

社会科・公民的分野における主権者教育について

志賀 文哉¹

Sovereign Education in Social Studies (Civics)

SHIGA, Fumiya

E-mail: fshiga@edu.u-toyama.ac.jp

概要

2017年3月に新たな小中学校学習指導要領が公表された。改訂のポイントが解説・指摘される中で、教科等横断的に進めるものの一つである主権者教育に注目し、その学習内容やあり方について事例を含めて考察した。主権者教育は、選挙に関連した政治だけではなく、財政や経済の仕組み、環境学習も対象となるものであり、「社会の構成員の一員として主体的に担う力を育む」ものと解される。主権者教育では、家庭や地域との結びつきを促すことがあるが、現行の「地域共生社会」の構築に際しては、道徳的な観点から限定的な考え方の教え込みにならないような配慮が必要と考えられる。

キーワード：社会科，公民的分野，主権者教育

Keywords：Social Study, Civics, Sovereign education

I. はじめに

2016年12月21日の中央教育審議会答申を受け、2017年3月31日に改訂された小・中学校学習指導要領が示された。その解説等の資料では、今回の改訂にあたっての特徴的なポイントはもとより、全体にわたる意図等について示されており、それらについて問題と考えられる箇所や懸念を含めて指摘もされている。

改訂のポイントは、次の三つの柱とされている。①子供たちに求められる資質・能力を確実に育むことができるよう、「何を理解しているか、何ができるか（生きて働く「知識・技能」の習得）」、②「理解していること・できることをどう使うか（未知の状況にも対応できる「思考力・判断力・表現力等」の育成）」、③「どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか（学びを人生や社会に生かそうとする「学びに向かう力・人間性等」の涵養）」である（文部科学省，2017）。このような主眼となる内容を授業でどのように踏まえるかは改訂のたびに課題となるが、同指導要領に対して科目ごとに示さ

れる解説や『社会科教育』といった教育雑誌、また学会誌や紀要等で公開される研究論文および研究集会等が参考にされる。

本稿においては、小学校学習指導要領〔社会〕について、その中で扱われる「主権者教育」に注目し、富山大学人間発達科学部での集中講義「社会」における公民的分野での学習内容を材料としながら、今後の教育の方向性を含めて考察したい。

II. 小学校学習指導要領〔社会〕の改訂とその内容

上述の「三つの柱」という枠組みで整理したことに伴い、記述量は大幅に増加し、「社会的な見方・考え方」「社会的事象の見方・考え方」を促進することが付加された。一方、再編された目標にも「社会生活について」の理解を図ることなど継続したものもあり、教育現場での教材研究の成果が引き続き有効であることを意味する（大森，2017）。

評価の観点は1つ減り、「知識・技能」「思考・判断・表現」「主体的に学習に取り組む態度」の3つとなった。3つ目は2007年改正学校教育法にある文言と重なるが、三つの柱を反映する「学びに向かう力・

¹ 富山大学人間発達科学部

人間性等」は感性や思いやりなどが含まれるので観点別学習状況評価に合わないとされている（文部科学省，2016）。

この新しい学習指導要領の「総則」では教育課程の編成について示している。まず一つ目に、教育目標を明らかにし、教育課程の編成についての基本方針を家庭や地域と共有するとしうえで、学習の基盤となる資質・能力を適切に育成するために「教科等横断的な視点」の必要性を示している。これに関連し、現代の諸課題についても1教科の扱いでなく様々な教科等にまたがる横断的視点が必要として、その例に「主権者教育や食育、防災教育等」を挙げている（教育課程課教育課程企画室，2017）。

Ⅲ. 「社会科：公民的分野」学習

上記に見た公民的分野での学習内容を授業の単元に反映するにはどうすればよいか。

2016年6月の教育課程部会社会・地理歴史・公民ワーキンググループの資料では「公民としての資質・能力の基礎」および「公民としての資質・能力」の案が示され、これらが小中学校社会科と高等学校での地理歴史科・公民科で養われるものであることを示している。より詳細には、2017年6月の「小学校学習指導要領解説社会編」にて、「公民としての資質・能力とは、選挙権を有する18歳に求められる『広い視野に立ち、グローバル化する国際社会に主体的に生きる平和で民主的な国家及び社会の有為な形成者に必要な資質・能力』であると考えられる」としている。小学校社会科から分野別に学習する中学校社会科への接続・発展する中で「広い視野」を習得し、その後の（現行での）高等学校地理歴史科・公民科により18歳となる高校生が身に付け継続的に成長することが期待されている。2015年に公職選挙法が改正され選挙権年齢が18歳に引き下げられたことを受け、「財政や税、社会保障、雇用、労働や金融といった課題への対応にも留意した政治参加」することが必要と考えられている。

このことの先行的実践事例として、広島大学附属三原中学校での社会科公民的分野での取り組みがある（柳生，2017）。公民的分野の単元「政府の活動と財政～よりよい社会を築くために～」を構成するにあたり、「学校で行う学習内容と、財務省が主体となって行う財政教育プログラムの学習内容を、どのように連携させて行うことが教育活動として有効

であるのか」という視点を据え、「生徒が、政府の経済活動に関心を持ち、少子高齢化に伴う財政上の課題等について、統計資料など様々な情報手段を活用し、仲間と協力しながら、意欲的に課題解決に向けて追究することができるようになること」を具体的な内容とするものである。

単に財政の仕組みを専門用語を含む言葉で説明したり、統計資料の繁華・推移を図示したりする方法では、国家財政など規模の大きなものは生活から遠い位置にあるものであるだけに、効果は限定的であると思われる。そうであるならば、上記のような配慮のもとに行われた授業であれば、生徒が財政の問題に関心を持ち、具体的な数字をみながら、その意義を理解する実効的な方法であるように思われる。またそのことはそのための教員の準備として、「財政の適正な運営」の必要性、憲法上の規定（国民の同意が必要とされる租税、国の財政行為の準則としての「予算」）などのポイントを抑えた上で、日本の現在の財政問題を人口問題とも関連付けてとらえる準備がなされている。そして、「義務教育段階から日本の財政について具体的に考えていくことは主権者教育の観点からも必要なこと」と記されている（柳生，2017）。

Ⅳ. 主権者教育とは

上述のことから、社会科・公民的分野での学習には主権者を育成する教育が含まれている。

一般的に主権者教育は、政治的主体の形成を目指すものと理解され、「政治学習」に力点をおくものと理解されがちである。例えば、選挙権年齢の引き下げに伴い、主権者教育への注目度が高まり、「政治的中立性」の確保をどうするか議論や参議院選挙に備えて「政策討論会」「模擬投票」が実施された例が報道されており、政治的な観点は重要視されている。また総務省らが選挙に関わる副読本を配布したことも主権者教育を政治学習とする捉え方を強めたと考えられる。

また『平成29年版 子供・若者白書』においては、「社会形成に参画する態度を育む教育の推進」の一つとして総務省及び文部科学省による「主権者教育」を取り上げており、その中で、2015年の公職選挙法改正により「国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質や能力を育む教育」が重要性を増したとしている（内閣府，2017）。

しかし主権者教育そのものは政治学習のみではなく、上記のように財政について考えるものや、生産や消費などの経済的主体の形成をめざす「間接的な主権者教育」がある（長瀬，2017）。また、「環境教育指導資料（小学校編）」が改訂された2007年～2008年に兵庫県内の環境教育実施調査がなされ、「質の高い環境学習」は「子どもたちが主権者として育ち、地域の活力を高め、持続可能な地域社会づくりに寄与する」としており、これもまた実践的な主権者教育の一つとして捉えることができる。

なお、総務省が示す「主権者教育」の中では明瞭な定義は見当たらないが、文部科学省による「主権者教育の推進プロジェクト」からは「単に政治の仕組みについて必要な知識の習得のみならず、主権者として社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら、社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一員として主体的に担う力を育む」（文部科学省，2016）ものとみなすことができ、幅広く生きる力の涵養を目指すものと受け取れる。

また教育の開始時期について、主権者教育は、小学校での学習を終えた中学校からの分野別学習を展開するなかで取り入れられるものとも限らない。例えば、社会問題の一つとして高齢者が多い社会の中では高齢者が望むことが政策に反映されやすい「シルバーデモクラシー」の課題がある。選挙権者における若年者の投票率の低さも関連する事項であるが、そもそも若年者が望ましい社会像を持っていなかったり、それについて他者と話す機会を持てなかったりすることもそのような状況を生じさせる要因と考えられる。そのことに着目すれば、例えば小学生でも「駅前の建物に駐輪スペースが少ない」とか「バスの数が少ない」など、自らの生活の近いところから行政サービスの課題を見つけてどうあるべきか、どうありたいかを話し合うことは可能である。それを広義の主権者教育として捉えることができれば、授業で充実した議論を重ねることや決定権のある代表者を選挙や合議などの方法で選ぶプロセスの理解と応用などをも主権者としての意識を高めていく機会とすることができる。そうした経験を踏まえ成長した児童生徒であれば、高校での学習を終える段階である18歳時以降に選挙を有意義な機会とみなし投票行動へと踏み出すことを期待できるものと考えられる。

V. 集中講義「社会・公民的分野」での主権者教育

本章では、上記のようにできるだけ早く主権者教育の基礎導入を行うのがこのましいのではないかとこの観点に立ち、小学校社会科で主権者教育を導入する場合にどうするかを大学授業の中で体験的に学ぶことについて取り上げる。なお、当該科目は昨年度まで複数年に一度、持ち回りで担当するものであり、担当の限られた時間の中ではあるが、最新の学習指導要領の一部を確認しながら、今後求められる初等中等教育での社会科公民的分野の内容を確認する内容を含んでいる。

2017年度での実施に当たっては以下を主要な授業計画の内容とした。

- 1：暮らしと法・制度—生活を支える仕組みを理解する
- 2：法・制度の実際の把握—生活の中から法・制度を見出し、まとめる
- 3：法・制度を伝える

全5コマで実施する内容として、上記以外に2017年6月に告示された「小学校学習指導要領解説社会編」の、改訂の基本方針や趣旨及び要点などを確認し、改訂に至る過程で示された小学校社会科での授業イメージを、文部科学省での検討過程の資料から示した（図1）。

これを手掛かりに、社会的な事象と出会う方法として生活の中で見つかる法・制度に注目し、行為することを制限したり許可したりする法・制度への気づきを促すものとし、グループワークなど演習的な要素を入れながら相互学習できるようにした。そして、身の周りの極めて近い日常生活の中にあるもの

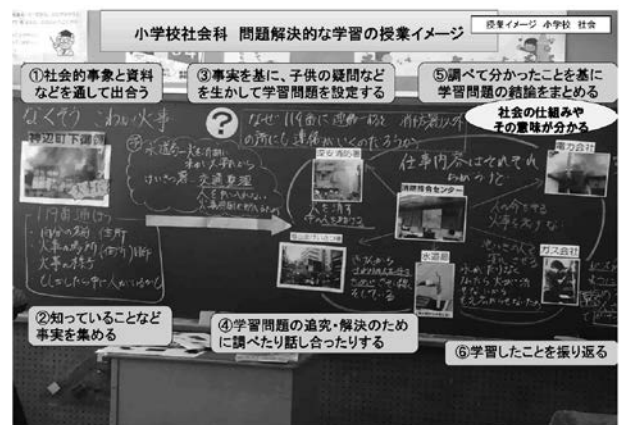


図1 小学校社会科授業イメージ（『社会・地理歴史・公民に関する資料』 pp.8）

ごとから少し離れ、昨年に実施された参議院選挙における18歳の投票もまた公職選挙法の改正により可能になっていること、また選挙権年齢は世界的にみて192か国のうち91.7%にあたる176か国で18歳までに与えられている(投票が可能になっている)ことなどへの気づきを促した。そのうえで、選挙権年齢が引下げられた結果、「主権者教育」に広く注目が集まるようになってきている状況やその教育の開始時期について考えるものとした。

受講生が授業に対する感想の中で主権者教育について述べている箇所を抽出すると以下である。(一部抜粋原文のまま)

- ・「日本の若者の政治参加や主権者意識を持つには、やはり学校などの教育機関で、小学校などの年代から政治や社会について考え、意見を持つということが大事」
- ・「これからは小学生からも主権者教育が重要」
- ・「今まで、小学校において主権者教育の必要性は非常に低いと考えていた。しかし、今回調べていく中で、高校段階のみでの主権者教育には限界があり、小学生段階から家庭教育とも連携しながら学校においても主権者教育をしていく重要性を知り、必要性の高さを始めて感じる事ができた」

他方で、18歳が投票することについては、投票にあたって立候補者の主張や論点を十分に判断できているのかや投票年齢が下げられたことに若者の政治離れを抑制する効果があるのかに懐疑的な意見も見られた。受講生が教員の一人として実際の小中学校で行う授業の中でこのテーマを扱うとすれば、上述した定義はともかく、主権者教育として何が必要なのかを考える上で、生徒の率直な疑問を丁寧に拾い上げていくことが大事で、それこそが政治や財政などの課題についてじっくり考える力を涵養していくのではないかと考えられる。

VI 主権者教育の今後—地域共生社会との関係の模索から

現在、厚生労働省が進める「地域共生社会」の構築が本論で示した内容と今後深く関わるか否かは現状では見通せない。「地域共生社会」とは、2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」等と連動し、高齢化・人口減少が進むわが国の社会保障を補っていく考え方のもと、「制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係を

超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会」と説明されている。主として、比較的小さな福祉コミュニティ形成を促し、住民が相互に支え合う仕組みであり、直ちに教育と結びつくとは言えない。

しかし、先に挙げた『子供・若者白書』では「学校のみならず家庭、地域において、政治の仕組みなどについて必要な知識を習得させるにとどまらず、社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら、地域の課題解決を主体的に担うことができる力を身に付けるための取組を推進」するものとしている。さしあたり、高等教育での主権者教育実施を把握・公表していくことや、大学等での選挙に関わる啓発活動が文部科学省での実際の取り組みとして紹介されているのみであり限定的ではある。しかし、学校と地域や家庭とのつながりを深めていく中では、「地域共生社会」の形成がもたらす影響を否定することはできない。現に、関連する「地域力強化推進事業」では「学校」、「多機関の協働による包括的支援体制構築事業」では「教育関係」が体制づくりに含まれている。

学校が地域生活支援とつながることは児童生徒の生活や制度の理解を促し、生きる力形成の点から教育的な効果が期待できることもある。一方で、政策が一体的に進められる中で「地域での共生」を強いるものにならないかの懸念がある。「道徳」—「公共」の流れと密接であるならば、上述の主権者教育の内容に含まれる「社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一員として主体的に担う力を育む」ことには注意が必要であり、一人ひとりの多様な考え方が保障される必要があるものと考えられる。

VII おわりに

新しい学習指導要領では高等学校公民科で新科目「公共」の導入が注目されている(磯山, 2017)。その中では「グローバル化する国際社会に主体的に生きる平和で民主的な国家及び社会の有為な形成者」となるために、「自立した主体として国家・社会の形成に参画し、他者と協働する」政治的主体の形成が求められている。さらにこの「公共」では、法教育により子どもたちの「法的発達」を図る「法的主

体」の形成のあり方をも求められうるという（江口，2017）。有権者（選挙権を持つ18歳）が高等学校教育の中に含まれることになった結果，公民に関わる学習は最終的に高度に自律した社会参加が可能な人を育むことまでも目指すことになったように思われる。

しかし，義務教育後にあたる高等学校において，1つの教科「公共」を履修することで十分であるのかを考えると，小中学校社会科においても「公民としての資質・能力の基礎」が一定水準にまで到達することが求められるようにも思われる。少なくとも「主権者」となる学習であるためには相当に早期から意識を育んでいくことが必要になるのではないか。その場合に，法律の改正に伴い選挙権が引き下げられた事象を一例として，社会の変化とそれに対応するための仕組みを様々な角度から授業に取り入れていくのは効果的な方法と思われる。そのような観点があれば，小学校社会科からの「政治先習」にも意義があるように思われる。

なお，本年5月に公表された『小・中学校学習指導要領Q&A』によれば，中学校社会科において改訂のポイントとして「主権者」に言及しているのは「歴史的分野」であり，公民的分野では国家の「主権」にかかるものとなっている（文部科学省，2018）。歴史的分野では「民主政治の来歴や人権思想の広がりなど」を学ぶとされており，極めて表面的な学習にとどまり，歴史的な観点からの意義を習得しても政治や財政など実生活とのつながりの面から「主権者の育成」を促すとは考えにくいと言わざるを得ない。教科等横断的に学習するものと位置づけるのであれば，同じ社会科の他の分野での主権者教育をより明示的に示す必要があるだろう。

一方で，「公共」の導入の結果，廃止された「現代社会」は「現代の政治・経済・社会について，基本的な知識や原理を学び，個人として，また主権者として，的確な判断ができるようにするため」の科目で「生徒の価値観の形成や生き方の選択を側面から支えるもの」であったとの指摘がある（中嶋，2018）。「公共」は小中学校で学ぶ「道徳」とつながるものであるが，それでは特定の価値観等を教え込むことになりうる。上述によれば国際的に活躍できる主体の形成の教育内容に含まれているとの解釈も可能とはいえ，「現代社会」で扱った「基本的人権の尊重」「平和主義」が（他の科目等の学習内容で

担保されるとしても，）新しい科目「公共」の学習内容からは削除されている（中嶋，2018）ことにも留意する必要があるだろう。

参考文献

- 磯山恭子（2017）：政治的主体となる子どもを育てる授業に求められる視点，社会科教育9月号（701号），pp.16-17
- 江口勇治（2017）：「利益」と「負担」のバランスの調整の意義にこだわる大切さ，社会科教育9月号（701号），pp.20-21
- 大森直樹（2017）：社会 改訂の要点解説，『2017小学校学習指導要領の読み方・使い方―「術」「学」で読み解く教科内容のポイント―，明石書店，pp.57
- 内閣府（2017）：第2章 全ての子供・若者の健やかな育成（第4節），『平成29年版 子供・若者白書』，pp.69-70
- 岸本清明 他（2010）：兵庫県内小学校における環境学習の現状と障壁―ESD推進のための要件―，環境教育，20（1），pp.58-67
- 教育課程課教育課程企画室（2017）：新学習指導要領における総則のポイント，中等教育資料，975，pp.10-15
- 中嶋哲彦（2018）：新高校学習指導要領の問題点，「視点・論点」（2018年4月2日，NHK Eテレ放送）
- 文部科学省（2016）：主権者教育の推進に関する検討チーム最終まとめ，主権者教育の推進プロジェクト（pdf資料），http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1372377_01_1.pdf（2018/5/21アクセス）
- 文部科学省（2015）：社会・地理歴史・公民に関する資料（平成27年12月7日教育課程部会社会・地理歴史・公民ワーキンググループ 資料10）
- 文部科学省（2016）：幼稚園，小学校，中学校，高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（中教審第197号），http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/01/10/1380902_0.pdf（2018/5/10アクセス），pp.61
- 文部科学省（2017）：小学校学習指導要領解説社会 編，http://www.mext.go.jp/component/a_

menu/education/micro_detail/__icsFiles/afiel
dfile/2009/06/16/1234931_003.pdf, (2018/5/10
アクセス)

文部科学省 (2017) : 中学校学習指導要領解説社
会 編, [http://www.mext.go.jp/component/a_](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2014/10/01/1234912_003.pdf)
[menu/education/micro_detail/__icsFiles/afiel](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2014/10/01/1234912_003.pdf)
[dfile/2014/10/01/1234912_003.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/__icsFiles/afieldfile/2014/10/01/1234912_003.pdf), (2018/5/10
アクセス)

文部科学省 (2018) : 小・中学校学習指導
要 領 Q&A, [http://www.mext.go.jp/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/qa/__icsFiles/afieldfile/2018/05/18/1401386_3.pdf)
[a_menu/shotou/new-cs/qa/__icsFiles/](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/qa/__icsFiles/afieldfile/2018/05/18/1401386_3.pdf)
[afieldfile/2018/05/18/1401386_3.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/qa/__icsFiles/afieldfile/2018/05/18/1401386_3.pdf) (2018.5.21
アクセス)

朝日新聞 (2017) : (フォーラム) 主権者教育 2017
年1月9日

YOMIURI ONLINE (2017) : 政治的中立 悩む教
師, 2016年5月1日 (2017/8/30 アクセス)

長瀬拓也 (2017) : 主権者教育の導入は「見えない
ところをみようとする」こと, 社会科教育9月号
(701号), pp.54-57

柳生大輔 (2017) : 政府の役割と国民の福祉につい
てー財政教育プログラムの実践を通してー広島大
学附属三原学校園研究紀要, 第7集, pp.174-180

「注 / Annotation」(論文の末尾に一括記載)

「付記 / Appendix」

(2018年5月21日受付)

(2018年7月19日受理)