

# 政策批判能力を育成する社会科主権者教育の授業開発

—政策批判学習を取り入れた「小中一貫教育」の単元開発を目指して—

B4E12045 森 雅寿

## はじめに

本論の目的は、政策批判能力の育成を目指す社会科小中一貫教育の単元を開発することである。そのために、集団的意思決定を取り入れた政策批判学習を土台に据える。

今日、主権者教育の充実が様々に試みられている。その主な要因は、2016年6月19日に施行された年齢満18年以上満20年未満の者が選挙に参加できることを決めた法律にある。1945年に女性にも選挙権が与えられると共に、選挙権付与年齢が25歳から20歳に引き下げられるという改革が断行されて以降70年ぶりに、選挙権法が改正されたことになる。その改正後早くも、2016年7月に行われた第24回参議院議員通常選挙において実際に投票がなされた。第一回目2016年の参議院選挙では18歳の投票率は51.1%。他の年代と比べると高い水準を誇っている。しかし昨年2017年に行われた衆議院選挙での19歳の投票率は33.25%にまで落ちてしまっている。あえて言うならば昨年の選挙でも18歳の投票率は47.87%と50%近い値を示した。結果だけ見れば18歳の投票率は割と高いと言えるのかもしれない。ただ、その翌年には18%の方が投票をしなくなっている。それにしてもやはり、この結果は投票率としてみれば高いと言えるものではなく、主権者としての意識のさらなる改善が必要である。2017年2月14日に文部科学省より示された、次期小学校学習指導要領改正案では「国民としての政治への関わり方について多角的に考えて、自分の考えをまとめることができるよう配慮すること。」という文言が追加された。このことにより、公的にも主権者教育に力を入れていくことが求められることになる。

このように主権者教育の充実が図られているが、そもそも主権者教育とはどのようなものなのか。その内実を押えておかなければならない。

梅津正美によれば、主権者教育は広義と狭義、二つに分けることができる。広義には、主権者教育＝市民教育であり、狭義には、主権者教育＝有権者教育である。それぞれの目標を端的に述べるならば、前者は「市民的資質の育成」であり、後者は「政府や候補者の政策を分析し、争点を判断し投票する能力の育成」である。社会科教育の究極目標としての主権者教育と、有権者が民意を表し、政治に参加する方法である選挙へのアプローチとしての主権者教育の二つがあるということである。主権者教育が盛んに言われるようになった所以が18歳以上への選挙権引き下げであることを踏まえると、狭義の意味としての主権者教育に着目する必要がある。したがって、本論においては、主権者教育＝有権者教育であるという立場に立ち、児童生徒が今後政治、選挙と向き合っていく力を育成することを主目的にする。では、これまでの主権者教育はどのように行われていたのだろうか。大下洋一は現在の主権者教育は模擬選挙や模擬請願などに頼っているとし、次のように批判する。

現状の主権者教育の大きな問題は、仕組みは学ぶことができるが、政策を判断する際に必要な概念を学ぶことや、その概念の活用をする機会がほとんどないことである。

要するに、現在的主権者教育については政治学習が、政治や選挙のしくみを学ぶことに終始してしまっているという批判である。大下の指摘の通りだとするならば、児童生徒は政治や政策を考え判断するための基準を学んでいないことになる。それでは、何を基準に判断すれば良いのか、どのように考えれば良いのか迷ってしまい政治は理解し難いもの、したがって関心を持ってもしかたないものという認識を持ち、無関心を装ってしまう可能性がある。それでは、本来の主権者教育としての意味をなしていない。  
神野幸隆は主権者教育のあり方について、次のように述べている。

主権者教育で重要なのは、内容面では、国民には主権があり、選挙という制度を通じて主権者である私たちの意見が実現されていく、権力者の暴走をチェックできる制度であるという選挙の意味や役割、現在の政治の争点を知ること。資質能力、態度面では、民主的な国家の形成のために、自分で社会の課題や問題点について、関心を持ち、批評的に判断、意思決定できる資質を育成することであろう。

このように、主権者教育は選挙のしくみを学ぶ学習に終始することなく、将来児童生徒が民主的な社会の担い手となっていくために、どのように政治や選挙と関わっていくかを考え、児童生徒が自ら判断できる力の育成がなされなければならないのである。選挙へ行けば良いというものではない。政治や政策について自らの考えを持ったうえで、選挙に参加し、これからの社会を形成していく必要がある。決して、「投票率を上げるため」や「投票へ行きましょう」というかたちで終わってしまってはならない。

では、具体的にはどのような能力の育成が考えられるのであろうか。梅津は「政策判断能力」と「政策批判能力」の二つを挙げている。前者は、児童生徒自身が政策を形成・判断・提案する能力である。後者に関しては梅津の論を以下に引用する。

政策批判能力は、社会的な問題の解決のために、社会生活における様々な立場や状況から提案された政策の内容・背景・条件を分析するとともに、諸政策に内在しそれらの評価基準になっている社会の原理・価値・規範等を批判的に吟味する能力である。

つまり政策批判能力を養うことができれば、政策を考える際の基準を学ぶことができ、それらの背景や多様に存在する価値観について児童生徒が考えることができるのである。そのうえで、それら政策を鵜呑みにすることなく、よりよい政策を考えることができるようになるのである。この「政策批判能力」さらには「政策判断能力」を養うことは、狭義の意味での主権者教育に直結している。そしてこれらの能力を養うために政策批判学習という授業論が存在している。この政策批判学習は、神野の引用の下線部でもみられた意思決定をさせる授業である。

政策批判学習とはどのような学習か。上述したように児童生徒に意思決定をせまる授業である。そして、この学習は主に中学校社会科・高等学校公民科において様々な提案がなされ

てきた。児玉康弘の高校世界史「初期福祉国家の形成」や、桑原敏典の高校公民「住民投票は民主主義を破壊するのか、それとも救うのか」などである。

これらの研究を受け、小学校社会科で政策批判学習の授業プランを開発したのが菊池八穂子である。菊池は政策批判学習を「実際の政策を取り上げ、それを子どもに分析、検討させたうえで、自分は賛成か反対か、あるいはどの政策を選択すべきか解決策を子ども自身に考えさせる授業論」と定義している。つまり、さきに述べた「政策批判能力」と「政策判断能力」の育成を目指しているのである。さらに菊池の論では、個人の意思決定に終始することなく、集団による意思決定も目指されている。このことは、実際の社会に照らし合わせて考えてみても合理的であろう。この点について、R・E・ドーンソン、K・プルウイトが次のように述べている。

政治的志向の発達と変化は、個人的経験と集合的経験の双方を通じて起こるものである。政治的社会化の多くは、家族、仲間集団、学校、二次的集団などを通じて、政治についての知識や感情あるいは価値観を伝達することである。

政策や社会を考える際に、個人の意思決定がそのまま採用されることはほぼ皆無と言ってよい。政治について考える際に、個人の意思決定または集団による意思決定のどちらかのみでは、真に政治を考えたことにはならない。それら双方の意思決定による葛藤があつて初めて、民主主義における政治を経験することになるのである。詳しくは後の章において考察を展開していくが、菊池の論においても児童の発達段階を考慮した政治的課題や政策の合理性の判断基準などを開発している。そのことによって、小学校段階において政策批判学習を行うための工夫を凝らしているのである。

しかし、二点の疑問が浮かび上がった。一点目は集団による意思決定能力を養う以前に、個人の意思決定能力の育成が必要なのではないかということである。菊池の論においても個人だけでなく、集団としての考え方も求められると述べられているが、本論においてもこれについて一言しておく必要がある。菊池が小学校段階に集団的意思決定力の育成を巧みに取り入れている点は、大いに参考にしなければならない。しかし、集団の意思決定以前に、個人の意思決定があり、真に社会を動かしていくのは個人の意思決定なのではないだろうか。個人による意思決定は、個人の感情や価値観を伴うものである。したがってその分、熱量が増え実際の行動や態度に反映される。もちろん、それだけでは説得力がなく社会を動かすには至らないであろう。だからこそ社会を客観的に見つめ批判・判断していく能力が求められるのである。そのような過程を踏んだ個人の意思決定がなされたうえで、集団による意思決定がなされることが理想ではないだろうか。この点については、詳しくは桑原の論を援用し後に詳述する。

二点目は、小学校段階のみで政策批判学習を行うのではなく、より系統立った政策批判学習については主権者教育を行うべきなのではないかということである。系統性について神野が次のように述べている。

「高校3年生だけが主権者教育を行うのではなく、社会科が始まる小学3年生からの系統立てた指導、

積み上げが必要なのです。むしろ全員が高校進学をするわけではない。義務教育段階まででしっかり身に付けさせたい資質といえます。」という宿題が投げかけられる。系統立てた主権者教育の内容面、資質面両方のカリキュラム提案、そのための授業実践の積み立てが求められる。

政治や政策を考えていくことは、社会に生きていくうえでずっとつきまとうものである。だからこそその能力の育成のためには、単発の実践ではなく、系統を踏まえた指導が求められるのである。

しかし、現在の教員の多忙さを考慮すると、実践を積み上げることやより効果的なカリキュラムを自らの手で開発することは難しい。その点、菊池の研究は小單元における実践が可能であり、現場に取り入れやすいものであろう。

しかし、菊池には中学校の教育とどうつなげるべきかという発想が欠けている。そこで本論では、系統立てた單元計画の開発を目指し、小中一貫教育の考え方を取り入れる。小中一貫教育を取り入れることにより、意思決定や政策批判学習について連続性のある指導を可能にしたい。十代初期の政治学習について R・E・ドーンソン、K・プルウイットは「最も重要な発達は 11 歳から 13 歳の間に起こるのである。」と述べている。また、「十代の初期に、子どもは成熟した政治的自我の主要な要素を、習得してしまっている」とも述べている。十代初期にあたる、小学校第四学年から中学校における政治学習が重要なのである。小中における政治学習の系統化をはかり、子どもたちの政治的自我のよりよい発達を目指していく必要がある。

そこで、本論では菊池の論を参考にしつつ、「個人的意思決定能力の育成」と「小中一貫教育の観点」を取り入れた單元および授業を開発していく。

教材は「中学校における学校給食の実施の是非」という問題を取り扱う。とくに横浜市における給食問題を取り上げる。横浜市では中学校において給食が実施されていないのである。全国的には中学校における学校給食実施率はおよそ 9 割だが、神奈川県は 3 割も満たしておらず、横浜市にいたってはどの中学校も実施していない。そのような流れの中、2017 年 7 月に行われた横浜市市長選挙の立候補者 3 名それぞれが、完全給食実施をマニフェストとして掲げたのである。市長選挙の争点にもなるほど、いま横浜市では学校給食実施の是非が問題となっているのである。子どもたちにとって給食問題は身近な問題であり、政治学習を自分のこととして捉えることのできる授業が展開できよう。

以下、本論を次のように構成する。まず、「意思決定能力育成型授業」の先行研究・実践を分析し、問題点を明らかにする。それを踏まえたうえで、本論の目指す授業像を提示する(一章)。次に、菊池の「政策批判学習」実践と児玉の授業プラン、桑原の社会科授業構成における批判の論を考察し、「政策批判学習」を行う意義を論じる(二章)。続いて、教材について論じ「政策批判学習」を小学校段階に取り入れる必要性和小中一貫教育における可能性について論じる(三章)。最後に、「政策批判学習」の小中一貫單元計画と授業案を作成する(四章)。