に際しては、模擬投票や、投票する候補者の決定方法に関する取り組みを行い、2019年の統一地方選に向けて、高校生と市議会議員の意見交換会を実施した。2016年の参院選と2017年の衆院選に際しての取り組みを第1ステージ、2019年の統一地方選に向けた取り組みを第2ステージとして整理することとし、本稿の前半では、初めて地方議会議員選挙に臨むことになる生徒達に対しどのような視点を持って主権者教育を行っていく必要があるのかについて、実践を通して検討した結果を中心に述べる<sup>5)</sup>。

また、本稿後半では、第2ステージの次の段階の主権者教育の在り方という観点から、主権者教育とシティズンシップ教育の関係性について検討する。

## 1 18歳選挙権導入が高校の現場へ与えた影響と主権者教育

### (1) 高校における従来の政治に関する教育

これまで、高等学校(以下、「高校」と言う。)での政治に関する教育は、公民科の現代社会及び政治・経済の科目を中心に行われてきた。その内容は、主要国の政治体制や日本国内の戦後の政党史、日本の立法・行政・司法それぞれの仕組み、地方自治といったものであり、歴史や制度を理解させることが重要視されてきた。

また近年では、政治に関する事実や制度を覚えさせるだけではなく、思考力や表現力を高めることが重視されるようになってきた。特に2010(平成22)年度から先行実施された高等学校学習指導要領においては、改訂のポイントとして「言語活動の充実」が盛り込まれ、様々な社会的な課題について生徒が主体的に考えをまとめたり、発表したりする授業形態が取り入れられるようになってきた。

さらに、2022(令和4)年度から実施される新学習指導要領においては「主体的・対話的で深い学び」をめざす、アクティブ・ラーニングの視点に立った授業改善が求められることになった(文部科学省平成29年度教育課程説明会資料)。特に高校の地歴・公民科においては、社会的な課題に対する関心をどのように高め、社会における課題を解決するためにどのような手法や取り組みがあるのかを考えさせるなど、「社会とのつながり」を重視する授業を行うことが重要視されるようになった。

学習指導要領の改定がきっかけとなり、生徒に「覚えさせる」のではなく「思考させる」授業作りのためには、どのような工夫が必要なのかが議論され、様々な実践が行われるようになった。しかし、生徒に「思考させる」ための具体的な題材として「政治」が選ばれることは稀な事例であると言わざるを得ない状況であった。例えば、「貿易の自由化」について議論する際、貿易自由化によってどのようなメリットやデメリットが生じるのか、それぞれの事例について取り上げて考えさせる場面があるとす。その場合、個々の産業において、貿易自由化がどのような影響を与えるかについて議論を行っても、実際の社会において、政党や政治団体などがどのような主張をし、その主張の根拠にはどういった背景があるのかといった部分には踏み込むことができなかった。社会的な事象について授業で考えることはできても、実社会における政治的対立や利害関係に直接触れるような取り組みは難しい状況だったのである。

こうした状況は2015年の公職選挙法改正に伴う選挙権年齢の18歳への引き下げにより、大きな転換を迎えることになった。高校生が選挙に参加できるようになったことで、政治との関わりを学校の中でどう取り扱っていくのか、政治との距離をどう縮めていくべきなのかという、いわゆる主権者教育のあり方についての議論が急激に盛り上がることになり、全国で様々な取り組みが試みられるようになった。

18歳への選挙権年齢引き下げが明らかになった当初の高校現場の混乱はかなり大きなものがあった。

その最大の理由は、政治教育に対する文部科学省の姿勢の大転換にある。従来高校での政治教育は44年通達に非常に強い影響を受けていた。44年通達には、当時社会問題化していた大学生によるいわゆる学生運動の影響が高校生にまで及び、高校教育の安定性が損なわれることに対する懸念が色濃く現れている。通達の冒頭で「大学紛争の影響等もあって、最近、一部の高等学校生徒の間に、違法または暴力的な政治的活動に参加したり、授業妨害や学校封鎖などを行なったりする事例が発生しているのは遺憾なことである。」とあることから学生運動の影響が明らかである。

44年通達の第一「高等学校教育と政治的教養」の二では、「生徒の発達段階、高等学校の現状とりわけ高等学校への進学者の著しい増加および最近の社会情勢などを考慮すると、高等学校教育における政治的教養を豊かにするための教育（以下「政治的教養の教育」という。）がよりいつそう適切に行なわれる必要がある。」と述べられている。これは、教育基本法第八条第一項（当時）で規定される「良識ある公民たるに必要な政治的教養は、教育上これを尊重しなければならない。」という趣旨にのっとったものと理解することができる。

また、第二の「高等学校における政治的教養の教育のねらい」でも、「二」では「日本国憲法のもとでの議会制民主主義についての理解を深め、これを尊重し、推進する意義をじゅうぶん認識させること。」と述べられており、通達の前半部分については、政治的教養の教育を適切に推進することについての内容が中心となっている。

しかし第三の「政治的教養の教育に関する指導上の留意事項」では、「二(一)」の後半部分において、「現実の具体的な政治的事象には、教師自身も教材としてじゅうぶん理解し、消化して客観的に取り扱うことに困難なものがあり、ともすれば教師の個人的な見解や主義主張がはいりこむおそれがあるので、慎重に取り扱うこと。」「二(四)」では「教師は、その言動が生徒の人格形成に与える影響がきわめて大きいことに留意し、学校の内外を問わずその地位を利用して特定の政治的立場に立つて生徒に接する

ことのないよう、また不用意に地位を利用した結果とならないようにすること。」と、教師が政治的事象を取り扱う際の姿勢について、強く牽制する表現が見て取れる。

さらに、この通達の中で高校現場に非常に大きな影響を与えたと言えるのが、第四の「高等学校生徒の政治的活動」の「一」にある「生徒の政治的活動が望ましくない理由」である。この中の(一)で「生徒は未成年者であり、民事上、刑事上などにおいて成年者と異なつた扱いをされるとともに選挙権等の参政権が与えられていないことなどからも明らかであるように、国家・社会としては未成年者が政治的活動を行なうことを期待していないし、むしろ行なわないよう要請している」ともいえること。」と述べられている。後半部分の「未成年者が政治的活動を行うことを期待していないし、むしろ行わないよう要請している」という表現は、インパクトの強いものであり、また、様々な場面でこの文言が切り取られ紹介されたこともあり、高校での政治教育は事実上の禁止事項であるという暗黙の了解がなされているのが実態であった。

加えて、公立学校の教員は教育公務員特例法18条において「政治的行為の制限」が規定され、公職選挙法137条では「教育者の地位利用の選挙運動の禁止」が定められている。教育基本法（現行法）第14条第1項には「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」とある一方、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の政治的な活動をしてはならない」と述べられている。このように、44年通達に加えいくつかの法令によって高校現場から「政治」に関する教育は遠ざけられ、実社会での政治的事象の中身をテーマに授業を行うということは選択肢の外にある状況であった。こうした状況は総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書（2011年12月）<sup>6)</sup>の中でも、「政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にある」とあり、全国的な傾向であると理解することができる。つまり、従来の教育

現場においては政治的な教養を育む教育を実施することは重要視されていたとは言えず、また政治的事象をテーマに授業を行おうとすることは、非常に慎重な取扱いが求められ、「事実上不可能に近い状況」<sup>7)</sup>であった。

このように政治について非常に慎重な姿勢をとっていた学校現場に対し、文部科学省から新たに出された「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」の通知(27文科初第933号、平成27年10月29日)<sup>8)</sup>(以下、「新通知」と言う。)には、従来の方針を大きく転換する内容が盛り込まれた。通知の前半部分では、「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(以下「有権者」という。)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重要です。」と述べられている。44年通達において、「現実の政治的事象」の取扱いについて「教師が客観的に取り扱うことは困難な場合があるため、慎重に取り扱う」と述べられていたことと比較すると、新通知では「具体的な政治的事象」を取り扱うことを推奨しており、方針の転換を見て取ることができる。

さらに、第3の「高等学校等の生徒の政治的活動等」では「今回の法改正により、18歳以上の高等学校等の生徒は、有権者として選挙権を有し、また、選挙運動を行うことなどが認められることとなる。このような法改正は、未来の我が国を担っていく世代である若い人々の意見を、現在と未来の我が国のあり方を決める政治に反映させていくことが望ましいという意図に基づくものであり、今後は、高等学校等の生徒が、国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される。」と明記され、44年通知の「未成年が政治的活動を行うことを期待していない」状態から、新通知では「生徒の積極的な政治への関わりを期待する」方向へ方針が転換されたと言える。

こうした国の教育行政の姿勢の転換によって、教

師にとっては、これまで指導することが事実上禁止されていた事柄が推奨されるようになり、どういった授業作りをしていくべきなのか全くの手探りがはじまったのである。

## (2) 選挙に参加する生徒への指導

主権者教育<sup>9)</sup>という言葉を学校現場で耳にするようになったのは、2015年の秋頃であった。当時は、公民科を中心とした、高校在学中に選挙に参加することになる生徒にどのような指導を行っていくべきかという議論と、生徒指導部を中心とした、生徒が行う可能性がある政治活動に対し、どのような指導をしていく必要があるのかという議論とが、併存している状況であった。ここでは、選挙に参加する生徒に対する指導に関して、2015年当時の様子について述べる。

これまで高校における政治に関する教育は、「教育基本法第14条第1項の政治的教養を育む教育よりも、第2項の政治的中立性を重視する風潮が強かった」<sup>10)</sup>と指摘されているように、現実の政治的課題を取り扱わないことで「政治的中立」を確保してきた側面がある。高校の「現代社会」や「政治・経済」においても、政治体制や政党史、立法・行政・司法の仕組み、地方自治等が学習内容の多くを占める。こうした指導内容について、『私たちが拓く日本の未来 指導資料』の中では「政治の意義や制度に関する指導は、知識を暗記するような教育となっているのではないか」、「現実の具体的政治事象を取り扱うことに消極的ではないか」と指摘されている。つまり、18歳選挙権の導入にあたって、「知識を暗記するような教育」ではなく、「現実の具体的政治事象を積極的に扱う」教育を行っていく必要があるというのである。

「現実の具体的政治事象を積極的に扱う」主権者教育の第一歩として、18歳選挙権の導入から2016年の参院選までに行われたのは投票教育であった。具体的には、模擬投票などを通して投票の仕方を学ぶことや、選挙期間中の注意点について周知するという内容である。まず、主権者教育の第一歩として、投票教育が行われた理由として、次の2点が考えら

れる。

1点目として、投票教育は教育現場の懸案である政治的中立性の確保について考える必要が少ないことである。前述の通り、従来の学校現場では、政治に関する具体的な話題には触れないことを是としてきた傾向があり、新たに「主権者教育」を行うことが求められても、中立性について相当に敏感であった。それでも、通常の授業の中で政治的な内容を扱うことに慣れている地歴・公民科の教員は中立性の確保についてある程度のイメージを持つことができていたが、他教科の教員は中立性について過度に心配する様子が見られた。特に、教育内容について直接の責任をとることになる管理職においては、「主権者教育」と聞くだけで、その計画や実施に慎重すぎる姿勢を示すケースもあった。

そうした中、模擬選挙の実施に関しては、架空の候補者を設定することや、候補者の主張するシナリオを教員が作ることによって、現実の政治課題からは離れたところでの教育を行えることが、中立性に対する懸念を排除できるという点で好都合であった。

2点目として、「主権者教育」をどうしたらいいのか困っている学校に対して、選挙管理委員会が救いの手をさしのべてくれたことがある。特に市町村選挙管理委員会は、模擬投票に際し、投票箱や記載台、投票用紙等を貸与・提供してくれるばかりか、投票の注意事項等の解説までを出前授業の形で請け負ってくれるため、多くの学校が選挙管理委員会を頼って主権者教育を実施した。選挙管理委員会も、18歳選挙権の導入に合わせ投票の啓発活動を行いたいと考えており、学校と選挙管理委員会の利害が一致している部分があった。また学校としては、適正な選挙運営が本来業務である選挙管理委員会に主権者教育をお願いできることは、先に述べた中立性の確保という課題をなんの心配もなくクリアできる点が、なによりもありがたいものであった。

選挙管理委員会と協力した「投票教育」を中心とした主権者教育は、一定の成果を上げることができた。しかし、選挙管理委員会との協力はその有効性を認めつつ、主権者教育に対する限界も感じさせる

ようになった。その限界とは、いくら選挙管理委員会と綿密に協力しても、主権者教育の本丸である「政治」そのものに一定以上近づくことができないことである。

これまで述べてきたように、学校は政治的中立性という言葉に敏感になりながら主権者教育に取り組んできた。また、選挙管理委員会は選挙事務全般の管理を行う組織であり、なにより適正な選挙運営が最も重要な業務である。つまり、学校も選挙管理委員会も実際の政治からは、一步引いたところにある組織であり、その両者の協力で実際の政治に迫ろうとするには無理があることが分かってきたのである。

### (3) 主権者教育の次のステップ

では、投票教育の次の段階の主権者教育とはどんなものだろうか。まず、そもそもの主権者教育の定義について、『私たちが拓く日本の未来 指導資料』では「政治に参加する意義や政治が自らに与える影響などを生徒に理解させること」、「違法な選挙運動を行うことがないように選挙制度を理解させること」としている。また、総務省は「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく主権者」の育成<sup>1)</sup>としている。どちらの定義からも、「政治や社会」の出来事を、「自分のこと」として捉え、判断し行動できるようにすることが求められている。こうした定義から、筆者は政治や社会の出来事に高校生がより近づいて、自分と関係のあることとして捉えられるようにする取り組みが、投票教育の次の段階の主権者教育と言えるのではないかと考えた。

しかし、「政治や社会の出来事を自分のこととして捉えられるようにする教育」を主権者教育と考えると、これまでも、「社会との主体的な関わり」は特に地歴・公民科の授業の中では重視されてきたことであり、従来の地歴・公民科の授業も「主権者教育」であると考えることができる。そればかりか、ホームルーム活動や部活動で集団のあり方や民主的な意思決定について学ぶことも主権者教育であり、あるいは数学で確率や統計等について学ぶことも社

会を理解する技術の獲得となるので主権者教育と捉えられることになる。また、教育基本法の第1条では「平和で民主的な国家及び社会の形成者」の育成を教育の目的として定めており、学校教育法では高等学校・中等教育学校の教育の目標として「国家及び社会の形成者として必要な資質を養うこと」(51条1号、64条1号)を掲げている。つまり、主権者としての資質を育成することは、学校教育全体を通して成し遂げるべきことであり、「主権者教育」という特別なプログラムがあるかのようにとらえるのは、誤った認識であるということもできる。

では、主権者教育は学校教育全体を通して行えばよいと考えるのが適当なのだろうか。筆者は、現時点で「学校教育全体での主権者教育」の実施を議論する状況にはなっていないと考える。なぜそう考えるかと言うと、「学校教育全体」で取り組もうとすると、主権者教育の目的である「政治」や「社会」への関わりが薄まってしまふからである。まず現状では政治・社会との関わりに主眼を置いて「主権者教育とはこういうもの」というモデルを作り、そのモデルが共有される状況を作り出すことが優先であるのではないだろうか。そのモデルの第一歩が模擬投票等による投票教育であり、次なるモデルが「実際の政治との関わり」である。

次項においては、投票教育を中心とした主権者教育から、実際の政治との関わりを重視した主権者教育へと、どのような経緯でステップアップしていったのかについて、実践事例を報告することとする。

## 2 主権者教育の実践

### (1) 地方議会と主権者教育

初めて18・19歳が参加することになった2016年の参院選をきっかけに、模擬投票や政策比較などの主権者教育が実施されてきた。2016年の参院選、2017年の衆院選と2度の選挙を経て、国政選挙に向けた主権者教育の型はある程度方向性が見えてきた。

そのような中で、2019年は18歳選挙権導入後初の統一地方選挙が行われる年であることを踏まえ、

特に地方議会議員選挙に臨むことになる生徒達に、どのような視点を持って主権者教育を行っていく必要があるのか考え、2018年から実践を行った。

前述したように、主権者教育第1ステージにおいて、国政選挙に関する主権者教育の実践は一定の方向性が見えてきた。しかし、模擬投票や政策比較を中心とした実践には不足しているものがあつた。それは、政治との直接的な関わりである。

主権者教育第1ステージで行われてきた主権者教育の実践は、政治に対し客観的・間接的に関わるのが必然の組織である学校と選挙管理委員会が中心的な担い手であつた。筆者は、これまでの2者の協力による主権者教育のプログラム作成はたいへん効果のあるものであつたと感じる一方、学校と選挙管理委員会が協力するだけでは、主権者教育をこれ以上「政治に近づける」ことが難しいのではないかと考えるようになった。統一地方選に関わる市区町村議会議員は国会議員と比べ身近な存在であり、市区町村議会における政治は日々の生活との関わりが強いものである。生徒と距離の近いところにある市区町村議会選挙や市区町村議会における政治に「どのように近づき」、「どのように直接的に関わっていくのか」ということが、主権者教育第2ステージでの課題であつた。

一般的に、市区町村議会選挙において、有権者がどの候補者に投票するか決定する際の方法には、曖昧な部分が多いと言える。ここで言う曖昧とは、政治家の主張や重視する政策等を比較して投票先を決定するというプロセスを経にくいという意味である。国政選挙においても、政策を吟味するまでもなく常に決まった政党の候補者に投票したり、候補者の見目の印象などを頼りに投票したりする人もいるだろう。しかし、市区町村議会の定数は比較的小きな自治体でも10名程度であり、大規模の自治体では50名<sup>12)</sup>というところもある。よって、候補者一人ひとりの政策を細かく比較することは困難な場合が多い。また、政治上の争点や対立軸が不明確だったり、政党の公認候補が少ない場合もある。そのため、国政選挙に際しての主権者教育で行われることのある各政党の政策の比較を、市区町村議会選挙につい

て実施することは難しい。

筆者は、様々な機会において、県内外の20名ほどの高校公民科の教員に、市区町村議会議員選挙の際に自身が投票する候補者をどう決定するか尋ねた。すると、候補者の主張や政策を比較するといった決定方法をとるといふ答えは皆無であり、「同じ地区に住んでいる人を選ぶ」や「学校や地区の行事などで顔を見たことがある人を選ぶ」、「毎回どう選んでいいか分からず困る」などの声が聞かれた。公民科の教員の声を集めてもこのような状況の中、地方議会議員選挙に生徒がどのように臨むべきなのか考えることが、第2ステージの主権者教育構想のスタートとなった。

## (2) 群馬県議会の取り組み

筆者は、地方議会議員選挙における主権者教育のあり方を模索する中、群馬県議会が大学生や高校生を対象に、県議会議員との意見交換会を行っていることを知り、取り組み内容について取材した。

群馬県議会では、2016年から、大学生との意見交換会として「ぐんまシチズンシップアカデミー」、高校生との意見交換会として「GACHi 高校生 × 県議会議員」<sup>13)</sup>を実施している。群馬県議会事務局で両イベントを担当する渡邊恭朗氏（群馬県議会事務局政策広報課）によると、「議員も自分たちの考えや仕事内容を発信したり、地方政治への関心を高めてもらったりする機会を欲している」とのことであった。

実際に、大学生との県議会議員の意見交換会の場に同席すると、そこで交わされる意見の内容は、政策的なものよりも議員としての活動内容や力を入れて取り組んでいる仕事などが中心であった。しかし、参加した学生にインタビューを行うと、政策についての話題にならないからといって、政治への関心が高まらないというわけではないことも分かった。

- ・県議会議員の方が取り組んでいる内容を聞いて、それが自分たちの日々の生活に関わりの深いことなのか分かった。政治が身近な生活に関係していることを知ることができた。(大学院1年 女性)
- ・県議会議員の仕事について知って、県議の方が取り組んでいることはイコール群馬県の課題であるということが分かった。(大学院1年 女性)
- ・県議会議員の方が、女性の社会進出について話されていて、そういうことは国の仕事だと思っていただけ、県でも取り組めることがあるのだということが分かった。(大学3年 女性)

このような参加者の感想からも分かる通り、参加者は「身近な生活と政治」や「身近な政治課題」について考える機会を得ていたと言える。国政と地方政治の最も大きな違いの一つは「身近さ」の度合いであり、ここを切り口として地方政治に適した主権者教育を構築できないか検討することにした。

## (3) 高校生と市議会議員の意見交換会

群馬県議会への取材から、「身近さ」というキーワードを見いだし、生徒に政治や政治的課題がいかに関わりがあるのかを理解させることを目的として第2ステージの主権者教育に取り組んでいくことにした。そこで、沼田高校（筆者（峯川）の当時の勤務校）の所在地である沼田市の議会との何らかの連携ができないかと考え、沼田市議会議員を学校に招き高校生との意見交換会を行うことを、市議会側に提案することとした。

## (4) 学校に政治家を招く際の政治的中立性

政治家を学校に招く試みは、学校における政治教育のあり方としては先進的な取り組みであって、ほとんど前例がない。そのため、計画段階から特に政治的中立性の確保について、細心の注意をする必要がある。先に取材した県議会では、高校生と県議会

議員の意見交換会である「<sup>(ガチ)</sup>GACHi 高校生 × <sup>(かける)</sup> 県議会議員」の実施時、高校に議員を派遣するにあたり、政治的中立性を確保するために次のような工夫をしているとのことであった。

- ①高校の所在地や周辺自治体から出馬している議員は派遣しない
- ②異なる政党（会派）の議員を3名以上派遣する
- ③教育を担当する、文教警察委員会に所属する議員を派遣する
- ④投票の呼びかけ等、政治活動と疑念をいだかれる発言は慎む

上記の①～④のうち、③と④に関しては市議会との意見交換会でも留意可能である。しかし、①は学校所在地の市議会議員を招聘する以上不可能であり、②についても1名ないし2名のみの会派もあることから、必ず実行するのは難しい状況にあった。そのため、県議会事務局の担当者からのアドバイスも踏まえ、沼田市議会で総務文教委員会に所属する議員の派遣をお願いする方針を立てた。特定の委員会に所属する議員を全員招聘すれば、一定の政治的中立性を確保できると考えたからである。この点に関しては、総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』指導資料において「議員等を招く場合には、学校の政治的中立性を確保するために、議会事務局等と連携し、複数の会派を招くことも含め、生徒が様々な意見に触れることができるようにするといった工夫を行うことが期待されます。」(88頁)と述べられており、議会事務局に依頼し特定の委員会に所属する複数人の議員の招聘を行うことで政治的中立性を確保できると考えた。

ここで、筆者が2018年に群馬県内の公立高校等に勤務する地歴・公民科担当者を対象に行ったアンケート<sup>14)</sup>において、「学校に地方議会議員（県議会や市町村議会議員）を招き、生徒との意見交換会を実施しようとする際、次のケースでは、どの程度政治的中立性が確保されていると考えますか。なお、意見交換会では対立する意見がある問題についても取り扱おうと想定します。」という質問をした際の回答について紹介する。

アンケートの回答は次のようなものになった。

	政治的中立性が確保			
	確保できる	まあ確保できる	あまり確保できていない	確保できていない
議会に所属する全ての議員が参加する。	55%	33%	7%	5%
議会に所属する全ての議員に参加を依頼し、出欠の判断は議員に任せる。	18%	44%	28%	10%
議会の特定の委員会（例：群馬県議会であれば文教警察委員会等）に所属する議員が全員参加する。	18%	38%	30%	14%
議会に所属する全会派の議員が1名ずつ参加する。	36%	46%	10%	7%
議長のみが参加する。	6%	18%	38%	38%
議会に所属する全会派に出席を依頼して、出欠の判断は会派に任せる。	12%	33%	41%	14%
議会事務局に意見交換会の趣旨を説明し、派遣を依頼する（人選などは議会事務局に任せる。）	8%	21%	45%	25%

このアンケート結果を見ると、議員を学校に招く際の政治的中立性について、80%以上の教員が確保できている（確保できているとまあ確保できているの合計）と回答したのは、「議会に所属する全ての議員が参加する。」と「議会に所属する全会派の議員が1名ずつ参加する。」の2つであった。アンケートの質問では、実際にどのような形態で意見交換会を実施するのかの詳細までは説明していないため、あくまで回答した教員の政治的中立性に対する主観的な感覚を尋ねているに過ぎないが、「全員」や「全会派」の参加が政治的中立性の確保のためには重要であることが確認できた。

#### (5) 沼田市議会への提案

実際の提案は沼田市議会事務局を通し、次のような内容で行った。

(目的)

- ・市議とのコミュニケーションを通して、市議会や

市議の役割を考え知ること、政治が自己の生活と直接の関わりを持っていることに気づかせる。

- ・市議とのコミュニケーションを通して、政治的課題には様々なものがあることを知り、地域社会と政治の関係について関心を高める。
- ・市議とのコミュニケーションを通して、市議を身近に感じることで、政治や選挙への関わり方について主体的に判断する力を高める。

(日時)

- ・議会開催期間中以外で、日程を調整する。時間は1校時分(50分)とする。

(場所)

- ・沼田高校の普通教室

(対象)

- ・2学年生徒全員 約160名(翌年の市議会議員選挙で一部生徒が選挙権を有する)

(内容)

- ・沼田市の課題について複数のテーマを設定し、生徒は自分の希望に応じたテーマを選択する。テーマ毎に市議会議員と生徒が意見交換を行う。そのため6~8名程度の市議の参加をお願いしたい。

### (6) 提案事項に対する沼田市議会からの反応

上記で示したような内容で高校生と市議との意見交換を実施したい旨を、沼田市議会事務局に提案した。結論としては、意見交換会の実施に関して快諾が得られた。県議会と同様、市議会でも、「若者に対し、日頃の活動について発信する」機会を模索していたようであり、意見交換実施の提案趣旨は、学校と市議会の利害が一致するものであったと言える。その後、市議会の議会運営委員会での協議を経て、意見交換会の実施はスムーズに決定することができた。また、懸案であった議員の派遣についても、20名の市議全員が出席する方向で実施できないかと市議会側から提案を受け、全員参加の方向で計画を進めることになった。

### (7) 沼田市議との意見交換会

「沼田高校生と沼田市議との意見交換会」は、議会開催期間外で学校側の都合がつく日程を調整し、

2018年の11月5日に実施された。沼田市議会議員20名全員を学校に招き、事前に設定した6つのテーマ(①教育 ②街の活性化 ③環境・交通安全 ④防犯・防災 ⑤保健・福祉 ⑥人口・観光誘致)別に20名程度の希望者毎のグループに分かれた生徒と、市議会議員との意見交換を実施した。また、意見交換会の前週に、選挙制度や若者の政治参加の重要性等についての理解を促すことを目的とした事前学習を、沼田市選挙管理委員会と共同して行った。

事前学習は、参加生徒が有権者となる2019年には統一地方選を含め多くの選挙が予定されていることの周知と、若者の政治参加の重要性について考えさせることを目的に、沼田市選挙管理委員会にも協力を依頼し実施した。

意見交換会当日は、急遽他の公務で参加できなかった市議1名を除く19名と2学年生徒144名が参加した。6グループのそれぞれで3~4名の市議と20~25名程度の生徒により意見交換を実施した。なお、グループ毎の参加市議の選定は議会側が行い、意見交換会の進行は司会生徒に依頼した。実施前は、生徒からの意見があまり出されず、停滞した雰囲気になってしまう不安があったが、事前学習で沼田市の課題についてグループで考えさせる機会を設けたことや、どの会場も司会生徒が適切な進行をしてくれたことで、生徒と市議の間で活発な意見交換がなされた。

## 3 沼田市議との意見交換会に参加した生徒と議員の声

意見交換会でのやりとりの記録の他、参加した生徒と市議を対象としたアンケート結果を紹介する。

### (1) 意見交換会でのやりとりの記録

以下に意見交換会の6テーマ会場の中で、特に活発に議論がなされた③環境・交通安全のテーマ会場の記録を掲載する。なお「Q」は生徒からの質問、(生徒)は生徒の発言を表している。

【第3会場 テーマ（環境・交通安全）参加市議 A・B・Cの3名】

Q. 水上から登校しているが、冬に雪が降っていて危ない<sup>15)</sup>のですが、市では話し合っていますか。

→（市議 A）市議会ではエレベーターもつけましようという話があったのですが、やはり歩くっていうことも大事だし、歩くのに困らないような整備は必要だと思うのですが、お金がないので、エレベーターはダメだけどバスなどはできると思います。もっと良い案があれば皆さんから出してもらえると嬉しいです。また路線の見直しが行われますので、今言ってもらえると実現するかもしれない。

→（生徒）歩いていて、通学ラッシュの時に結構な人数で歩いているのですが、道を広くしてほしいと思っていたのですが、どうやって広げたりするのですか。

→（市議 B）街中再生をしていて、道路が広がっています。だいぶ広がってきました。自転車や歩行者用道路の整備が進んでいると思います。

→（市議 A）中心市街地（整備）は平成32年までに、お年寄りなんか買い物が大変ということで、坂の途中まで含めてやっていきたい。今でも少し広がっていると思いますが、最終的に階段のところは、皆さんが卒業してしまってからかもしれないけど、全部広げていきたいです。でも土地の地主さんが了解してくれないと予算がついても進まないっていうのと、お金が不足しているってことがあるんだよね。バスの充実だとかをしていきたいと思っています。みんなの意見を議会に言っていきたいと思っています。「ローマの休日」って知っていますかね。「ローマの休日」のように散歩を楽しめるような坂にしていくことも大切であると思っています。

Q. 昭和村から自転車で登校するのですが、街灯が少ないかと思っていたり、道から急スピードで（車が）突っ込んでいたりして怖いと思いました。あと除雪車などが間に合わなくて困るので、熱線を設置して通りやすくしてほしい。

→（市議 B）予算の都合もあると思うのですが、予算をつけてやっていきたいと思っています。

→（市議 A）沼田は広いので同じ予算をもらっても広まらないので、難しいですね。交通安全の費用は来るんだけど、順番で整備していくので、議会で話し合っていきたいです。

Q. バスで通っているのですが、バスに乗る人数が多くて、途中から乗っている人が、40分くらい乗っているのですが、座れないのがかわいそうです。

→（市議 B）譲り合っているのかな。

→（市議 A）登校時間が混んでいるんだよね。

→（生徒）（早朝ではない）明るい時間は満員になっています。

→（市議 A）バスの車掌さんの兼ね合いなどを考慮していきたいと思っています。あと一人分とかも明確にしていくことが大切だと思うので、山手線のような（座席を区切る）ことをしていきたいと思います。市長とも話し合っていきたいと思います。

→（市議 C）バスの時間は何時頃混むのですか？

→（生徒）朝と夕方ですかね。

→（市議 B）それはいろんな学校と重なるからね。

Q. 自分の祖母が沼田に移住したいと言っているのですが、お年寄りにやさしくない家（バリアフリーなどの観点で）が多いのでどうにかしてほしい。

→（市議 C）これから沼田でも空き家を活用しようとしていて、バリアフリーをしておかないと、お年寄りの方などが住みにくいので改善していきたいと思っています。要望のある人が市内の不動産に電話してもらえるとより進むと思うし、市にも直接言ってもらえると変わると思います。

Q. 薄根から通っているのですが、死角が多くてミラーをつけてほしいのですが。

→（市議 A）市内の小学校の通学路を歩くんですよ、そういう所は市に挙げてもらっていて改善してい

るのです。沼田高校は県立だからそういうのがないかもしれないですが、市内の区長さんに対して要望を上げると市の方に伝わるので、そういうのを伝えてもらいたいです。区長さんには日常的なものを挙げてもらえると良いと思います。順番でやっていくと思うので、あきらめないで言っていくと良いと思います。是非言ってください。

ごみ収集の人数が少ないので授業の時間までにごみ収集が終わらないのですよね。それはこれから話し合っていきます。庭に捨てているということを知知することはなかなか難しいと思っています、アパートとかに暮らしていたり庭がない人がいますからね。

—— 時間終了 ——

**Q.** 高齢者の事故についてですが、運転しないということは難しいので、送迎したりすることができたりすると良いかなと思います。

→ (市議 A) お年寄りに電話するのは難しいのですが予約してもらえると、迎えに行くというのを市では提案しています。買い物もスーパーで3000円以上買ったらチケットをあげるなどをしていきたいと思っています。できるだけ早くしていきたいです。

**Q.** (市議 A) ゴミってというのは分別すると資源になりますが、今問題なのは燃えるごみを置き場所が足りない事が問題になっています。場所によってはごみステーションがあるのですが、そういう場所が極めて少ないというのが現状なのです。ごみの場所を増やすのは難しいので、皆さんのごみの量が減少させるのはどうすれば良いと思いますか。(※市議から生徒への質問)

→ (生徒) ゴミをつぶせるようなごみ箱を作ればよいのではないかと。市からそういったものをあげればよいのではないかと。

→ (市議 A) 良い意見だね。沼田市はごみに一億円使っているのですよ。色々なごみを新しいものに変えようとしたので、意見を言ってもらえると良いですね。沼田市はみんなで減らしていこうということをしているのです。

→ (生徒) 我が家は生ごみを庭に捨てていますが、そういうのを広めていくこと、もう一つは、ごみステーションがずれていて、マラソン大会練習の時に歩道の半分を圧迫して危ないと思います。

→ (市議 A) それは市にも言われているんですけど、

## (2) アンケート結果分析

意見交換会実施前と実施後に、同一内容のアンケートを参加生徒に対し実施した。その中で、特に事前と事後で結果の変化の割合が大きかった項目を中心に取り上げたい。

「政治に関心がありますか」の質問事項では、意見交換会実施前と比較し、実施後のアンケートでは「まあ関心がある」と回答した数値が10ポイント増加した。また、「政治にどの程度満足していますか」の質問事項でも、「十分満足」または「まあ満足」と回答した数値が7ポイント増加した。事前アンケートと事後アンケートは意見交換会を挟んで2週間程度の期間をあけ実施したが、市議との直接のやりとりが、政治への関心の高まりや政治への満足に対してプラスの影響を与えたと考えられる。

次に事後アンケートのみで質問した、「意見交換会を通して政治への関心が高まりましたか」、「意見交換会を通して選挙へ行こうという気持ちが強まりましたか」の2つの質問項目について見てみる。

「意見交換会を通して政治への関心が高まりましたか」の質問事項を見ると、63%の生徒が「とても高まった」または「まあ高まった」と回答している。また、「意見交換会を通して選挙へ行こうという気持ちが強まりましたか」の質問事項を見ると、67%の生徒が「とても強まった」または「やや強まった」と回答している。

意見交換会の実施により、60~70%の生徒が政治への関心や選挙に対する意欲の高まりを感じていることが分かる。一方で、議員と直接の意見交換を経験しても、政治への関心や選挙に対する意欲に変化が少なかった生徒が30%以上存在することも明らかになった。

つづいて、意見交換会に参加した生徒がアンケートに記入した感想について取り上げる。以下は、生徒が自由記述欄に記入した感想の代表的なものである。

- ・市議会の人たちは街を良くするために、自分が思っていた以上に色々なことを考えていて驚いた。
- ・自分たちがもっとこうして欲しいとお願いしたことに対して、市議の方々でも色々な案を出しているというのを知ったので良い時間でした。
- ・あまり政治、社会に関心がなかったが、沼田をより良くしようとする人たちがいて、実際沼田が良くなっているの、そういうことに対する関心が少し高まりました。
- ・自分たちの意見をちゃんと聞いてくれてとてもうれしかった。自分たち以上に考えることが多くて大変だなと思った。
- ・政治にも色々な種類の仕事があって、その多くが自分たちの生活などに多く関わっていることが分かったので、もっと政治に対して関心を持ち参加したいと思いました。
- ・自分の地域について考え、意見を発するためにも選挙に行くことが大切だと感じた。
- ・市議が沼田市の発展のためにどんなことを考え、どんなことをしているか知れて、自分も何かしらの形で貢献できればいいなと思った。
- ・政治家と言っても普通の人たちで気軽に話せた。(以上)

上記の生徒の感想は、代表的な意見をそのまま掲載したものである。「政治や政治的課題が『身近』なものであることに気づかせる」という今回の意見交換会の実施目的は、多くの生徒が「市議が身近な事柄について色々考えていること」、「地元の町をより良くしようと努力していること」など感想としてあげていることから、概ね達成できたのではないかと考えられる。一部の生徒は、意見交換会の取り組

みについての課題を感想としてあげており、その多くは「時間が足りなかった」、「発言する機会がなかった」等の内容であった。

### (3) ヒアリング調査結果分析

意見交換会の実施から約2週間後に、参加した生徒の考えをさらに詳しく理解することを目的とし、ヒアリング調査を行った。事後アンケートで「政治に関心がある（非常にある+まあある）」かつ、18歳になったら「選挙に行く（「必ず行く」または「できれば行く）」と答えた政治や選挙への関心が高いと考えられる生徒のうちから5名（以下、「関心が高いグループ」と言う。）、「政治に関心がない（あまりない+全くない）」かつ、18歳になったら「選挙に行かない（あまり行こうと思わない+行かない）」と答えた政治や選挙への関心が低いと考えられる生徒5名（以下、「関心が低いグループ」と言う。）をそれぞれ抽出し、30分程度のヒアリングを行った。このヒアリング調査から見えてきた課題について述べる。

#### ①選挙に行くかどうか

ヒアリングでは、意見交換会を通して選挙に参加する意欲に変化があったかを尋ねた。すると、関心の高いグループの5名は、全員が「最初から選挙には行くものと考えていた」と回答した。ただし、意見交換会を通して、「自分の声を政治に届ける必要をいっそう感じた」と答えた生徒がいる一方、「選挙には行くが、それで政治が変わるのかという（疑いの）気持ちに変化はなかった」と答えた生徒もいた。

また、「選挙に行こうと思うのは、学校教育の影響か、家庭の影響か。」と尋ねた。すると、1名の生徒は、「学校教育が大きいと思う。こういう（意見交換会の）機会も、やはり選挙に行くのは重要だという雰囲気を出していると感じる。」と回答し、他の4名は「親が行っているので行くものだと思っていた。」とのことであった。なお、学校教育の影響と答えた先の1名も親は選挙に行っているとのことだった。

一方で、関心の低いグループの5名は「選挙に参

加する意欲」について、3名が「関心がなく面倒なので行かないだろう」と回答し、残り2名は「関心がないので適当に選ぶことになってしまう」と回答した。また、「親が選挙に行っているか」の質問に対して、1名が「行っているが面倒そう」、3名が「行っていない」、行っているのを見たことがない」、残り1名が「昔は行っていたけれど、最近では行っていない」との回答であった。

このヒアリング結果から、選挙に関する関心は、同居する家族が選挙に行っているかどうかによって異なる傾向が明らかになった。両親を中心とする選挙権のある家族の動向によって、選挙に行くのが当然なのか、行かないのが普通なのかという、習慣や価値が形成されている可能性があり、関心が低いグループの生徒に対し、選挙への参加の意味について、どのような手法で考えさせる必要があるのか検討しなければならない。

#### ②高校生と政治情報の接点

同じくヒアリング調査において、新聞やテレビ、スマートフォンなどのメディアやツールとの関わりについて尋ねた。

まず新聞については、関心が高いグループの全家庭と関心が低いグループの4家庭が購読していた。関心が高いグループの5名は、2名がスポーツ欄とテレビ欄は見る、1名が地元紙に自分の住む地域の情報や知人等が掲載されている場合などは見る、1名が時々全国紙の地元欄を中心に見る、1名が受験対策のためにコラム欄のみを毎日見るとの回答だった。一方で関心の低いグループでは、購読している4名全員が新聞は全く見ないと回答した。

次にテレビの視聴について尋ねた。結論を先に述べると、両グループの10名全員が「自分から積極的にテレビは見ない」と回答した。そのうち1名のみが決まったドラマだけは見るとのことだったが、他の9名は、「親がつけているのを見る程度」との回答であった。高校生の生活リズムを考えると、朝は7時~7時半頃に家を出て、部活動が終わってすぐに帰宅しても夜7時以降となり、塾などに通えば帰宅時間が10時以降となることも珍しくない。帰宅後の家庭学習の時間等も考慮すると、テレビを視

聴するために使える時間はほとんど無いというのが現実であることが分かった。

最後にスマートフォンの使用について尋ねた。スマートフォンはヒアリングを行った10名全員が所持している。「スマートフォンでニュースなどの社会情報を得るか」という質問について、関心の高いグループのうち1名が「速報のバナーなどが出るとYahoo! ニュースをみることがある」、1名が「LINE ニュースはたまに見る」とのことであった。他の1名が天気予報を見る、残り2名はニュースなどを見ることはないとの回答だった。関心の低いグループは2名が「時々LINE ニュースを見る」と回答し、他の3名はニュースなどを見ることはないとの回答だった。

また、SNSを使用して社会的な情報にアクセスすることがあるかについても尋ねた。すると両グループ10名全員の生徒からSNSを情報収集の手段としては使用していないとの回答を得た。あくまで友達や家族とのコミュニケーションツールであり、例えばFacebookやTwitter、Instagram等において、政治や経済等の社会情報を得ることはないというのが生徒共通の実態であった。

このヒアリング結果から、例えば政治家が高校生に対し、メディアを使ってアプローチするのは非常に難しい状況であることが分かった。特に、若者が駆使するツールの代表格とも考えられているスマートフォンを用いた情報収集について、ウェブページ閲覧はおろかSNSの使用もほとんどされていない。

メディアからの外部情報に触れる機会が限定される高校生に対し、どのように社会に関する関心を開かせていくのかを考えなくてはならない。一方で、公民科の授業を中心とする学校での教育活動が、生徒にとっての社会との接点を生み出す可能性は大きく、高校生とメディアの関係を踏まえ、社会とのつながりを重視した授業での取り組みがいっそう重要であると言える。

#### (4) 参加市議のアンケート結果

意見交換会実施後に、参加市議19名に対して実施したアンケートの結果について取り上げる。

「意見交換会を通して生徒の政治への関心は高まったと思うか」の質問項目に関して、回答した市議のうち4人が「おおいに高まった」、14人が「まあ高まった」と回答した。

また、「意見交換会を通して生徒は身近な生活と政治が関連していると感じるようになったと思うか」の質問項目に関しては、9人が「大いに感じるようになった」、9人が「まあ感じるようになった」と回答している。特に「身近な生活と政治との関連」に関しては、回答したうち半数の参加市議が「おおいに感じるようになった」と回答しており、市議としての日頃の取り組みの様子を、生徒に伝えることができたという実感の表れであると考えられる。

「意見交換会を通して生徒の選挙の投票率は向上すると思うか」の質問事項に関して、「おおいに向上する」または「まあ向上する」と回答した市議は14名であり、「どちらとも言えない」と回答した市議が4名いた。一部の市議については、政治への関心が高まったり政治を身近に感じる生徒が増加したりすることと、選挙での投票との関係ははっきりしないと考えていることが分かった。

「市議会や議員への関心を高める上で重要なこと」については、選択肢のうち特に重要であると考えるものに、1~3位の順位をつけてもらう形式とした。平均順位が最も高位となったのは、「意見交換会を定期的実施する」であり、低位となったのは「議員個人の活動をSNSを使って発信する」であった。この回答からも、意見交換会の有効性が認められることになったが、一方で若者が活用するSNSを使った取り組みを重要であるとする市議は少なかった。

また市議アンケートの自由記述欄には、「意見交換の時間が短い」、「もっと少人数のグループ編成がよい」といった意見が複数見られた。

## 4 シティズンシップ教育と主権者教育

### (1) 主権者教育の方向性

筆者が実践してきた「主権者教育」は、選挙や政治に関する関心や教養を高めることを目的としてき

た。そのため、主権者教育の第1ステージとして、模擬投票を行ったり、投票先の決定方法について生徒に考えさせたりした。第2ステージの実践として高校生と市議会議員との意見交換会や市議会議員選挙への高校生の開票ボランティアへの参加を行ってきた。前述した通り、これらの取り組みは、それぞれ一定の成果を認めることができ、今後も課題を見つけ修正しながら継続していきたいと考えている。

一方、これまでの行ってきたものとは別の方法として、さらに次のステージの主権者教育についても考えていく必要がある。

### (2) シティズンシップ教育とは

シティズンシップ教育とは、「民主主義社会の構成員として自立した思考と判断を行い、政治や社会の公的な意思決定に能動的に参加する資質」<sup>16)</sup>を養う教育である。

イギリスでは2002年より、政治学者のバーナード・クリックらが中心となって作成した「Education for citizenship and the teaching of democracy in schools」(通称：クリックレポート)の内容に基づき、中等教育段階での必修科目としてシティズンシップ教育が導入された。「クリックレポート」では、シティズンシップ(市民性)を構成する3つの要素として「社会的道徳的責任」、「共同体への参加」、「政治的リテラシー」が挙げられており、この中でも特に「政治的リテラシー」について重要度の高いものであるとしている。クリックによれば、シティズンシップ教育はともすれば、「ボランティア活動や社会活動に参加すること」になりがちであるが、それでは「単なる使い捨ての要員」を育てるだけになってしまうと批判する。そして政治文化の変革を担う積極的な市民の育成こそが、シティズンシップ教育の中心に位置づけられるべきであると主張する<sup>17)</sup>。シティズンシップ教育は、単に市民の社会参加を促すだけでなく、市民の政治的教養を育て政治への主体的な関わりを高めることを目的としていると言える。

日本においてシティズンシップ教育という言葉が広まるきっかけとして、2006年3月に出された、

経済産業省による「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書」がある。経済産業省では、2004年に実施した調査によって、「社会における階層化や分裂現象が顕著となっていることを問題と考え、有効な解決方法のひとつとして、シティズンシップ教育の可能性について調査し、その普及にむけた提言を行うため」この報告書を作成した。

報告書では、日本において、多くの人々が一定の経済的豊かさを享受できるようになり、社会における意思決定に関わったり、社会や地域へ参加・貢献したりすることの必要性を認識したりするようになったことを、「市民社会の成熟」と呼んでいる。一方で、社会の変化に押し流されて自分自身の生活を守ることができなくなったり、自己実現や個性発揮の可能性が低下したりして、人生の幸福感や達成感などを得にくく感じている人が増えていることを、「階層化や分裂現象」と表現している（5-6頁）。この報告書では、成熟しつつも階層化などの課題のある社会状況におけるシティズンシップ教育の重要性について、次のように述べている（9頁）。

「成熟した市民社会が形成されていくためには、市民一人ひとりが、社会の一員として、地域や社会での課題を見つけ、その解決やサービス提供に関わることによって、急速に変革する社会の中でも、自分を守ると同時に他者との適切な関係を築き、職に就いて豊かな生活を送り、個性を発揮し、自己実現を行い、さらによりよい社会づくりに参加・貢献するために必要な能力を身に付けることが不可欠だと考えます。そして、その能力は、現代社会を生きる全ての人々が元来持ち合わせているべきものであると考えます。一方で、こうした能力を身に付けることは、いかなる人々にとっても、個々人の努力に負うことには限界があり、家庭、地域、学校、企業、団体など、様々な場での学習機会や参画機会の保障を通じてはじめて体得されうるものであると考えます。このため、市民一人ひとりがこうした必要な能力を持つようになる上で、

教育の果たす役割は重要です。

私たち研究会では、これまで述べてきたような能力を市民一人ひとりが身に付けることを目標にした教育を「シティズンシップ教育」と呼び、シティズンシップ教育の具体的な内容や実施のあり方を検討することとしました。シティズンシップ教育を通じ、わが国においても、成熟した市民社会が形成されることを期待します。」

この報告書による提言の特徴は「成熟した市民社会の形成」という言葉によって表されている。「成熟した市民社会の形成」について、この報告書の中では、「わが国は、敗戦から復興し、高度経済成長を経て、世界でも有数の経済水準を達成するとともに、ようやく、自立・自律した個人が活躍する時代を迎えつつあります。そして、多様な価値観や文化を持つ人々で構成される、いわば成熟した市民社会が形成されうる状態になりつつあります。」（3頁）と述べられている。2006年頃の日本は、経済的な成熟と安定に加えグローバル化の影響が日増しに大きくなる時期であったと考えられ、そうした時代を生きる市民を育てるためにシティズンシップ教育が重要であるということであろう。

また同じく2006年の12月の教育基本法の改正もシティズンシップ教育という言葉の広がりに影響を与えた。同法の教育の目標（第2条）の三において、「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」が明記され、社会への参画と発展に寄与するための手法として、シティズンシップ教育が注目されるようになった。ただし、2006年の教育基本法改正では、「公共の精神」の定義や「態度」を評価することの難しさなどについて、国会においても議論がなされた<sup>18)</sup>。そのため、2006年の教育基本法の改正がシティズンシップ教育への関心の高まりにどう関係しているかについては、この法律の改正について肯定的に捉えるか否定的に捉えるかによって異なる議論の生じるところである。

クリックレポート及び経済産業省の報告書、教育

基本法の改正についてまとめると、いずれも社会に主体的に参加する市民をどのように育成していくのかという点が主眼となっていると言える。現実社会の課題について考えることで、社会に主体的に参画する生徒の力を養おうとする点において、シティズンシップ教育で取り組まれてきた手法を用いていると言えるだろう。ただし、経済産業省も改正教育基本法も、社会を創り出す市民ではなく与えられた課題に「主体的に」対応する市民を想定している可能性があることに、留意が必要である。

### (3) 18歳選挙権がシティズンシップ教育と主権者教育に与えた影響

ここまで述べたシティズンシップ教育の取り組みと、筆者が取り組んできたような選挙や議会への関心を高めることを目的とした主権者教育の実践との関係について考えてみたい。

まず明らかなこととして、「生徒に民主主義社会を構成する主権者として必要な力を身につけさせる」ことが両者の共通した目的であるということがある。目的を同じくする一方で異なる点は、社会の課題から選挙や議会にアプローチするか、選挙や議会にアプローチすることで社会を認識するのかということである。シティズンシップ教育の視点から選挙や議会への関心を高めようとするのか、選挙や議会への関心という視点から、シティズンシップ教育の領域に入っていくのかという関係に、両者はあると考える。

ここまで本稿においては、今は「選挙や議会に近いところから主権者教育のプログラムを作成することが重要である」旨を述べてきた。これは、18歳選挙権が導入されて間もない今だからこそ、高校における主権者教育のモデルを創ることが必要であるとの考えからだ。しかし、これはシティズンシップ教育の取り組みと対立したり、それを否定したりする関係にあるものではない。主権者として必要な力を身につけさせるという同じ目標に対し、選挙や議会に近いところから出発するか、社会の課題を考えることから出発するかの違いであり、それぞれの取り組みが進むことで、両者の重なり合う部分が拡大

してきている。このように異なるアプローチから、両者が相互作用を発揮しながら発展することで、次なる主権者教育の姿が見えてくるはずだ。

また、18歳選挙権が導入される2016年よりも以前から議論されていたシティズンシップ教育には、高校において政治教育を行うことがタブー視される中、政治的中立性を疑われる恐れのあることを回避しつつ、生徒の政治的教養を高めるために、何をどこまで行うことができるのかという不安があったのではないかと考える。それが、現在では主権者教育副教材『私たちが拓く日本の未来』の作成・配布や文科省新通知及び現場における様々な主権者教育の実践例の蓄積によって、2016年以前よりも選挙や政治に直接関わる形の指導を行える環境が整ってきている。

そのため、かつてのシティズンシップ教育であれば、「自分の住む町の課題やその解決方法を考える」ところで終わっていたが、現在のシティズンシップ教育においては、生徒が考えた地域の課題解決のために、議会に請願を行うなどの取り組みにつなげることもできるだろう。実際に長野県立松本工業高校において、松本市議会に対し、「高校生や高齢者など交通弱者に配慮した、公共交通の充実」を求める請願を行った例<sup>19)</sup>などもある。また、同様にこれまでの授業であれば「政治家の発する意見を新聞等から集約する」ところで終わっていた取り組みを、実際に政治家にインタビュー調査を行うなどよりアクティブな形へ昇華させることが可能であろう。

18歳選挙権導入後に行われた様々な主権者教育において、政治的中立性に関する課題についての議論がかつてよりも進み、懸念が解決された部分もある。そのため、シティズンシップ教育で取り組まれてきた事例と、私の行ってきた選挙や議会に焦点を当てた主権者教育の事例が融合することで、次のステップの主権者教育は、上で例としてあげた生徒による請願やインタビューなどのように、よりダイナミックな取り組みに挑戦できるようになってくると考える。

## おわりに 一まとめと今後の課題一

本稿で取り組んだ研究の成果としては、大きく次の2点がある。

1点目は、地方議会と連携した主権者教育を、政治的中立性を確保することと関連させながら模索し実践したことである。『私たちが拓く日本の未来』の教師用指導資料の中でも、政治家と直接関わる主権者教育の実践について紹介されている。しかし、実際に学校に政治家を招く取り組みを行うには、市議会事務局との連携や、意見交換会の形式など技術的なハードルがある。さらに、政治家と生徒を直接関わらせる中で、政治的中立性をどのように確保するのかという問題についても考えなくてはならない。筆者が取り組んだ、学校に市議会議員全員を招いた意見交換会を行う授業実践は、全国的にも他に例のないものであり<sup>20)</sup>、地方議会との連携による主権者教育の方法を確立したことは大きな成果であったと考えている。

2点目は、主権者教育とシティズンシップ教育の従来との関係性について整理することで、今後の主権者教育の発展の可能性について検討したことである。18歳選挙権の導入に関連して全国で行われた主権者教育の実践や、文部科学省からの新通知によって、選挙や議会、政治家に対するアプローチが容易になった。社会に存在する様々な課題について考える中で、課題解決のためにこれまでよりも政治に近づいたプログラムを考えることが可能になった。これにより、筆者が行ってきた主権者教育とシティズンシップ教育との区別は、良い意味でなくなっていくと言え、より発展的な取り組みを行うことが可能になっている。

一方で、本研究によって新たに浮かび上がった課題には次の2点がある。

1点目は、市議会議員との意見交換会において、直接政治家と意見交換を行う機会があっても、約3割の生徒は政治的な関心が高まらなかったことである。3(3)で述べたとおり、当初から政治に対する関心が低い生徒は、テレビや新聞などのマスメディアに触れる機会が少なかったり、スマートフォンを

使ったインターネットの使用方法が限られたりするなど、このような生徒に政治や社会の課題に関する情報を提供する方法がないことが明らかになった。高校生に広く浸透するSNSの使用も友人・知人との連絡や交流に限られるといった実態もあった。さらに、政治への関心が低い生徒は親が選挙に参加する割合が低いということもヒアリング調査によって分かった。このように、政治への関心が低い生徒にどうアプローチするかという課題が浮かび上がった。

一方、マスメディアやSNSなどを通して政治に関する情報に関わることが少ない生徒が一定数存在しているということは、全員が受ける授業内での主権者教育の重要性について再認識する必要があることを示している。

2点目は、主権者教育は学校教育全体を通して行うべきことであるという認識が、学校現場に広がっていないことである。教科の特性から地歴・公民科の教員が中心的な役割を担う必要があるものの、様々な経験や専門性を持つ各教科の教員がそれぞれの視点から取り組むことで、社会的な課題に対する多様な取扱いが可能となり、より効果的な主権者教育が実現する。また、こうした認識が広がることで、主権者教育を行う際の負担が地歴・公民科の教員に偏っている、主権者教育が模擬投票のような特別のイベントとしてしか行われたい、主権者教育を行うための時間の確保が難しいといった課題の解決の糸口も、見つけやすくなるだろう。

学校全体で行う日常的な主権者教育として、具体的には、生徒会活動や学校行事などで生徒の主体的な取り組みを促す、様々な授業でディスカッションの機会を導入する、ホームルーム活動で様々な意思決定の方法を経験させるなどのことが想定できる。

主権者教育は学校全体で行うという前提の上で、地歴・公民科以外の教科の教員も主体的に主権者教育に関わっていくことを目指していくには、「社会的な課題に対する深い理解」を他教科の教員がどのように実現していくかということが課題となる。

これら二つの課題は、いずれもすぐに解決することが難しいものである。しかし、18歳選挙権導入

に伴う主権者教育はまだ始まったばかりである。これらの課題を解決するための取り組みを継続し、より有効な主権者教育のあり方を模索していかなくてはならない。「主権者教育」を一時のブームで終わらせることのないようにし、生徒の政治へのリテラシー向上にとってより効果的なものとするために、今後も絶え間ない研究と実践を行っていききたい。

### 【参考文献】

- 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』（2015年。その後、データの更新、制度変更に伴う記載内容の変更が行われている。）
- 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』（教師用指導資料）（2015年）
- 林 大介『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』（集英社新書、2016年）
- 佐々木毅「18歳選挙権を考える」、*Voters*、No.29（2015年）
- 岩佐英彦、宿久 洋『授業評価・市場調査のための「アンケート調査分析ができる本』』（秀和システム、2009年）
- 儘田 徹『はじめて学ぶ社会調査 ―リサーチ・マインドを磨く8つのレクチャー』（慶應義塾大学出版会株式会社、2012年）
- 安藤明之『初めてでもできる 社会調査・アンケート調査とデータ解析（第2版）』（日本評論社、2013年）
- 藤井 剛『主権者教育のすすめ』（清水書院、2016年）
- 小玉重夫「高校生向け副教材『私たちが拓く日本の未来』を読む 新しい政治教育の可能性と課題」、*Voters*、No.29（2015年）
- 佐貫 浩『18歳選挙権時代の主権者教育を創る』（新日本出版社、2016年）
- 新藤宗幸『「主権者教育」を問う』（岩波ブックレット、2013年）
- 山根栄次「授業における政治的中立性のための教育的配慮」*Voters*、No.26（2015年）。
- 杉浦正和「模擬選挙における政治的中立性」、*Voters*、No.26（2015年）
- 橋本 渉 編著『シティズンシップの授業 市民性を育むための協働学習』（東洋館出版社、2014年）
- 日本シティズンシップ教育フォーラム『シティズンシップ教育で創る学校の未来』（東洋館出版社、2015年）
- バーナード・クリック『デモクラシー』（岩波書店、2004年）
- 鈴木友紀「教育基本法の全面改正をめぐる国会議論」（立法と調査No.260、2006年10月）
- 藤井 剛、橋本康弘『授業 LIVE 18歳からの政治参加—アクティブ・ラーニングで学ぶ主権者教育“授業事例集”』（清水書院、2017年）
- 全国民主主義教育研究会『主権者教育のすすめ—未来をひらく社会科の授業』（同時代社、2014年）
- 長沼 豊、大久保正弘『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～』（key-stage21、2012年）
- 岩波新書編集部『18歳からの民主主義』（岩波新書、2016年）
- 井手英策『18歳からの格差論 日本に本当に必要なもの』（東洋経済新報社、2016年）
- 朝日新聞社「カオスの深淵」取材班『民主主義って本当に最高のルールなのか、世界をまわって考えた』（東洋経済新報社、2014年）
- 宇野重規『未来をはじめる「人と一緒にいること」の政治学』（東京大学出版会、2018年）
- 野村憲一『地方議会の本』（学陽書房、2016年）
- 須本良夫、田中伸『社会科教育におけるカリキュラム・マネジメント』（梓出版社、2017年）
- 松本正生「「18歳選挙権」、参院選（2016）～衆院選（2017）へ—高校生政治意識調査から—」政策と調査 第14号（2018年）
- 西野彦彦「18歳選挙権における主権者教育の現状と課題—どのようにして「社会的意思決定」を学ぶのか—」慶應義塾大学湘南藤沢学会「第14回研究発表大会」抄録集（2016年）
- 森 正「若年層の低投票率と主権者教育の課題」、*Voters*、No.52（2019年）

### 【注】

- 1) 文部科学省通知「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）」（27文科初第933号）において、政治的教養を育む教育（以下「政治的教養の教育」と言う。）と表記されている。また、文部科学省が行っている高等学校向けの実態調査においては、「主権者教育（政治的教養の教育）」と表記している。
- 2) ここでは、選挙においてどのように投票先を決定するかについて、そのプロセスを学ばせる取り組みを指している。
- 3) 配布は2015年12月に全国の高校に在学する生徒を対象

に行われた。以降、新入生を対象に毎年配布が行われている。また2019年には参議院の定数や、比例代表制の特定枠などに関する記載事項が変更された。教員向けには『私たちが拓く日本の未来 教師用指導資料』が配付されている。

- 4) 44年通達と共通の表現。
- 5) 教育における政治的中立性とは何か、それをどのように確保すべきかについては、峯川浩一・斎藤周「高校における主権者教育実施の課題と政治的中立性」群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編 69巻（2020年）39-53頁で論じた。
- 6) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000141752.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf)
- 7) 林 大介『「18歳選挙権」で社会はどう変わるか』（集英社新書、2016年）、78頁。
- 8) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/1363082.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1363082.htm)
- 9) 文部科学省は「政治的教養を育むための教育」と表現している。総務省や明るい選挙推進協議会は「主権者教育」という言葉を使っている。本稿では、これらをまとめて「主権者教育」と表現する。
- 10) 林前掲79頁。
- 11) 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」前掲注6。
- 12) 東京都大田区、世田谷区、練馬区の区議会議員選挙は単

一選挙区で定数50人。全国市議会議長会「市議会議員定数に関する調査結果」（2019年7月）参照。

- 13) 「GACHI」は、「群馬県議会アクティブ・シチズンシップ・ハイスクール」の略。
- 14) アンケート結果の詳細については、峯川・斎藤前掲注5の39-47頁を参照。
- 15) 沼田市は市街地が台地の上部に、駅が下部に位置しており、市内に5校あるいずれの高校も、駅から向かう場合は急な坂を登る必要がある。
- 16) 日本シティズンシップ教育フォーラム『シティズンシップ教育で創る学校の未来』（東洋館出版社、2015）。
- 17) バーナード・クリック『デモクラシー』（岩波書店、2004）
- 18) 鈴木友紀「教育基本法の全面改正をめぐる国会議論」立法と調査No.260（2006年10月）16頁。
- 19) 産経新聞（2017年3月11日）
- 20) 「若者と政治のキョリを近づける」ことを活動目標とする学生団体「ivote」が政治家との懇談を企画するなど、民間レベルで若者と政治家が意見を交わす取り組みは確認できるが、高校における主権者教育の取り組みとしてのインタビュー調査については、本稿執筆時点では実施例が確認できない。

