

主権者教育ってなんだ？ ―学校教育と民主主義―

文部科学省 生涯学習政策局 青少年教育課

猪股 彩子 氏

二〇一六年七月一〇日の参院選の際、一〇代の若者の選挙参加が盛んに報道された。公職選挙法が改正され、選挙権年齢が二〇歳以上から一八歳以上に引き下げられたのである。そのため一八歳・一九歳の多くの若者が新たに選挙権を得た。

そうした背景から、最近、主権者教育という言葉をよく耳にするようになった。では、そもそも主権者教育とは何なのか？「政治の仕組み」について教えるだけなのか？主権者教育にはもっと大きな可能性があるのではないかと？政治と距離を保ってきた学校教育の中で実施するのは難しいのではないかと？

それら様々な疑問を解消するべく、主権者教育の推進施策を取りまとめている文部科学省生涯学習政策局青少年教育課の猪股彩子さんからお話を伺った。

【主権者教育とは？】

主権者教育について文科省ではどのように定義しているのでしょうか。

文科省では主権者教育の検討チームを設置し

ています。そこで「中間まとめ¹」と「最終まとめ²」をそれぞれ報告、公表しており、定義ではないのですが、主権者教育の目的について記載しています。それによれば、①単に政治の仕組みについて必要な知識を習得させるだけにとどまらず、②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人として主体的に担うことができる力を身に付けさせることの二つを主権者教育の目的としています。ある意味ではこれが定義だと考えています。

主権者教育に注目が集まった背景について、改めて教えてください。

この度、公職選挙法が改正³され、選挙権が一八歳以上に引き下げられました。これは一九四五年に二五歳以上という選挙権年齢から二〇歳以上に引き下げられて以来、七〇年ぶりの改正ということで、かなり歴史的意義の大きいものです。この改正の結果、新たに約二四〇万人もの一八歳・一九歳の若者が選挙権を得ました。その人たちが選挙権を適切に行使できるように

ということと、改めて主権者教育が注目されたという背景があると考えています。

主権者教育は高等学校での実施が中心になると思いますが、幼稚園、小学校、中学校でも発達段階に応じた推進が目指されています(図1を参考⁴)。特に幼稚園で主権者教育というイメージが主権者教育と言えるのでしょうか。

幼稚園段階だったら、まずお手伝いからだと思います。まずは家庭という小さな構成単位



取材を引き受けてくださった猪股彩子氏

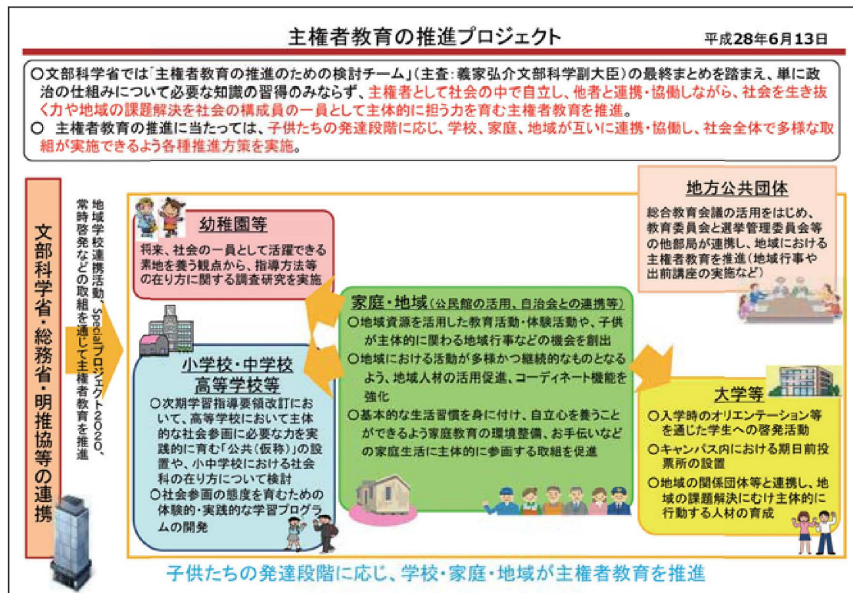


図1：主権者教育の推進プロジェクト(文部科学省HPより)

中で、ちゃんと主体的に参加しているんだという意識を育んでもらいます。

小中学生もまずは地域の課題から考えてもらえるといいと思います。いきなり安保法案をどうしたらいいか、軽減税率をどうしたらいいかといったことを聞かれても答えられないと思います。まずは身近な地域の課題から考えてもらって、徐々に主権者としての力を育んでもらうというイメージですね。

小学校の取り組みだと、社会科において地域

の課題を話し合うことも主権者教育と言えると思います。文科省が紹介している事例ではごみをテーマにしているのですが、家庭から出るごみの種類や量を把握し、ごみ処理の仕組みやごみ収集に携わる人の苦労や工夫を調べ、ごみを減らすために自分たちには何ができるのかをまとめます。

また中学校では生徒会中心のボランティア活動により、地域に参画していく取り組みを紹介しています。民主的に選ばれた生徒会が何をするか決め、リーダーシップを発揮して活動を実施しています。これは社会の縮図でしようし、とても意義深い取り組みだと思っています。

【主権者教育の推進に向けて】

これまで主権者教育の推進のために文科省はどのような取り組みをしてきたのでしょうか。

まず文科省は総務省と連携し、主権者教育推進のための副教材⁵を作成しました。この中には模擬選挙の実施例や、ワークシートを盛り込んであります。これを二〇一五年の九月末に文科省と総務省のHPに公開し、さらに冊子にしたものを二〇一五年一二月末までに全国の国公立立全ての高等学校に対してお配りし、活用していただいているところです。

また二〇一五年一〇月二九日に、通知⁶を発

しました。これは、今回一八歳・一九歳に選挙権が与えられるということで、従来一律に禁止されていた高校生の政治活動を可能な限り尊重し、高等学校でも現実の具体的な政治的事象も扱ってくださいという内容です。ただ、原則として生徒の政治的活動は許されているのですが、一方で、どういう場合に一定の制限を受けるかということも書かれています。また教員には政治的中立性が求められますので、先生方からはなかなか難しいと思われる状況です。

そこでこの通知について、各教育委員会等からももう少し具体的に、こういった場合にどうすればいいか教えてほしいという要望があり、文科省としてQ & A⁷を出しております。文科省として指針を出すことで、より学校現場に理解していただけるようにしています。

主権者教育を成功させるには、従来の受け身で座学中心の授業から脱却し、アクティブ・ラーニング⁸の視点に立った授業を行う必要があるように思うのですが、いかがでしょうか。

その通りだと思います。アクティブ・ラーニングには主体的な学び、対話的な学び、深い学びという三つの方向性があります。

まず主体的な学びの面から言いますと、単に選挙の仕組みを知り、選挙権を行使し、投票に

行くだけではなく、自分の住む地域社会への理解があり、そこに主体的に関わっていいかと思わないと、結局どの候補者に投票していいのか、どの政策を選んでいいのか分からないと思います。選挙の時期だけでなく、日常生活においてどんな課題があるのか知ろうとし、主体的に関わっていく姿勢がなければ、主権者教育は成り立ちません。

それから対話的な学びの面ですが、主権者教育の目的のところで「他者と連携・協働」という部分があります。自分の考えをしつかり持つというだけでなく、他者と対話することで新たな情報を得られるので、自分の意見がさらにブラッシュアップされます。

あとは深い学びという面ですが、これは今の政策を見た時に、将来こうなるかもしれない、違う分野にも応用できる考え方もかもしれない、ということをやより深く検討して、投票行動を起こせるのではないかと思います。

おっしゃる通り、アクティブ・ラーニングは、主権者教育を成功させる上でかなり重要になってくると思っています。

主権者教育を進めるうえで、授業のコマ数の問題や、先生方の負担軽減の問題もあると思います。すが、いかがでしょうか。

主権者教育を行う時間を確保するという点では、「公共」という科目の設置があります。文科大臣の諮問機関である中央教育審議会で、現在、次期学習指導要領の改訂作業を行っています。高等学校の公民科で「公共」という新しい科目を新たに作ろうという話が出ています。中教審では選挙権年齢の引き下げを踏まえ、主に高等学校段階でどういう知識を共通に身につけておくべきかということと話合っています。「公共」は今までの「倫理」と「政治経済」の科目を合わせたようなものになります。人間と社会のあり方について、見方や考え方を身につけ、現代社会の諸課題を捉え、考察し、情報収集してまとめていく力を育むことを目指しています。これは主権者教育にダイレクトにつながるような教科だと思います。私たちは個人であっても、政治的主体、経済的主体、法的主体など、いろんな側面を持った主体として社会に参画していると思うので、それらをつなぎあわせ、一人の主体として総合的に国家に参画していけるような人材を育てていくという科目です。

また先生方の負担軽減については、やはり地域との連携・協働が一つの答えだと思いますし、これは教育全体の流れです。いま「チーム学校」ということで地域の方や専門家に、学校へ参加していただく取り組みをしており¹⁰、少し役割

分担をして、先生方の負担を軽減することを目指しています。ただこの前、現場の先生にお話を伺ったところ、例えば部活動で、スポーツを教えられる地域の方に参加してもらおうとしても、部活は生徒指導の側面もあり、その部分が欠けてしまうことでした。また大会への引率は先生でなければならないという大会の規則もあり、地域との連携で先生方の負担が減るかという、まだ道半ばという感じです。

【主権者教育の課題と展望】

主権者教育を推進する際に、苦勞している点がありますか。

やはり教員の政治的中立性は、現場の先生方も頭を悩ませているところだと思いますので、文科省としてもよく問い合わせをいただきます。それを受けてQ & Aを出したということもありますが、具体的な事象を取り扱うことが奨励される一方で、教員の中立性があり、その線引きが難しいです。文科省としても、「この事例は問題なく、この事例は問題がある」ということは、事例の取り扱い方にもよるので、なかなか示しづらいです。先日、筑波で行われた中央教員研修というものに助言講師として参加したのですが、そこでも教員の中立性に関する具体的な質問が出ていました。例えば『先生はこう思うけ

主権者教育(政治的教養的教育)実施状況調査について(概要)

1. 平成27年度第3学年以上生徒(卒業生など)の状況について

※ 平成28年4月～5月にかけて全国全ての高等学校、特別支援学校高等部を対象に調査を実施

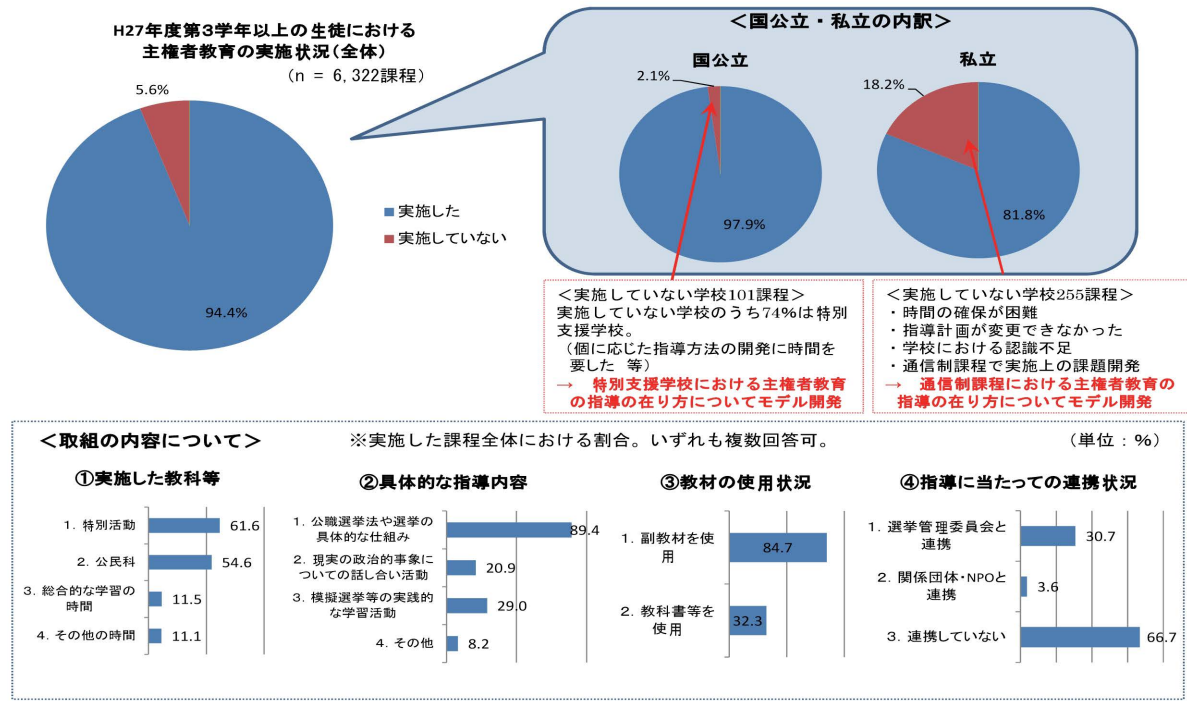


図2: 主権者教育の実施状況の調査結果(文部科学省HPより)

れども、みんなはどう思う?』
「みたいな言い方は良いのか」
「おそらくダメではないか」
など、かなり線引きが難しい部分
もあって、これは主権者教育を
進めていくうえでの課題だと思っ
ています。

主権者教育の現状を調べた実施
状況調査¹¹(図2)を踏まえて、
主権者教育の課題について伺い
たいです。

まず未実施の学校についてで
すね。実施していないという国
公立の学校一〇一課程のうち、
七四％は特別支援学校なので、
いきなり各学校でやってください
と言われても困ると思います。
これは文科省でモデル開発が必
要です。他には実施していない
私立の学校課程が二五五課程あつ
たということです。これは年度
途中で急に言われたことで、時
間が確保できず、指導計画を変
更できなかったことが原因だと
思います。先ほど申し上げたよ

うな先生方の負担というのも時間の確保の面
では課題だと思います。また通信制課程では、急
に言われても難しいとのことだったので、通信
制課程でも主権者教育のモデル開発や、時間を
確保するという点が課題だと考えています。

私個人として課題だと感じたのは、②具体的
な指導内容(図2の下方)についてです。「公職選挙
法や選挙の具体的な仕組み」という座学で身に
つけられるタイプのものが多い(八九・四％)一
方、実践的な学習活動は二九％、話し合い活動
は二〇・九％と少ないです。どうすればこれら
は増えていくのでしょうか。

現実の政治的事象についての話し合い活動(二
〇・九％)が難しいのは、先ほど述べた政治的中
立性が原因だと思います。また模擬選挙等の実
践的な学習活動(二九％)は、学校の先生にお願
いするとなると、かなり負担が大きいと思っ
ています。主権者教育で地域の課題について考え
てもらおうとすると、学校のオーダーメイドの
授業にならざるを得ない面がありますが、それ
を考えてくださいというのも負担が大きくなる
と懸念しています。そこでNPOの方で出前授
業をしてくれる団体など、ある種の専門家集団
を学校とリンクさせていけたら良いと思います。
また選挙管理委員の方から出前授業をしてもら

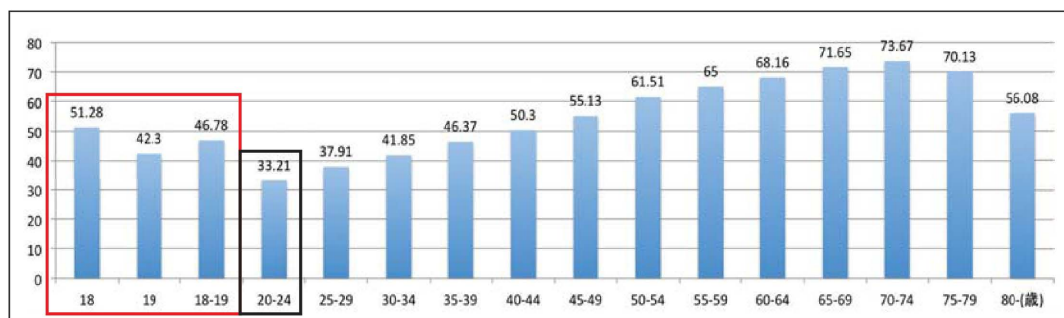


図3：第24回参議院議員通常選挙（H28.7.10）における年齢別投票率（%）

うと、先生方の負担も軽くなります。NPO団体の学生の方々がその地域を調べて、オーダーメイドの授業をしてくれる例もあるようです。文科省としては、そういう取り組みを説明、開

示する仕組みが大切だと思います。

副教材は、八四・七%の学校が使用しています。とても高い印象を受けましたが、文科省として、この結果をどう評価しているのでしょうか。

私もとしても、多くの学校に使っていただけという認識です。また教育委員会が進んで独自の副教材やガイドラインを作った例もあります。そういう自主性を今後も尊重していきたいです。あく

まで現場で使いやすいものを提供できればという思いがあったので、約八五%という数値は十分に素晴らしい数値だと思います。

主権者教育について、今後の展望をお聞かせください。

参院選に言え、年代別投票率¹²をみて他の年代と比べた時に（図3）、二〇・二四歳は三三・二一%とかなり低い一方で、一八歳・一九歳はなかなかの投票率（一八歳は五一・二八%、一九歳は四二・三%）だったのではないかと、マスコミの方からも肯定的に取り上げていただいています。そういう意味ではこれまで行ってきた主権者教育という取り組みは一定の効果あげたのではないかと評価しています。

この結果を受けて、今後総務省と連携して、高校生の意識や選挙管理委員会の取り組みなどについて、フォローアップ調査をしようと思っています。文科省の役割は「これをやってください」というように、具体的なものを押し付けるとい形ではないかと思っています、やはり国の力を使ってできる調査・分析をしていくことが一番の役割だと思います。ただ統計等の調査は、現場の方に負担をかけるので、調査項目を精査して、最後に役立つものを提供できるように頑張っています。また「最終まとめ」で掲げた推

進プロジェクトを更に実施していきます。

高校段階のみならず、幼稚園段階から生涯を通して主権者教育を推進していくことができれば、子どもの頃から政治に親しみを持つ子ども、子ども大人になり、子育て世代になって自分の子どもにも同じように政治への親しみが波及していくと思います。そうすると全体としての投票率も伸びていき、より多くの人の声が政治に反映されるようになるのではないのでしょうか。

【公共政策大学院生へのメッセージ】

最後になりますが、公共政策大学院の学生にメッセージをお願いします。

私はもともとロースクール生だったので、専門職大学院という点では一致していると思います。大学院生の強みは、学部生よりも長く学んでいる分、俯瞰の視点や自分の専門性があることだと思っています。国家公務員はスペシャリストではなく、ジェネラリストだとよく言われるので、私も専門知識には意味があるのか疑問でした。法律ばかりを学んできたこともあり、先輩にそれを相談したところ、「専門性を持つことは、それにばかりこだわるということではなくて、一つの強みだ」と言われました。専門性のおかげで必要な時にお声がかかったり、業務の幅が広がったりすることがあるので、専門性

は邪魔になるものではなく、むしろ何か将来良いことにつながると言っていたきました。

そしてやはり人脈は大事だと思っています。

公共政策大学院では公務員を目指されている方が多いですね。私が今とても助けられているのは同期なのですが、気軽に仕事の話ができる人が同じ省庁や他省庁にいます。仕事がとてもスムーズにいきます。公共政策大学院で共に学んでいた人がいろんな省庁に行くと、「ちょっとあの件どうなってる？」ということも気軽に聞けると思います。勉強はもちろん大切ですが、勉強とともに、人脈を築いていくことも大事だろうと思います。

【取材を終えて】

今回、猪股氏に取材したことで、主権者教育について抱いていた疑問を解消できたとともに、

特に意識するようになったことがある。以下にその私見を述べる。

まず主権者教育の本質は、自分の周囲に興味関心を持ち、主体的に参加できる人を育てることではないだろうか。言い換えれば、主権者教育により、身の回りへの好奇心を育みたいのである。幼少期に抱いた好奇心の範囲は、成長とともに広がっていき、社会への好奇心となるだろう。発達段階に応じ、その好奇心の広がりを支援することが主権者教育なのだと思う。

また主権者教育を推進するには、学校と行政との連携が不可欠だと感じた。学校では政治的中立性という主権者教育特有の課題があるだけではなく、教員の負担増など学校教育全体に通じる課題もある。学校への期待は高まる一方だが、その期待に応えるには、学校が行政側に要望を伝え、行政は学校を支えることが必要であ

る。これは言うは易し、行方は難しであるが、主権者教育だけに限らず、一連の教育改革を成功させるために、最も重要なことだろう。

そして今回の取材で何よりも感じたのは、私たちの未来への責任である。今回指摘されたように、参院選において一八歳・一九歳の投票率は比較的高い一方で、私たち二〇歳から二四歳の投票率は低迷している。主権者教育を経て、今の高校生、中学生、小学生たちは、主体的かつ積極的に社会に参画していくようになるだろう。そのとき私たちは、彼らの先輩として責任ある振る舞いができるだろうか。この点を私たちは心にとどめ、まずは自分自身を振り返るところからはじめたい。

（取材：一〇月二六日・文責：弟子丸知樹）

注釈

- 1 文部科学省HP『主権者教育の推進に関する検討チーム』中間まとめ「主権者として求められる力を育むために」http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/1369157.htmを参照。
- 2 文部科学省HP『主権者教育の推進に関する検討チーム』最終まとめ「主権者として求められる力を育むために」http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/ikusei/1372381.htmを参照。
- 3 平成二十七年六月一七日に「公職選挙法等の一部を改正する法律」が成立し、同年六月一九日に公布された。
- 4 文部科学省HP『主権者教育推進プロジェクト』http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1372377_01_1.pdfを引用。
- 5 政治や選挙等に関する高校生向け副教材「私たちが拓く日本の未来」のこと。文科省・総務省のHPからダウンロード可能。
- 6 「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）」のこと。
- 7 「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）」に関するQ&A（生徒指導関係）のこと。
- 8 アクティブ・ラーニングとは、教員による一方向的な講義形式の教育とは異なり、学習者の能動的な参加を取り入れた教授・学習法の総称である。
- 9 取材後の平成二十八年一月二二日に、中央教育審議会から答申。
- 10 複雑化・多様化した課題への対処や教員の多忙化の解消等を目指し、「チームとしての学校」の実現が目指されている。
- 11 「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査について（概要）」http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1372377_03_1.pdfを引用。
- 12 総務省HP「第二十四回参议院議員通常選挙結果」http://www.soumu.go.jp/main_content/000438656.xlsxより（図3の枠付けは筆者による）。