

新しい公民科目と「法教育」 —主権者教育・シティズンシップ教育との関係と課題—

吉村 朋代

(広島国際大学心理科学部教職教室)

【要旨】

高等学校の公民科に新たに必修科目「公共」（仮称）が設置される見込みとなり、法教育の推進にとっては朗報といえる。しかし、この新科目の設置段階から強い影響を示してきた自民党マニフェストとの異同は注意しておかなければならないであろう。さらに、この新科目は、これまで学校教育に要望されてきた数々の〇〇教育に、教科化という形で応えたものともいえ、必ずしも法教育にとって明るい材料ばかりではない。法教育は、共通の法的基準に従って行動調整する思考と態度を常に要求するが、それは、公的な事柄に関わるとき日本社会で多くの人が陥りがちな土着の思考様式とは異質な思考様式である。グローバルで価値観の多様な社会では、土着の思考様式からの脱却と法的な思考は不可欠であり、法教育を効果的な形で普及する必要がある。

残念なことに、法教育が本格的に始まって10年経っても学校現場における法教育の認知度は低い。ただし、高校での実態調査から、公民科をはじめ各教科学習のなかでは、法教育に関わる教育が熱心に実施されていることがわかった。これらの各単元の学習指導を法教育的観点から作り直して、法の深い理解につなげていく道筋を提案していくことは、学校のニーズにも合致して、受け入れられやすい方法ではないだろうか。教師自身に法や法教育をよく認識してもらうための、教員研修、教員養成課程学生の指導にも力を入れる必要がある。

- 1 はじめに
- 2 「公共」（仮称）で「法教育」はどう位置づけられるか
 - (1) 「公共」（仮称）の背景
 - (2) 「公共」（仮称）で「法教育」はどう位置づけられるか
—主権者教育、シティズンシップ教育との関係
- 3 法教育のゆくえ
 - (1) 高校における法教育の実践状況に関する調査
 - (2) 法教育のゆくえ
- 4 まとめ—課題

1 はじめに

法教育は、法律専門家ではない一般の人々が、法や司法制度、これらの基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身につけるための教育であり、2004（平成16）年に法教育研究会

の報告書¹が提示されて以降、学校教育への普及が本格的に始まったと言ってよい。しかし、法務省の調査によると、積極的に外部機関・専門家と連携を図り、有益な成果を上げている学校もあるが、こうした取り組みはごく一部に留まっており、学校現場での法教育の認知度は未だ低いことが明らかになった²。前稿では、こうした実態の分析から、従来の法教育の活動と啓発をさらに推し進める方向性だけでは活動の先細りの可能性があることを指摘し、真に法教育を学校教育に定着させていくためには、既存の教科教育の中で法教育に繋がる、あるいはその趣旨を取り入れた授業を展開することが急務であることを唱えた³。このとき、既存の教科教育とは、社会科や公民科を中心としながら家庭科や情報科、特別活動などを想定していた。ところが、2015（平成27）年8月、文科省中央教育審議会は、次期学習指導要領の答申素案で、高等学校の公民科目に新科目「公共」（仮称）を必修科目として新設する方向性を打ち出した。すでにその内容を詰めていく議論は始まっている。法教育がこの「公共」（仮称）の中に組み入れられる可能性は大きく、ここにきて法教育は新たな展開を迎えることになったといえる。

本稿では、高校教育の中に新しく導入される見込みのこの「公共」（仮称）の中で、法教育はどのような位置づけと展開が可能になるかを考察する。

2 「公共」（仮称）で「法教育」はどう位置づけられるか

（1）「公共」（仮称）の背景

これまでの高校公民科科目の現代社会、政治経済、倫理に加えて、新たな科目を付け加える目的と意図は何なのか。まず、新科目「公共」（仮称）が提案された背景と過程について簡単に整理しておきたい。

2014（平成26）年11月、文科省は中央教育審議会（文科相の諮問機関）に次期学習指導要領等の在り方について諮問を提出した。その中で、高等学校教育について、「国家及び社会の責任ある形成者となるための教養と行動規範や、主体的に社会に参画し自立して社会生活を営むために必要な力を、実践的に身に付けるための新たな科目等の在り方（下線筆者）」を検討すべき事項に挙げられた⁴。選挙権年齢の18歳引き下げの見込みも考慮に入れてのことである。この諮問を受けて、翌2015（平成27）年8月、答申素案が公表され、そこで公民科の新必修科目「公共」（仮称）の構想が明らかになった。「教育課程企画特別部会論点整理」は、次のようにいう。「公民科は、様々な課題を捉え考察する基となる概念・理論や先哲の多様な思想を学び、それを通じて多様な文化に触れ、グローバルな社会の中で、自らが考え、選択・判断する力を鍛える教科としての意義を

1 法教育研究会報告書「我が国における法教育の普及・発展を目指して—新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐむために—」平成16年11月4日。

2 法務省「小学校における法教育の実践状況に関する調査研究報告書」（平成24年11月）、同「中学校における法教育の実践状況に関する調査研究報告書」（平成25年11月）。

3 拙稿「基礎法学による『法教育』の必要性について」『広島国際大学教職教室教育論叢』第5号。

4 文科省「初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について（諮問）」平成26年11月20日（26文科初第852号）

持つ。そうした公民科における共通必修科目として、家庭科や情報科をはじめとする関係教科・科目等とも連携しながら、主体的な社会参画に必要な力を、人間としての在り方生き方の考察と関わらせながら実践的に育む科目「公共（仮称）」の設置を検討することが求められる」（下線筆者）。加えて、この科目は「社会的・職業的な自立に向けて必要な力を育むキャリア教育の中核となる時間として位置付けること」⁵も求められている。直ちに、教育課程部会の中に「高等学校の地歴・公民科科目の在り方に関する特別チーム」が設置され、同年11月より専門的な検討が始まっている。次期改訂は、平成28年度内に予定されている中教審答申を受けて行われ、高校では2022（平成34）年度から年次進行で実施予定である。

ところで、新科目「公共」は、すでに2010（平成22）年の自民党の政策集「J-ファイル2010（マニフェスト）」の中に設置が公約されていたものだ。先の諮問に先立つ2013（平成25）年6月には、自民党文部科学部会のプロジェクトチームが、下村博文文部科学大臣（当時）に、新科目の高校の授業への導入を求める提言を提出している。

2010年マニフェストでは次のように構想が述べられている。

212 世界トップレベルの学力と規範意識を兼ね備えた教育

....

国旗・国歌を尊重し、わが国の将来を担う主権者を育成する教育を推進します。過激な性教育やジェンダーフリー教育※、自虐史観偏向教育等は行わせません。道徳教育や市民教育、消費者教育等の推進を図るため、新科目「公共」を設置します。中学・高校でボランティア活動やインターンシップを必修化し、公共心や社会性を涵養します。農山漁村地域での体験学習等を推進します（下線著者）。（※ジェンダーフリー教育 男らしさや女らしさなど性差を否定したり、伝統文化を否定する教育。）

この自民党マニフェストの中での「公共」科目は、教育内容として、道徳教育、市民教育、消費者教育が例示するが、掲げられたタイトルから、規範教育の大きな枠組みの中にあることが分かる。前後の提言内容と合わせてみれば、この「市民教育」で育成されるべき「市民」とは、同時に、愛国心を携えた主権者であり、かつ伝統文化と道徳秩序を重んじ、社会に奉仕することのできる職業人ということになる。

自民党は、2013（平成25）年の「J-ファイル2013 総合政策集」以降からは、さらにこの提言を二つに分割して以下のように増幅させている。

295 わが国を愛する心を養う教育と体験活動などの推進

国旗・国歌を尊重し、わが国の将来を担う主権者を育成する教育を推進します。不適切な性教育やジェンダーフリー教育、自虐史観偏向教育等は行わせません。

中学・高校でボランティア活動やインターンシップを積極的に推進し、公共心や社会性を涵養します。キャリア教育や職業教育、また、豊かな体験に裏打ちされた子供の力強い成長を促す農山漁村地域での長期宿泊体験学習等を推進します。あわせて、地域に根差した伝統・文化や、スポーツクラブ、サークル活動などの地域の絆を守り、支える取組みを支援（「伝統文化親子教室」の充実など）します。

296 規範意識を養う教育の推進と新科目「公共」の設置

⁵ 36頁。

人が人として生きる上で必要な規範意識や社会のルール、マナーなどを学ぶ道徳教育については、道徳の特性を踏まえた新たな枠組みにより教科化し、誇るべき先人の伝記を学ぶなどわが国の伝統に根差した指導を充実します。また、高等学校において社会参加や消費者教育等の推進を図るため、新科目「公共」を設置するとともに、現行の家庭科教育の単位数をゆとり教育前に戻し、かつ、現代の家庭教育に役立つ単元を増やします（下線筆者）。

2013年のマニフェストを2010年と比較すると、表現が追加されただけで全体の内容に変化があるわけではない。自民党は一貫して規範教育を基幹にして、伝統文化を敬愛し、ルールを守り、社会に奉仕し、職業人として貢献できるような「市民」を育成する教育の場として「公共」を考えているといえる。さらに、「道徳」が小・中学校の教育課程にはあるが、高校にはないことを踏まえると、このマニフェストは、前半に掲げる「人が人として生きる上で必要な規範意識や社会のルール、マナーなどを学ぶ道徳教育」の発展過程として、高校に新科目「公共」を設置しようとしていると見ることもできる。これを「上からのシティズンシップ教育」と捉える者もある⁶。これらの自民党の提言は、すでに着々と実現しつつある。2006（平成18）年の教育基本法改正では、教育の目標として「豊かな情操や道徳心」「公共の精神」「伝統と文化の尊重」「愛国心」などの育成が掲げられた（第2条）。「道徳」は、2015（平成27）年に「特別の教科」として教科化されるに至った。公民科新科目「公共」もまた、名称もそのままに実現に向かっている。もっとも、中教審の「論点整理」および答申素案で示された「公共」（仮称）の概要は、「主体的な社会参画に必要な力を、人間としての在り方生き方の考察と関わらせながら実践的に育む科目」という中和された表現で、方向性も含めて有識者による審議に委ねることになっている。しかし、もし「公共」（仮称）が、最終的に愛国心や愛郷心・公共心を徳目とする教育の方に向うとすれば、そこで「法教育」が行われたとしても、守るべき規則と規範意識を教え込むことが中心となりかねず、法教育本来の趣旨とは異なるものになってしまうだろう⁷。

（2）「公共」（仮称）で「法教育」はどう位置づけられるか

－主権者教育、シティズンシップ教育との関係

「公共」（仮称）において「法教育」を推進していくには、さらに別の困難もある。「公共」（仮

⁶ 杉浦真理『シティズンシップ教育のすすめ－市民を育てる社会科・公民科授業論』法律文化社（2013）、2-3頁。杉浦によれば、「上からのシティズンシップ教育」とは、「新自由主義的な競争社会のなかで分裂してゆく国民を、新保守主義的に国家や地域の上からの統合をめざした教育の動き」であるとされる。新自由主義を推し進める自民党は、その補償として、国民統合を強調する教育策を標榜し、国旗・国家や伝統的家族観、地域文化の継承などを現代の「分裂した国民」を統合するツールにすり替えて、「新たな絆を取り戻す」平明で取り付きやすいイメージを提示している。したがって、単なる復古主義や伝統主義ではないのが厄介なところである。

⁷ 法務省法教育研究会によれば、法教育とは、「様々な考え方をもち、多様な生き方を求める人々が、お互いの存在を承認し、多様な考え方や生き方を尊重しながら、共に協力して生きていくことのできる社会」、すなわち「自由で公正な社会の担い手として、公共的な事柄に主体的に参加する意識を養うものでなくてはならない」としている（法教育研究会報告書「我が国における法教育の普及・発展を目指して－新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐくむために－」2004（平成16）年11月、12頁）。

称)には、政権政党による強い主張だけでなく、これまで教育現場に求められてきた様々な要請・要望が寄せ集められている。

「検討素案」や「たたき台案」⁸には、新科目「公共」（仮称）において、自立した主体として社会に参画し、他者と協働するために涵養すべき資質として、多くの〇〇主体が挙げられている。政治的主体となること（主権者、政治的主体となること）／経済的主体となること（生産者、消費者、労働者・・・）／法的主体となること／様々な情報を発信・受信する知的主体となること／倫理的主体となること、その他、自立した生活を営む主体及び家族の構成員になること／地域社会の構成員になること／持続可能な社会づくりの主体となること／国際社会づくりに向けた役割を担う主体となること、など。盛り沢山だが、これらは公民科が養成の目標とする「公民としての資質」⁹を全方位展開したかたちである。さらに、これら〇〇主体の背後には、近年、社会から学校現場に求められてきた様々な要望が反映されている。ちなみに、2000年以降に提示された、政治的主体／経済的主体／法的主体の育成に関わる主要な報告書とそこで要望された教育を挙げてみよう。

2002(平成14)年11月	国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター「児童生徒の職業観・勤労観を育む教育の推進について」	キャリア支援教育
2003(平成15)年4月	内閣府「人間力戦略研究会報告書」	シティズンシップ教育 キャリア支援教育
2004(平成16)年1月	文科省・キャリア教育の推進に関する総合的調査研究協力者会議報告書～児童生徒一人一人の勤労観、職業観を育てるために～	キャリア支援教育
2004(平成16)年11月	法務省・法教育研究会報告書「我が国における法教育の普及・発展を目指して～新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐくむために～」	法教育
2006(平成18)年1月	経産省「社会人基礎力に関する研究会～中間取りまとめ～」	キャリア支援教育
2006(平成18)年3月	経産省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活動についての研究会報告書」	シティズンシップ教育
2011(平成23)年12月	総務省「常時啓発事業あり方等研究会」の最終報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ『主権者教育』へ～」	主権者教育
2014(平成26)年8月	日本学術会議（政治学委員会・政治学委員会政治過程分科会）提言「各種選挙における投票率低下への対応策」	政治教育

⁸ 文科省教育課程部会高等学校の地歴・公民科科目の在り方に関する特別チーム第2回会合配付資料「高等学校学習指導要領における公民科目新設の方向性（たたき台案）」2016（平成27）年12月21日。

⁹ 「広い視野に立って、現代の社会について主体的に考察させ、理解を深めさせるとともに、人間としての在り方生き方についての自覚を育て、平和で民主的な国家・社会の有為な形成者として必要な公民としての資質を養う。」文科省『高校学習指導要領』2009（平成21）年、31頁。

各々の提言・報告書には、未来へのビジョンとこれからの社会の担い手が備えておくべき資質や能力、それに具体的な教育パッケージが示されている。それらは、「主権者教育」「政治教育」「シティズンシップ教育」「法教育」「規範教育」「道徳教育」「情報教育」「キャリア教育」「納税者教育」「金融教育」「消費者教育」...など、〇〇教育としてこれまで学校現場にランダムに求められてきた。しかし、学校現場からすると、既存の教育に加えて、こうした新しい〇〇教育のオーダーが十分周知されないまま次々と渡されてきた格好だ。時間の制約がある中で、結局、一部積極的な教師の関心のアンテナにかかったものだけが、実践されてきたというのが実態である。法教育もまた、この〇〇教育の山に埋もれている一つであるといえる¹⁰。

こうした状況の中で、「公共」（仮称）は、多くの要請に教科化という形で応えたものともいえよう。そこで、「公共」（仮称）における法教育の位置づけを考えるため、法教育に隣接する主権者教育とシティズンシップ教育の射程と問題点を検討する。

① 主権者教育

主権者教育は、今、最も注目されているといって過言ではないだろう。2015（平成27）年6月の公職選挙法改正により、選挙年齢が18歳に引き下げられ、来るべき18歳参加の選挙に向けてマスコミは大きく取り上げ、高校生自身の関心も高まっている。文科省も総務省と連携して、同年9月に政治や選挙等に関する副教材『私たちが拓く日本の未来～有権者として求められる力を身に付けるために』を作成し、各高校に配布している¹¹。この副教材の実践編では、模擬選挙、模擬請願、模擬議会の手順や資料を提供することで、すぐにアクティブ・ラーニングの教育活動ができるよう工夫されている。「検討素案」にも、新科目「公共」（仮称）の学習活動例として、討論、ティベート、模擬選挙、模擬投票が挙げられており、この副教材の実践編のプログラムが想定されていると考えてよい。

ところで、この副教材の指針は、平成23年12月の総務省「常時啓発¹²事業あり方等研究会」の最終報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ『主権者教育』～」が提供している¹³。この報告書は、従来の投票率の向上を目指す活動を超えて、「主権者教育」が常時啓発の新たなステージであるとしている。近年の顕著な若者の選挙離れは学校教

¹⁰ 拙稿、前掲、34頁。

¹¹ この副教材は、高等学校等における政治的教養を育む教育の一層の充実に資することを目的として、教師用指導資料とともに配布された。先行して、平成27年9月29日文科科学省ホームページで公表されている（「政治や選挙等に関する高校生向け副教材等について」）。

¹² 公職選挙法第6条は、各選挙管理委員会が「選挙が公明且つ適正に行われるように、常にあらゆる機会を通じて選挙人の政治常識の向上に努める」ことを規定している。選挙の時期にだけ行われる「臨時啓発」では不十分だという認識から、昭和29年の法改正で第6条の「常時啓発」が規定され、予算も付されるようになった。また、この啓発活動は昭和27年以来、現在の「明るい選挙推進協議会」が推進協力している。

¹³ 研究会の設置は、背景に近年の国政選挙を中心とした各種選挙における投票率低下現象、中でも若年層有権者の顕著な低下への危機感があり、加えて平成22年5月に憲法改正国民投票法が施行され、年齢満18歳以上が投票権者に規定（憲法改正国民投票法第3条）されたことが契機である。

育と深く関わっており、特に政治教育を改善していく必要があるという。報告書は、政治教育の課題として、「有権者になる前の学校教育においては、政治や選挙の仕組みは教えても、政治的・社会的に対立する問題を取り上げ、関心を持たせたり、判断力を養成するような教育がほとんど行われていない」（3頁）、「我が国の学校教育においては、社会科に占める公民分野の時間自体が極めて少なく、その内容についても、政治的テーマ等を取り扱うこと自体、政治的中立性ということからタブー視されてきた傾向がある」（10頁）ことを指摘する。日本学術会議の政治学委員会も同様の指摘をしている¹⁴。

学校における政治教育については、昭和22年の制定以来、教育基本法第14条が規定し、平成18年の改正教育基本法にも引き継がれている。

第14条 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。

2 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政治的活動をしてはならない。

報告書は、第14条第1項が政治教育の重要性を謳っているにもかかわらず、第2項が政治的中立を要請していること等から、学校の政治教育には過度の抑制が働き、十分に行われてこなかったと評価している。「我が国では、政治的中立性の要求は非政治性の要求と誤解されてきたきらいがある（傍点筆者）」¹⁵という。この我が国の〈歪んだ〉政治的中立性に対しては、諸外国の政治的中立性が対比される。「ドイツにおける政治的中立性とは、対立する立場をフェアに紹介することと理解されており、それぞれの立場について正確な情報を伝えることが重要とされている。そしてこうした考え方を政治教育の原則として明確にしている。イギリスやアメリカも同様である」（10頁）。その上で「我が国において学校教育のカリキュラムに政治教育を位置づける場合には、こうした諸外国の事例も参考に、その大前提として、政治的中立性の原則をしっかりと議論し、明確にする必要がある」（10頁）と提言する。

しかしながら、我が国で「政治的中立性」は、これまで事あるごとに議論されてきた誰もが承知するナイーブな問題である¹⁶。「原則を議論」する前に、1954年の教育二法の成立、文部省、文科

¹⁴ 日本学術会議（政治学委員会・政治学委員会政治過程分科会）提言「各種選挙における投票率低下への対応策」（平成26（2014）年8月29日）でも、投票率低下は「政治の民主主義の正当性を揺るがしかねない問題」であるという危機意識のもと、「初等中等教育における「主権者教育」重視への転換が急務である」としている。この提言でも、これまでの学校の政治教育が単なる制度教育にとどまってきたため、若者の政治的関心を活性化する方向に作用してこなかったことを指摘する。そして、政治家や政党の活動など「生き生きとした政治の実像に触れさせ、その状況の批判的検討を通じて、自ら「望ましい政治のあり方」を主体的に考える主権者として成長させていく」ことが要請されている（19-20頁）。

¹⁵ 「なぜか日本では、政治的な主張を脱色して、政治的な意味で無色透明になることを政治的中立と解釈する誤解が根強く残っています。…個人にとっての政治的中立とは、自分の主張や意見を消去することではなく、自分の主張に対する論理的で根拠のある反論についてはきちんと聞き、自分の主張が間違いでないかを謙虚に反省することを意味しています」。（山口二郎『政治のしくみがわかる本』岩波ジュニア新書（2009年）181頁。

¹⁶ この「政治的中立」について、昭和22（1947）年3月の「教育基本法」案の衆議院教育基本法案委員会での審議において、当時の高橋国務大臣は、「学校における政治的活動の限度、基準は何か」

省から折々に出される通達などが教育現場に与えた影響について、検証と反省をする必要があるだろう。「政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解されてきた」理由を解明することなしに、「原則」が提示されたとしても、事態はさらに捻れるに違いない¹⁷。事実、2015（平成27）年公職選挙法改正後まもなく、文科省は高校生の政治的活動について通知を出したが¹⁸、ただちに、学校側からは「何ができて何ができないか、具体的な線引きがわかりにくい」などの質問が相次いだ。文科省は、これに対応してQ&A集を作成したが¹⁹、「やってはいけないこと」のランダムな列挙で、結局、何をもちて政治的中立性というのかは、わからないままである。そもそも、政治という価値判断を要する事柄に対して無色透明な「中立」はありえない。逆に、単に反対意見を提示したからといって「中立」になるわけでもない。当該の問題に対する深い認識と、高度なバランス感覚が求められるもので、教師自身が試行錯誤することを認めなければ、学校での政治教育はうまく機能し

という質問に対し、「職場を利用して、ある一定の政党を支持する（中略）というようなことがあるならば、断じてこれを許容することはできないと考えておるのであります、この点は強硬なる態度をもって臨みたいと考えておるのでございます」と答弁している（文科省HP「教育基本法資料室へようこそ！」http://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/about/004/a004_08.htm（2015.2.12））。当初より、学校において政党活動の評価がなされることは警戒されていた。

昭和25(1950)年、朝鮮戦争が勃発、翌年9月8日サンフランシスコ講和条約と共に旧日米安保条約が締結される。さらに昭和29(1954)年7月には自衛隊が発足する。こうした政治情勢を背景に、社会の中で政治的議論が激しくなるが、その中で、日教組の政治的活動が問題にされ、昭和29(1954)年1月18日中教審は「教員の政治的中立性維持に関する答申」を出す。この答申を受けて、国会内外で大議論の末、昭和29(1954)年6月3日「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」および「教育公務員特例法の一部を改正する法律」（いわゆる教育二法）が施行された。前者の臨時措置法は、教員を教唆せん導して特定の政治教育を行わせることを禁止するもので、違反した者には一年以下の懲役又は三万円以下の罰金が課せられる。後者、特例法は、教員の政治的行為を制限するものである。この教育二法論議については、藤田祐介・貝塚茂樹『教育における「政治的中立」の誕生』ミネルヴァ書房(2011)、戸田浩史「昭和29年の教育二法の制定過程」『立法と調査』No.305(2010)などを参照。

さらに、1970年に期限切れを迎える日米安保条約の二度目の延長に反対する、いわゆる安保闘争が激化し、全国の大学で学生運動が盛んになったが、これが高校へも拡充してきたことから、昭和44(1969)年10月31日「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（文部省初等中等教育局長通達）（文初高第四八三号）が各教育長宛てに出される。これは、高校生の政治的活動について適切な指導や措置を行なうことを要望するもので、さらに、現実の具体的な政治的事象の取り扱いについては、「客観的かつ公正な指導資料に基づくとともに、教師の個人的な主義主張を避けて公正な態度で指導するよう留意すること」、「教師自身も教材として十分理解し、消化して客観的に取り扱うことに困難なものが、と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」などが留意事項としてあげられた。

戦後のこうした学校教育における「政治的中立」を巡る議論と経緯は、歴史的検証の下に議論されなければならないだろう。

¹⁷ 鈴木は、「教育二法は、「教育の中立性」の名のもとに、教師と子どもを政治から遠ざけ、政治的無関心を助長することを狙った・・・」という（鈴木英一『現代日本の教育法』勁草書房（1979年）234頁）。そうだとすると、「誤解」ではなく「正解」である。藤田・貝塚、前掲書、2頁。

¹⁸ 平成27年10月29日文科省初等中等教育局長「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）

¹⁹ 前掲、副教材『私たちが拓く日本の未来』の参考編に高校生用Q&A、同副教材『活用のための指導資料』末尾に学校における指導に関するQ&A。

ないであろう。しかし、学校側の警戒心は強い。このような状況では、教育の実践において、逸脱行為についての文科省の意向を忖度することに神経を尖らすことになり、結局、危険回避のためには極力「非政治的」になるのが無難となる。これまで学校教育が政治や選挙の制度や仕組みをもっぱら知識として教え、暗記させることで終りがちだったのも同じ理由といえよう。

主権者教育は、この総務省研究会報告書も言うように、「大前提として、政治的中立性の原則をしっかりと議論し、明確にする必要がある」。それには、まず我が国の特殊な歴史的経緯を総括することが必要であり、その上で、議論に基づいてコンセンサスにまとめる必要があろう。たとえば、ドイツでは、政治的中立の確保について1976年に全国の著名な政治学者が集まって議論し、合意した「ボルテルスバッハ・コンセンサス」が政治教育を進める基本原則となっている。そこでは、現実の政治的論争・対立を積極的に取り扱い、生徒一人ひとりに自分の意見や政治的ポジションを持たせることが政治教育の目的とされている。また、イギリスでは、2002年から中等教育に「シティズンシップ教育」を導入しているが、それを方向づけた「クリック・レポート」(1998年)は、政治教育の鍵は「争点を知る」ことにありとし、単なる制度や仕組みの学習ではなく時事的・論争的な問題に関する意見の発表や討論を中心に、対立を解決するためのスキルを身につけることを目的としている(4頁)。わが国にもこれらに匹敵する専門性の高い議論が必要である。その上で、政治教育のノウ・ハウを積み上げていかなければならない。しかし、教育二法から50年以上が経ち、現在の教員自身が政治から遠ざけられた教育を受けて育っていて、現場にも教員自身の中にも、政治教育の手法やイメージがないところからのスタートである。まずは、大学法学部等がかかわって、教員に対する政治教育、主権者教育の研修をするべきではなかろうか。

こうした地ならしができないまま、アクティブ・ラーニングとして目先の新しい模擬選挙や模擬議会のワークを行っても、結局、時間をかけて選挙の手順をたどるだけになり、大がかりにワークをする意味はほとんどなくなる。あるいは、選挙をアイドルグループの人気投票「選挙」のようなお祭り騒ぎのイベントと混同することになれば、ポピュリズムの温床を作ることになりかねない。主権者教育には、まだまだ準備すべきことが多くあると考える。

②シティズンシップ教育

シティズンシップ教育は、今や、花盛りと言っていいだろう。近年、著書も論文も多数公表されて、認知度も高まっている。新学習指導要領の「検討素案」でも、諸外国の公民教育の状況としてイングランド他のシティズンシップ教育を参照している。すでに「シティズンシップ教育」として取り組みを行っている学校もいくつかある。

シティズンシップ教育は、近年の国家・社会の大きな変容を背景に、欧米では1990年代から注目されてきた。ヨーロッパでは、欧州統合の拡大が人の移動を促進し、移民の増加と多文化化が進んでいる。国家と個人の関係も大きく変容し、就労、社会保障、政治参加、人身保護などの権利・義務関係の多くが国籍や滞在身分だけで一元的に決定できなくなっている。異なる信仰を持つ人びとの共存は、宗教的価値と公共の価値の線引きに葛藤を生じさせることもある。多様化の進行するヨーロッパでは、異質な他者と共に生活していく際のスキルや寛容の精神を育む教育がますます必

要とされているのである。

こうした新たな動向をキャッチして、我が国でも、たとえば2006（平成18）年3月の経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活動についての研究会報告書」は、シティズンシップ教育の普及に向けて提言をまとめている。この提言は、「わが国において、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、個性を發揮し、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」（9頁）ことが不可欠となっているという認識に立つ。そして、シティズンシップは「多様な価値観や文化で構成される社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現に寄与するという目的のために、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質（傍点筆者）」（20頁）と定義される。この定義に基づいて、シティズンシップを内包し、シティズンシップなしには成立しえない分野として、①公的・共同的な活動（社会・文化活動）、②政治活動、③経済活動の三つが想定され、シティズンシップの資質を育成するシティズンシップ教育によってそれぞれの活動がより活発になっていくことが期待されている。新科目「公共」（仮称）の「検討素案」においても、この報告書の提言内容が「シティズンシップを發揮するために必要な能力の全体像」として参考資料にあげられている。

シティズンシップは、通常、「市民権」と訳されるが、国や地域によって多様な用いられ方、受け取り方がなされる²⁰。早くからヨーロッパのシティズンシップの問題に言及してきた宮島は、それらを概括して次のようにいう。「私たちが一つの社会の中に生き、その社会の平等なフルメンバーと認められ、自らもそう感じていて、定められた諸権利を正当に行使でき、定められた諸義務を果たさなければならないとき、「シティズンシップ」が成立する」。そして、シティズンシップは、次の三つの意味の文脈で用いられているとする。「第一に、たとえば「アメリカン・シティズンシップ」という言い方があるように、「国籍」とほとんど同じ意味に用いられている。第二は、市民という地位、資格に結びついた諸権利を指す用法である。その権利として中心的に考えられてきたのは、思想、信条、身柄の自由、表現の自由などの自由権的な権利、政治的権利、そして二〇世紀の福祉国家の成立とともに重要性をました社会的権利である。最近では、社会的権利から区別して、教育の権利や言語の権利などの独自性も言われている。以上に対し、シティズンシップの第三の意

²⁰ たとえば、「エストニア人にとってシティズンシップとは、エストニア領域内にいる多くのロシア人マイノリティの存在を論じる際によく用いられる概念である。政治亡命者にとってシティズンシップといえは、安全と永続性を伴った法的地位を意味するだろう。フランス人にとってシティズンシップとは、領土への愛着である。…そして多くのベルギー人にとって、シティズンシップの現状はすでに多元的なものとなっている。つまり、各地方へのはるかに強い愛着心に比べれば、残りのベルギー国民としてのシティズンシップは、便宜置国旗(a flag of convenience)とそう変わらない、形だけのものとなっている」といった具合だ。ローラン・レヴィ、ロス編『欧州統合とシティズンシップ教育』明石書店（2006）15頁。

味は、人々の行為、アイデンティティなどに関するもので、どちらかといえば社会学的コンセプトである。この意味でのシティズンシップを、たとえばフランスの法学者ダニエル・ローシャックは「個人が共同体に参加し、そこに一体化するある行為の型」と述べる。」宮島は、この第一、第二のシティズンシップの客観的側面に、第三の意味の主観的側面が伴うことによって、個人と共同体の関係が成立するという。ヨーロッパでは、地域分権化、EU統合の進展、移民の増大等により、市町村民、地域住民は一国の国民と重ならなければならないという論理が崩れている。個人の垂直的な政治共同体所属（超国家共同体－国家－地域－市町村など）を一元的に捉えられなくなったとき、多元化、復元化したシティズンシップを新たに捉え直す必要に迫られているといえる²¹。

この他に、シティズンシップを「法的地位やそれに基づいた権利・義務という「形式的」要素と、共同体への帰属やアイデンティティのありようといった「実質的」要素を備えたものと見る北山の分析枠組みも、類似の視点を持つ。北山は、形式的シティズンシップの付与にもかかわらず、貧困や差別によって権利の行使が阻害され、周縁化された人々、構造的不平等にある「アンダークラス」と呼ばれる人びとの社会統合への動機付けの回復という現代的課題に取り組むとき、シティズンシップの「実質的」要素を捉える必要があると言う。このような状況では、社会に参加し、他者と政治的に、社会的に、文化的にあるいは経済的に関わる「実践としてのシティズンシップ」の育成が重要になる²²。

経産省報告書の「シティズンシップ」の定義を振り返ると、よりよい社会の実現に寄与するための「多様な関係者と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質」であるといい、その育成がシティズンシップ教育であるという。また、主権者教育を唱える先の総務省の常時啓発事業の報告書もシティズンシップ教育を定義して、「社会の構成員としての市民が備えるべき市民性を育成するために行われる教育であり、集団への所属意識、権利の享受や責任・義務の履行、公的な事柄への関心や関与などを開発し、社会参加に必要な知識、技能、価値観を習得させる教育である」（7頁）として、主権者教育をその中心に位置づける。どちらも、共同体への参加・帰属や他者との協働を重視している点で、宮島や北山のいうところのシティズンシップとつながっているように見える。しかし、これらは、シティズンシップの客観的側面である、国籍や市民という地位・資格、その権利・義務を起点にしているわけではない。いうなれば、〈よき社会の一員〉としての心得とスキルを身につける教育ないし、社会人として、生活者として、〈大人〉になるための教育としてイメージされているようだ。法的・制度的枠組みなしに、社会参加と適合を促すというのは、欧米のシティズンシップの感覚からは想像できないことであろう。

もともと、シティズンシップもシティズンシップ教育も、そもそも多様であり、各国によって異なっていて当然である。したがって、我が国には我が国に適したシティズンシップやシティズンシップ教育があっただけでいいだろう。「シティズンシップ教育」という新規な用語は、国民、市民、社会人になるための数々の資質育成の包括概念として便利であり、新科目「公共」（仮称）の多彩な内容を包括するには便利である。

21 宮崎喬『ヨーロッパ市民の誕生』岩波新書（2004年）2-4頁。

22 北山夕華『英国のシティズンシップ教育』早稲田大学出版部（2014年）27-40頁。

そのように考えたとして、〈よき社会の一員〉も〈よき大人〉も、法・制度に基づく何らかの地位や資格に基づく役割モデルではないため、結局、漠然としたエートスが説得力の根拠である。そのため、このシティズンシップ教育では、なにがしかの暗黙のコンセンサスのもとに「公的な事柄に積極的に関わる」ことが要求されるわけだが、日本の場合、「公的な事柄」に向き合う態度に特徴があるという指摘がある。「「公共」つまりパブリックの形成を考えたとき、とくに日本の場合、その成立がおそく、最近になってようやく国家公共ではない、市民的公共が論議の対象となった。そのさい出発点にあるのは公と私の関係であるが、その関係は文化と歴史的段階によって国ごとにちがっており、日本は独特な構造をもっている。／さて、日本の場合「公」と「私」はそれぞれおおよそわたくしであり、翻訳の関係で「公」と「私」と表現された。そして日本では、「公」と「私」は、上と下、外と内、表と裏の関係で用いられ、とりわけ上下関係として使われることが多い。「公」と「私」とは対等ではなく、滅私奉公に陥りやすい²³。たとえば、権利の主張をわがままと捉える意識や、サービス残業を忠誠のバロメーターにする風潮は根強くある。加えて、同じ意識を共有することを促す多数者による同調圧力も大きい。こうした大人の作法を、子どもや若者は体得している。学校での数々の問題は社会問題の濃縮された姿でもある。教員が、この「公」の土着イメージ明確に意識せず、個々人の法的・制度的立場の差異性にも目を向けずに、社会参加を促し、「公的な事柄に積極的に関わる」「シティズンシップ教育」をすれば、結果として、社会に適応し貢献することのみを刷り込み、自他の「わたくし」事から発露する多元的な価値を抑圧する方向に導きかねない。欧米のシティズンシップ教育とは逆方向の教育になるおそれがある。

③法教育

主権者教育は、「政治的中立性」問題をクリアにしないかぎり、「生き生きとした政治の実像に触れさせ、その状況の批判的検討を通じて、自ら「望ましい政治のあり方」を主体的に考える主権者として成長させていく²⁴教育は期待しにくい。シティズンシップ教育は、たしかに、主権者教育も法教育も取り込むことができる包括性を持っている。しかし、我が国で提言されるシティズンシップ教育は、民族、国籍、文化、宗教、生活習慣、価値観…の多元化から生ずるリアリティの受容を目指すというよりも、若者の社会適応を促す包括的で抽象的な枠組みとなっている。しかし、すでにわが国の社会状況も、多元化、多様化に向っており、土着の社会意識を見直さなければ、権利や公平、公正に拠り所を持つべきシティズンシップとは全く異質なものを教えることになりかねない。

こうした中で、法教育は、自由かつ公正な社会、すなわち「様々な考え方をもち、多様な生き方を求める人々が、お互いの存在を承認し、多様な考え方や生き方を尊重しながら、共に協力して生きていくことのできる社会²⁵」の担い手をはぐくむことを目的としている。これは、すなわちシティズンシップ教育に内包されるものであり、主権者教育とも重なる部分をもつ。しかし、法教育こ

²³ 篠原一『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波新書（2004年）122頁。

²⁴ 前掲、日本学術会議（政治学委員会・政治学委員会政治過程分科会）提言、19頁。

²⁵ 前掲、法教育研究会報告書、12頁。

そが基盤となるべきであると考え。法的な思考は、権威に阿る（おおよけ／わたくし）の土着の思考様式とは対極にあるからである。法システムは、「多様な考え方・行き方をする人々がお互いに自由平等な人格であることを相互に承認・尊重し合いながら、公正な手続にのっとって共通の法的規準に基づく自主的な交渉や理性的な議論によって行動調整を行うフォーラム」²⁶になっている。こうした法システムに日本社会に起こる様々な事象を突き合わせて、違いと矛盾を発見していくような地道な法教育が、新しい時代に向けて求められる。グローバルで価値観の多様な社会では、土着の思考様式から脱却と法的な思考は不可欠であり、法教育を効果的な形で普及する必要がある。政治的リテラシーも、社会参加や協働へのアクションも法的な思考によってこそ正しく培われるであろう。

3 法教育のゆくえ

法務省に設置された法教育研究会が平成 17 年に報告書²⁷をまとめて以来、法教育の本格的な取り組みが始まり、この 10 年、裁判所、検察、弁護士会、大学、その他法律関係機関によって組み込まれてきた。その取り組みを検証する調査データから、法教育の現状と課題を整理し、新科目「公共」（仮称）に向けて、あるいは今後の推進に向けて、どのような展開が可能かを考えたい。

（1）高校における法教育の実践状況に関する調査

法務省は、法教育の実践状況に関する調査を、平成 24 年度に小学校、平成 25 年度に中学校、平成 27 年度に高校で実施し、報告書を出している。前稿では、当時公表されていた小学校、中学校の報告書について分析したが、これら学校現場に法教育が順調に普及していない現実が明らかになった²⁸。ここでは、その後に公表された高校の報告書²⁹について取り上げる。率直に言って、結果は、高校でも小・中学校と同様であった。しかし、調査データからは、今後の法教育の普及方法についての示唆が多く読み取れる。

調査結果の概要は以下の通りである。なお、この調査の調査票は、全国の高校（普通科）2345 校に配布され、回答のあった 705 校(30.1%)のデータをもとに報告書が作成されている。

①法律家や関係各機関との連携

最初に、各教科外での法律家や関係各機関との連携について見てみよう。連携活動をした学校は全部で 261 校、連携先は、高い順に「警察署（警察官）」が 10.4%、「税務署」が 9.4%、続いて「大学教員」7.9%、「弁護士会（弁護士）」6.8%があがった。「交通事故や交通法規講座」「租税教室」「模擬裁判」といった活動がなされたようである。これら連携による教育活動については、

²⁶ 田中成明「法の社会的役割と基本的価値の理解のために」大村敦志・土井真一編著『法教育のめざすもの』商事法務(2009年)48頁。

²⁷ 前掲、法教育研究会報告書。

²⁸ 拙稿、前掲、33-35頁。

²⁹ 法務省「高等学校等(普通科)における法教育の実践状況に関する調査研究」報告書(平成27年2月)

64.4%が充実したと回答しており、一定の成果が確認できる。ただし、小・中学校の調査と比較すると、小学校では85%、中学校では83.7%が充実したと回答していた。調査票が異なることから単純に比較できないが、高校が6割台にとどまったことは留意すべきだろう。その原因を考えるために、この間に「どちらともいえない」および「あまり充実しなかった」と回答した学校(27.2%、71校)が上げた理由が参考になる。「取組が単発で継続性に乏しかった」、「外部講師による講話は直接生徒の理解につながりにくいので本校の教師がもう一度説明することが必要だから」、「単発的な講演で終わるので発展的な内容まで踏み込めていないように感じるから」といった消化不良を指摘しているものが多く見当たる。報告書も「連携にあたっては、目的やテーマの設定のような計画段階から実施後の生徒の様子との共有に至るまで継続的に取り組むことで、各学校の状況にあった内容になり、その充実度が上がっていくと考えられる」³⁰と指摘する。一般に、外部講師による活動から成果を上げるためには、活動前に事前学習で生徒に話題を吸収する土台を作り、また活動後に振り返りで整理するという学校側教師のフォローアップが必要となるが、それが十分できない場合、学習効果が得にくい。小・中学校では、新規な刺激を与え、興味関心を引くだけでも一定の充実感につながるとしても、高校になると、学習目的や達成目標など段階的に明確にし、生徒を深い学びへと誘う仕掛けを用意する必要があるということである。

最も割合が多かったものは、連携活動していない学校で、430校と全体の61%を占めた。これらの学校に、今後の連携の予定について尋ねると、「ない」が28.4%、「未定」が57.2%と、9割近くが今後も積極的連携の意向はなく、その理由として、半数近くから「時間的な余裕がない」「どのような連携が可能かわからない」という理由が上げられている。

また、教員向けの法教育に関する研修会・勉強会等も停滞している。学校内の研修会・勉強会を開催したことがあると答えた学校は、全体の4.8%、学外の研修会等に教職員を派遣したことがある学校も7.2%にとどまる。「時間的な余裕がない」(68.7%)というのが最も多い理由であった。また、連携に関する情報提供について期待することとしては、多い順に「どのような連携が可能なかについて」が54.6%、「他校の実践例について」が51.2%あり、学校現場に即した具体的で詳しい情報提供が求められている。報告書はさらに、こうした情報を「学校が年間指導計画を立てる時期までに提供する」必要があると指摘する。些細なことのようなのだが、この指摘から、これまで学校の業務の実情をあまり考えることなく提供がなされていたのではないかと、実は情報提供も、学校中心に考えられていなかったのではないかと疑われる。今一度検証すべきであろう。

学校経営の中で法教育は重視されているのだろうか。「やや重視している」が51.8%と最も多く、「たいへん重視している」と合わせると、6割近くが重視していると回答している。しかし、「あまり重視していない」も32.8%あり、その理由としては、「他に優先すべきことがあり余裕がない」が多く、その優先すべきこととは、学習指導、進路指導(キャリア教育を含む)などの他、「〇〇教育」と呼ばれる数多くの活動も挙げられている。この「〇〇教育」の中には法教育に関連するものもあるとはいえ、学校現場の認識の中では、法教育がこうした「〇〇教育」の中に埋もれている

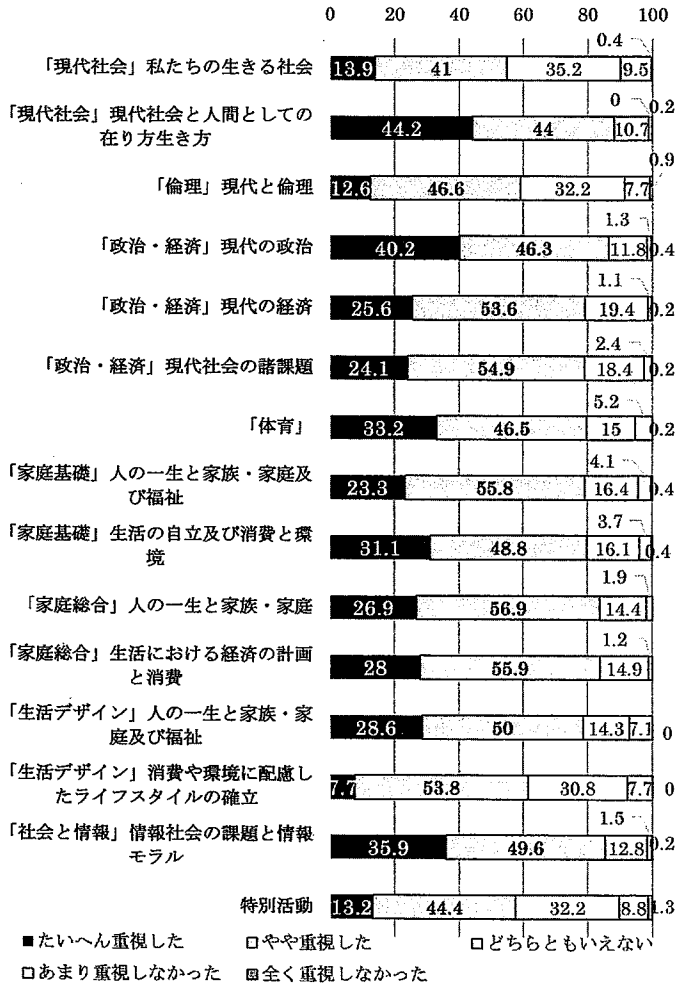
³⁰ 前掲、調査研究、68頁。

ことが窺える。「余裕がない」という回答は、様々な箇所で見られた。「時間的余裕がない」「人的余裕がない」など、実はすべて、この回答で出てきた「他に優先すべきことがある」という、すなわち優先順位の低さの裏返しと解釈してよいのではないか。この現実は正しく受け止めるべきであろう。

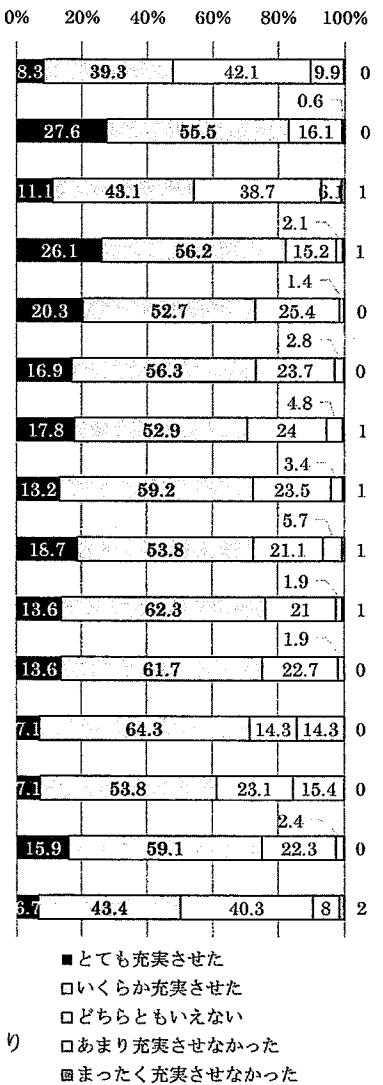
②教科の中の法教育活動

ところが、教科別の法教育に関する学習指導の状況になると、異なった様相となる。調査票は、教科ごとに学習指導要領の記述内容を列挙して、法教育に関する内容をどの程度重視し、また充実させたかについて尋ねている。結果は図のとおり、「たいへん重視している」「やや重視している」を合わせると、最も少ない「特別活動」でも 57.6%であり、他の多くは 8 割以上となっている。充実度についての質問についても、「とても充実させた」「いくらか充実させた」を合わせると、どの科目・単元でもほとんど 7 割を超えている。ここからわかることは、学校側教師は、各教科の学習指導要領に記されている「指導すべき項目」を大変重視しており、また実際の授業においても充実を図る努力をしていることである。また、授業の際利用された教材としては、ほとんどの教科で、教科書に即した副教材の割合が最も高く、新聞記事等、ビデオや DVD 等の視聴覚教材、教師が独自に作成したものなども多く利用されていた。

図表 5-3-1 法教育の重要度 (領域別)



図表 5-3-2 法教育の充実度 (領域別)



「高等学校等における法教育の実践状況に関する調査研究」より

この結果は、先の「連携活動」への関心の低さと比べると注目に値する。ちなみに、質問には「法教育」という言葉は出てこない。各教科の中で法教育に関係する「指導すべき項目」が学習指導要領の中から抜き出されて、その重要度と充実度が尋ねられている。つまり、学校現場では「法教育」の認知度は低いものの、教科教育の中では「法教育」とはつきりと認識せずに、以前から熱心に法教育を行ってきたということである。調査票で挙げられた「法教育に関係する」単元を表にすると以下ようになる。

法教育に関わる教科と学習指導要領記載内容(「調査票」より作成)

教科	科目	単元名	学習指導要領での記載内容 (指導すべき事項)	平均年間単 位時間数
公民科	現代社会	私たちの生きる社会	・幸福、正義、構成などの理解	4.1
		現代社会と人間としての在り方生き方	・日本国憲法に定める政治の在り方 ・民主政治における個人と国家についての考察 ・個人の尊重 ・国民の権利の保障 ・法の支配 ・法や規範の意義及び役割 ・司法制度の在り方 ・裁判員制度 ・市場経済の機能と限界 ・雇用・炉移動問題 ・経済活動を支える司法に関する基本的な考え方 ・消費者に関する問題	17.5
	倫理	現代と倫理	・民主社会における人間の在り方	6.3
	政治・経済	現代の政治	・国会、内閣、裁判所などの政治機構の概要 ・法の意義と機能 ・権利と義務の関係 ・基本的人権の保障と法の支配 ・裁判員制度	11.3
		現代の経済	・市場経済の機能と限界 ・消費者に関する問題	6.3
		現代社会の諸課題	・雇用と労働を巡る問題	4.2
	その他			4.9
保健体育	体育		・ルールやマナーを大切にしようとする事 ・フェアプレイなどを大切にしようとする事 ・スポーツのルールは、用具や用品、施設などの改良によって変わり続けていること	15.2(1年) 14.0(2年) 12.9(3年)
家庭科	家庭基礎	人の一生と家族・家庭及び福祉	・家族に関する法律	3.1
		生活の自立及び消費と環境	・消費生活の現状と課題、消費者の権利と責任 ・契約、消費者信用およびそれらをめぐる問題	3.5
	家庭総合	人の一生と家族・家庭及び福祉	・家族に関する法律	4.1
		生活における経済の計画と消費	・消費行動における意思決定 ・消費者としての権利と責任 ・契約、消費者信用及びそれらをめぐる問題	5.3
	生活デザイン	人の一生と家族・家庭及び福祉	・家族に関する法律	3.0
		消費や環境に配慮したライフスタイルの確立	・消費生活の現状と課題、消費者の権利と責任 ・契約、消費者信用およびそれらをめぐる問題	3.3
	その他			4.5

情報科	社会と情報	情報社会の課題と情報モラル	情報を保護することの必要性 ・法規及び個人の責任 ・知的財産や個人情報の保護	7.2
	その他			5.0
特別活動		ホームルーム活動、 生徒会活動	・よりよい生活を築くために自分たちにできるきまりをつくって守る活動などを充実するよう工夫すること	3.5(1年) 3.4(2年) 3.2(3年)

以上の結果から「法教育」の普及のための示唆を読み取ることができよう。

第一の点は、一言で言えば、まずは学校中心にした連携活動に転換することである。依頼を年度初めにすることはもとより、学校現場に単発のイベントとしてではなく教育活動として定着させようとするならば、学校の教育スタイルに合わせた活動の提供が必要ということである。学校での授業では、教師は一授業ごとに学習指導案を作成し、それに基づいて丁寧に授業を行っている。これは初等・中等の教育関係者には当然のことだが、部外者には馴染みがないものである。教師以外、学習指導案は見たことがない人がほとんどであろう。学習指導案はいわば授業の楽譜のようなもので、これを見れば、たいていの学校教師は授業のイメージが掴める。さらに「考え・基礎知識」→「つながり」→「応用・ひろがり」³¹を明確にした授業プランを提供できれば、学校側教師とのコミュニケーションは焦点が絞られてやりやすくなる。教師側も、前後のフォローアップを考えやすくなるだろう。学校側は、外部講師に対して、教師の教えられないような発展的な内容を求めていることが多いが、先の学習過程で言えば、「考え・基礎知識」は学校に任せ、「応用・ひろがり」に展開する部分を提供していくというのも一案である。このとき、対象とする生徒が関連の単元をどこまで履修しているか、既習事項と未習事項をよく確認しておくことも必要である。高校になると、学校によって科目の年次配当も異なることがあり、選択科目もいくつかある。単発の連携活動をよりわかりやすく、意義深いものにするためには、こうしたバックグラウンドの事前調査・確認は必須である。逆に言えば、学校側も学校の特性を自覚して、外部講師と情報交換する必要があるだろう。

第二の点は、実は、各教科教育では法教育がしっかり行われており、教師の関心も意識も高いと

³¹ 一例だが、広島県は「主体的な学び」を促す教育活動として、自ら課題を見付け、それをよりよく解決していく「課題発見・解決学習」を推進している。こうした学びの質の高まりを重視し、その変容を捉える過程の一例として挙げられているのが「考え・基礎知識 (Ideas)」、「つながり (Connections)」、「応用・ひろがり (Extensions)」であり、広島県教委は、これを単元計画や学習指導案に記載することを推奨している。各段階の到達目標は以下のものである。(広島県教育委員会『平成27年度広島県教育資料』)

I「考え・基礎知識」: 基本的な事項、基礎的な事実関係、定義、基本的な概念等の理解。

C「つながり」: ①教科の既習内容、②他教科の内容、③実生活の内容などと、学んだこととの関係やつながりを理解していること、あるいはそれらとつなげて理解していること。

E「応用・ひろがり」: 新たに学んだことを本来の学習の場から離れたところで新しい形で使う時、全く新しい状況に応用すること、「それにどんな意味があるのか」「自分が世界を見る見方にどう影響があるか」ということを理解していること。

いうことである。ここで法教育を展開していくことは今後必要と思われる³²。まずは、教師に既存の教科中の法教育を自覚してもらう情報提供が必要であろう。そして、特別な連携活動にこだわらず、学習指導要領に沿った形の授業提案を行うことも普及の一手であるし、学校教師に受け入れられる可能性も高まる。

(2) 法教育のゆくえ

「法教育」のゆくえは、明るくない。「実施状況に関する調査」からは有意な情報も得られたが、「法教育」の認知度も関心も高くないことは調査結果から明らかである。しかも、この結果でさえ回収率 30%のデータに基づくものであり、回収されなかった 70%、1640 校の中に、法教育の積極的な実践をしている学校が相当数あるとは考えられない。仮にこの 1640 校では「法律家や関係各機関との連携がなかった」ものとして、カウントし直すと、「連携があった」学校は、全体の 11%に留まることになる。さらに、その連携先には、警察署や税務署などが含まれているが、交通法規講座や租税教室の場合、法令や制度の仕組みについて正しい知識を伝え、法令に適應する姿勢を身につけさせるという目的が強くなる。生活者として必要な知識であることは確かだが、法令ありきで「公共の秩序を守る」という規範意識のみを強調しがちなものになるとしたら³³、法教育の趣旨である「法の基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身につけるための教育」とは、教え方の如何によっては逆方向になる。したがって、こうした連携先を数から外してみると、法教育本来の趣旨で「連携があった」学校は、全体のわずか 4%程度にしかならないことになる。この圧倒的に少ない数値は、法教育が現在、ごく限られた一部でしか行われていないレアな活動であることを示している。必修新科目として「公共」（仮称）が設置されたとしても、今のままでは、法教育を積極的に取り入れる用意が学校側にあるようには思えない。活動や情報提供を学校本位に変えていきながら、しかし、地道に普及に努めるしかないだろう。

反対に、各教科での「法教育」には希望を見いだした。教科の中での法教育の重要度と充実度はかなり高いのである。前稿でも、また本稿冒頭でも述べたところだが、既存の各教科教育の中で「法教育」の見方・考え方を取り入れた授業を連携活動として提供する、法の価値や法的な考え方に触れることのできる授業のプランを教師に提供するなど、教師の授業実践を支援する形で展開することが効果的ではないだろうか。高校の調査はそれをますます確認させてくれた。また、時間数、項目とも公民科が多いが、家庭科には民法や社会保障など生活に密着した項目が揃う。家庭科への展開も有力株である。

4 まとめ—課題

高等学校の公民科に新たに必修科目「公共」（仮称）が設置される見込みとなり、法教育の推進にとっては朗報といえる。しかし、この新科目設置は自民党マニフェストに以前から提案されてい

³² 拙稿、前掲、37頁。

³³ 類似の指摘をしているのは、国民教育文化総合研究所『法教育研究委員会報告 権利を基盤とした法教育—「規範教育」にしないために—』（2007年10月）など。

たものでもあり、規範教育を中心に行っている自民党案と、今後できあがってくる新科目の異同には注意しておかなければならないであろう。

「国家・社会の形成者として、必要な知識を基盤として選択・判断の基準を形成し、それを使って主体的な選択・判断を行い、他者と協働ながら様々な課題を解決していくために必要な力を養う公民科目」³⁴の教育内容には、これまで社会の各方面から学校教育に要望されてきた、〇〇教育の数々が具体的なプログラムを提供することになろう。法教育もその一つである。扱うテーマや観点において法教育と重なる主権者教育、シティズンシップ教育も何らかの形で組み込まれて行くであろう。しかし、わが国では、人々が「おおよげ」の事を考えるとき、思考の過程で次第に土着の思考様式に陥りがちなことは危惧される場所である。とりわけ、アクティブ・ラーニングで議論したり共同作業を行うとき、土着の思考は顔を出しがちである。法教育でも同じ引力に引きつけられる危険は常にあるが、法システムは、「公正な手続にのっとって共通の法的規準に基づく自主的な交渉や理性的な議論によって行動調整を行うフォーラム」であり、この法システムに則して思考を進めようと努力するとき、土着の重力に抗うこともあるいは可能になる。法システムのこうした様式は、土着の思考様式とは異質であるからだ。法教育は、それゆえに困難であり、訓練を受けていない者にとっては難しいと感じられる場所である。しかし、グローバルで価値観の多様な社会では、土着の思考様式から脱し、共通の法的基準に従って行動調整する思考と態度が不可欠であり、効果的な形で法教育を実施する必要がある。

残念なことに、法教育が本格的に始まって10年経っても学校現場における法教育の認知度は低い。この現実は大変重たく、新科目の設置が本当に好機になるのかは疑わしい。ただ、高校での実態調査から、公民科の学習指導をはじめ各教科学習のなかでは、「法教育」と意識されずに、法教育に関わる教育が熱心に実施されていることがわかった。これらの各単元の学習指導を法教育的観点から作り直して、法の深い理解につなげていく道筋を提案していくことは、学校のニーズにも合致して、受け入れられやすい方法ではないだろうか。こうした教科教育の提案とその研修を通じて、まずは学校の教師自身に、自らの中の土着の思考様式の発見と意識化の経験を積んでもらうのが、遠回りに見えて法教育の浸透への最も近い道ではないだろうか。教員研修だけでなく、教員養成課程の学生の指導にももっと重点をおく必要がある。学校の教師は、自らの発見・体験を日々目の前の生徒にダイレクトに伝えているプロフェッショナルであるから、教師の変化は直ちに生徒に波及するはずである。

³⁴ 文科省教育課程部会「高等学校の地歴・公民科科目の在り方に関する特別チーム」第2回会議配布資料「高等学校学習指導要領における公民科科目新設の方向性（たたき台案）」