

政治的リテラシーを育成する主権者教育のフレームワーク — 「権力」概念を中心に据えて —

鎌 田 公 寿

A Framework for Citizenship Education that Fosters Political Literacy:
Focusing on the Concept of “Power”

KAMADA Kouju

2021年11月5日受理

抄 録

本稿の目的は、国家権力の正当性を問いながら法制度の改善案を構想する、主権者教育のフレームワークを作成することである。政治的な論争問題について生徒が議論するという活動を組織する際、問題の当事者間における価値観や利害の対立状況を把握するだけでは、国家との関係を視野に入れることが難しい。そこで、国家との権力関係に自らを位置づけ、共通善の実現という政治の目標に照らし、権力によって各人のそれが脅かされていないかを吟味することが必要となる。政治的中立性、すなわち、議論の多様性や公平性の確保という点においても、権力の作用を無視することはできない。国家権力の無批判な受容ないし否定を超えて、人びとの多様な生活実態や政策決定手続きなどに着目し、現状のあり方を検討・評価することが肝要である。本稿で開発した授業は、そうした権力批判を展開することのできる主権者を育てる教育の可能性を示すものである。

キーワード：主権者教育、政治的リテラシー、権力、政治的中立性、公民科「公共」

1. 問題の所在と研究の目的

いわゆる18歳選挙権などを契機とし、充実が図られている主権者教育のねらいは、一言でいえば政治参加のための能力や態度の育成である。その達成指標の1つが選挙の投票率であろう。残念なことに、18歳選挙権後の国政選挙における10歳代の投票率の低さは、他の年代と比べて際立っている⁽¹⁾。

模擬選挙は、このような状況の改善をめざす、もっともポピュラーな学習方法である。ただし、唐木による次の指摘に留意する必要がある。「大切なことはその学習活動〔——模擬選挙〕に至るまでになされる継続的な事前学習である。事前学習で培われた政治的判断力が模擬選挙を充実させ、ひいては現実の選挙における望ましい投票行動を生み出す」⁽²⁾。このように、主権者教育の核は、事前学習によって政治的判断力、

すなわち「政治的リテラシー (political literacy)」を育成することである。政治的リテラシーの詳細については本論に譲るとして、ここでは小玉の定義にならい、「多様な利害や価値観の対立のなかにあって何が争点であるかを知ること」⁽³⁾としておく。

政治的リテラシーの育成をめざした代表的な研究としては、岡田のもの⁽⁴⁾がある⁽⁵⁾。岡田は、自らが実施した小学校社会科の授業分析をとおして、時事的な論争問題が政治的リテラシーを涵養するための適切な教材であること、その際、「判断の規準」に基づく思考が重要であることを明らかにしている。対して本稿は、論争問題に少なからぬ影響を与える政治権力への批判を組み込むことを提案する。なぜ政治的リテラシーに権力批判を含める必要があるのか。それは、権力をもつ者は、強制力をもって人びとを従わせることができ、それゆえに大きな責任を負っており、かつ、暴走する危険性があるからである。暴走時にかぎらず、共通善（自由や平等といった基本的な権利）が脅かされない範囲での権力行使とはいかなるものかを常態において考えることが、権力の内部にいる主権者に求められる。

もっとも、岡田のように小学生を対象とする場合、論争問題の背後にある権力にまで迫ることが難しいという限界もあろう。他方、高校生を対象とする場合には、法制度の成立過程に切り込み、そこにおいて作用する権力を捉え、正当性を検討する、といった活動を組み込むべきである。

これに近接する、権力保持者（政治家）との関係を意識化する授業としては、地域の願いとその実現に向けた課題を整理し、模擬請願を行うもの⁽⁶⁾や、実際に政治家に向け、既存の法制度に対する意見を手紙で伝えるもの⁽⁷⁾がある。しかし、「権力」概念の活用および深化（本稿「2」(2)で述べる）をめざす授業とはなっていない。また、社会契約説を扱い、国家権力の役割とそれを拘束する原理についての理解をめざすものがある⁽⁸⁾。だがこれは、政治的リテラシーの育成を主目的とする授業ではない。

そこで本稿では、政治的な論争問題と不可分な法制度の成立過程、および施行状況を把握し、それらの問題点を掘り起こし、共通善とは何か、それはいかに実現されるかについて思考し、権力の正当性を問いながら、法制度の改善案を構想する主権者教育のフレームワークを作成する。その際、主権者教育において重要な役割を担う公民科、そのなかでも、必修科目として新設された「公共」での実施を想定する。

その手続きは、次のとおりである。第一に、本稿における政治的リテラシーとは何かについて、それを提唱した政治哲学者のクリック (Crick, Bernard) の論をもとに定める。その際、とくに「権力」概念に着目し、考察する。第二に、政治的中立性と権力批判との関係性について論じ、筆者が提案する主権者教育において、これらは両立可能であることを示す。第三に、政治的リテラシーを育む主権者教育の諸条件を、先行実践も参照しながら整理したうえで、これに基づき、日本の行政による新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）対策を扱った、公民科「公共」の授業モデルを作成する。

2. 政治的リテラシーとは

(1) 政治的リテラシーと概念

クリックによれば、政治的リテラシーとは「知識」「技能」「態度や価値」の複合体である。以下、それぞれについて、クリックの論を解釈していく。

「知識」とは、「誰が権力を持ち、どこから資金が流れ、制度がどう機能しているか」⁽⁹⁾といった、文脈や争点を理解するのに欠かせない基本的な情報である。それをもつ人は、「政策や政策目標に関して自分なりの見解を持ち、どの程度、政策目標が達成されたのかを認識でき、同時に、他者の見解も把握できる」⁽¹⁰⁾。さらに、「簡単な抽象的議論や分析枠組を構築するのに最低限必要な概念についても知っている」⁽¹¹⁾（「概念」についてはすぐあとで詳述する）。

「技能」とは、「対案を想像し思い浮かべるだけでなく、実際に対案の提示ができる」⁽¹²⁾ ことである。しかも対案は、実際の影響や改革をもたらすものでなくてはならない。その行き先は、自分自身、そして他者である。そうであるから、「技能」を身につけた人は、「能動的に参加しコミュニケーションをとることができ、参加を拒否する場合には明確で筋の通った説明ができる。他者のさまざまな見解に寛容でありながら、改革やその達成方法について考えることもできる」⁽¹³⁾。

「態度や価値」とは、「自由」（政治的な意思決定を強制なしに行うこと）、「寛容」（自分が賛同していない意見を一定程度まで許容すること）、「公正」（財、報酬、賞賛の配分についての手続きや結果が、自分そして他者が受け入れることのできる、もっとも適切なものかどうかを問うこと）、「真実の尊重」（統治や政治家の意思決定がどのように行われ、自分の利益が何かを知ろうとすること、真実と正面から向き合う覚悟）、「理由を示す議論の尊重」（自分の意見の理由や行動の正当性を進んで示そうとし、他者にも同じように求めること）といった手続的価値を有していることである⁽¹⁴⁾。

クリックがもっとも重視するのは、争点の理解である。なぜなら「政治とは、相異なる利益の創造的調停である」⁽¹⁵⁾ からだ。ここでは対立構造が前提されている。もっとも根本的には、「政治という活動は、ひとびとはそれぞれ多様な存在であるという、人間にとっての基本的問題から生じている」⁽¹⁶⁾。これは、人間が政治の外に出ることはほとんど不可能であり、すでに「現実に人々が政治性を帯びた争点や問題に直面している」⁽¹⁷⁾ ことを意味している。ゆえに、争点の理解は、政治との距離を縮め、その本質を捉えるうえで欠かすことができない。もう1点指摘しておきたいのは、クリックが行動を見据えている点である。行動とは、現実を変えるためのそれであり、「技能」の習得によって可能となる。以上2点が、政治的リテラシーの育成が主権者教育においてめざされる理由である。

さらに、政治的リテラシーの知識には、「概念」の理解が含まれる。概念とは「言わば建築用のレンガであり、われわれは概念を用いて、想像上の世界や待望している世界も含めて外界の像を構成している」⁽¹⁸⁾。つまり概念とは、政府、国民、そして両者の相互関係という政治的出来事を認識するために使うものなのである。クリックは、基本的な概念として、政府については「権力」「実力」「権威」「秩序」、国民について

は「自然権」「個人性」「自由」「福祉」、相互関係については「法」「正義」「代表」「圧力」を挙げている。これらの概念を用いて、政府は国民に対して何をしているのか、国民のために何がなされるべきなのか、政府と国民はいかなる関係にあるのか、をそれぞれ認識する。

授業での概念の扱いについて、クリックは次のようにいう。

概念自体を直接に教えるべきだというのではない。このアプローチは教師向けであって、必ずしも授業向けではない。教える際の前提ではあるが、概念を概説する授業にしろ、というのではない。…(略)…教師が念頭に置き、必要なときに詳しく説明し解説するためのものである。教師が少なくとも基本的な概念の見取図を持っていれば、生徒が現実の政治世界のそれぞれまったく異なった問題や争点を整理し関係づけるのを、より適切に補助できる⁽¹⁹⁾。

概念は、すでに生徒が日常生活の言語としてもっている。教師は、生徒が概念を使って政治的出来事を認識するのを、最適な教材、学習活動を用意し支援する。そのなかで生徒は、概念を磨くのである。

(2) 概念としての「権力」

次に、本稿のキーワードである「権力」について考えたい。クリックによれば、権力とは「事前の計画を達成する能力である。したがって、ある人に対する権力を持つと、その人に明確な形で影響を及ぼすことができる」⁽²⁰⁾。この権力は、政治と密接な関係にある。「政治は、統治という事実から始まる。…(略)…しかし、すべての大規模な集団が指導者を必要とし指導者を生み出しているのも、同様に明らかである」⁽²¹⁾。権力を行使するのは政府だが、それは国民による同意なしには成立しえない。これをクリックは、権力の共同性と呼ぶ。もっとも、「権力は善悪いずれの目的にも使えるし、個人の善にとって過大なときもあれば、過少なときもありうる」⁽²²⁾。以下、この点について、杉田の論を援用しながら具体化していく。

杉田は、「ある権力関係に、望んで入ったわけではないとしても、その権力関係の中にとどまっている。権力を及ぼされており、それによって何かをさせられている人びとが、それにもかかわらず、そうした権力関係を継続することに、いわば暗黙の同意をしている」⁽²³⁾とし、国家権力の二面性を指摘する⁽²⁴⁾。たとえば、特定の病気に罹った人を強制的に社会から引き離すことで差別や排除を生むことがある一方、衛生水準を維持したり、伝染病対策を緊急で行ったりするうえで権力の介入が必要となる。こうしたことから、権力を行使される者が権力を必要とし、支えているといえる。

私たちが権力を支えているのは、権力の効果について、私たちが計算のようなものをしているからではないでしょうか。意識的にせよ無意識的にせよ、権力の「バランスシート」のようなものをつけていて、明らかなマイナスになった場合には、

その権力を支えることはやめてしまう。しかし、かろうじてプラスになっている間は、権力の否定的な側面があるにせよ、とりあえずその権力関係の中にいることを選択するという事なのではないでしょうか⁽²⁵⁾。

「バランスシート」をつけるうえで注意すべきは、杉田が続けていうように、「この計算はいつも正確に行えるというわけではない。それどころか、私たちはしばしば計算をごまかされることになります。しかも、ごまかされていることに気づかないことも多い」⁽²⁶⁾。だからこそなすべきは、「権力を一方的に行使されているという考え方をやめ、権力過程の当事者であるという意識」⁽²⁷⁾をもち、権力批判に臨むことである。以下、その具体的な仕方について考察していく⁽²⁸⁾。

まず、何を手がかりとすればよいのか。それは自由や平等といった基本的な権利である。本稿ではこれを「共通善」と呼ぶことにする。すでにみたように、共通善は権力によって実現されるが、脅かされもする。それはどのようなときか。

たとえば、法制度は共通善を実現するためのものであり、権力をもつ者も、表立ってこれを否定することはしない。しかし、そのように装うことはある。このときすでに権力は腐敗し、自己利益の増大が目的化してしまっている。それを判断するだけの正確な情報を、権力を被る側が得ることは難しい。だが、可能なかぎり、法制度の審議過程に分け入り、手続きの妥当性を検証することをとおして政策意図を問うことはできる。

また、自己利益を優先することなく、共通善の実現をめざすべく、やむをえない権利への侵害が見込まれるときも、なすべきことがある。それは、たとえば公衆衛生の文脈において行き過ぎた権利の侵害がないかどうかをみきわめることである。具体的には、感染症患者の隔離に対してどれほどの強制力をもたせるべきかを、感染症の脅威、有効性の根拠の程度といった観点から検討する必要がある。また、もし強制力をもって特定の人びとの経済活動を制限するならば、それに対する何らかの支援があってよい。生命を守るための介入によって生命が失われては意味がない。両者のバランスから、権力の正当性を考えなければならない。

さらに、権力が積極的な意味合いをもつ場合、それは法制度によって利益を得る人びとにとってそうである、ということを見過してはいけない。改めて確認するまでもなく、ある法制度が人びとにもたらす利益は同一ではない。大きく利益を得る人もいれば、ほとんど利益を得られない（どころか、むしろ損失する）人もいる。したがって、単純に、多数の人びとが利益を得ることだけをもってその権力を肯定することはできない。複数の人びとの立場、とくに後者のような人びとの状況や考え方を知り、そのうえで、権力の正当性について議論を重ねなくてはならない。そして正当性に問題があるという結論に至った場合には、その法制度を変えるよう、提案することが必要になる。

以上、大きく3点が、権力批判の仕方である。

3. 政治的リテラシーを育成するうえでの政治的中立性

(1) 意思決定による政治的中立性の確保

教育基本法第14条2項には、政治的中立性の確保について、「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」との規定が示されている。これが主権者教育、もっといえば、政治の現実について授業で扱うことを現場の教師がためらう理由となっている。これを受けて、これまで、とくに「特定の政党を支持し」の部分に焦点が当てられ、主権者教育において確保すべき政治的中立性について解釈がなされてきた。具体的には、ある政治的主張を取り上げる場合、他の見解も併せて取り上げる、ある特定の政党を支持するような偏向的な情報だけを示すのではなく、多様な情報を提示する、ディベートによって複数の立場の意見を比較できるようにする、などである⁽²⁹⁾。ここからいえるのは、政治的中立性を確保するには、「正解」をめざすのではなく、多様な考え方に触れながら思考し意見を形成することを大切にし、授業の目標、教材、学習方法について積極的に考えなければならない、ということである。このことからすれば、政治的リテラシーの育成は、政治的中立性の確保ときわめて親和的である。なぜなら、先述のとおり、政治的リテラシーの中心には争点の理解があるからだ。扱われる問題は、すでに対立構造を孕んでいる。ゆえに、問題への取り組み方として、多様な立場の人びとと出会い、争点を理解し、共通善の実現に向けた意思決定を行うことが必須である。この意思決定が、政治的中立性確保の要諦となる⁽³⁰⁾。ここでの政治的中立性とはつまり、多様性と公平性の確保である⁽³¹⁾。これを本稿も共有している。だが本稿は、政治的リテラシーの育成に権力批判を加えた授業のあり方を模索している。これを実現するうえで求められる政治的中立性とはいかなるものか。続く(2)で考察する。

なお、生徒による議論を促進するうえで、教師が自らの見解を表明すべきか否かという問題については、個々の教師-生徒関係によってその結論は流動的なものとなる⁽³²⁾。ただ、どういった判断をするにせよ、上述の多様性と公平性の確保、およびそれによって導かれる生徒の学習上の要求に応じて下すべきであろう。

(2) 政治的中立性と権力批判

本稿が焦点化する権力の所在は、政権与党である⁽³³⁾。これに対しては、「権力を批判する」とは、法制度は野党を含む国会での議論を経て成立するとはいえ、結局のところ、ある特定の政党を批判するということになり、政治的中立性に悖るのではないか、という意見があるかもしれない⁽³⁴⁾。以下、この意見への反論も含め、政治的中立性と権力批判の関係性について考察していく。

結論からいえば、権力批判は政治的中立性を掘り崩すものではなく、むしろそれを確保するものとして必要である。これが意味するところを示すために、「政治的有効性感覚」を経由したい。金によれば、「政治的有効性感覚概念には少なくとも2つの概念が含まれていると指摘され、現在では、市民の能力に焦点を当てた『内的有効性感覚』と政治領域の応答性に焦点を当てた『外的有効性感覚』の2つの概念で構成さ

れていると、およそ認められている」⁽³⁵⁾。金曰く、この概念は未だ発展過程にあるが、本稿では、金による日本の意識調査項目の整理にならい、前者を「政府左右」「政治複雑」、後者を「議員当選後」「政治家」とする。「政府左右」は「自分には政府のすることに対して、それを左右する力はない」、「政治複雑」は「政治とか政府とかは、あまりに複雑なので、自分には何をやっているのかよく理解できないことがある」、「議員当選後」は「国会議員は、大ざっぱに言って、当選したらすぐ国民のことを考えなくなる」、「政治家」は「政治家は私たちのことを考えていない」という意識である⁽³⁶⁾。主権者教育の文脈において、投票行動への意識向上をめざすべき根拠として、たとえば「私が行っても政治は変わらない」といった内的有効性感覚の低さがしばしば挙げられる。そうした意識を変えようと、多くの実践が生み出されてきたことはすでに述べた。他方、外的有効性感覚を高めようとする実践⁽³⁷⁾は、管見のかぎりほとんどみられない。その理由の1つとして考えられるのが、内的有効性感覚が高まり、それが投票行動を含めた政治参加につながれば、政治家もその声を聞くようになり、結果、政治家への不信感が解消される、つまり間接的に外的有効性感覚が高まる、というものである。

しかし、こうした考え方には権力への批判という視点が弱いため、それゆえに権力への無批判的態度をもたらしかねない。具体的にいえば、杉田のいうポピュリズム(「多数派にとって都合な問題をすべて外部に原因があるとするすることで、真の問題解決を避ける政治」⁽³⁸⁾)によって「計算をごまかされる」ような事態への対応が想定されていない。政治家の「聞く姿勢」を批判的に問う態度を見落としているのである。ここにみられるのは、政治への素朴な信頼感である。たしかに、政治が自分たちの生活を支えているのは事実だが、これはあくまで政治とのかかわり方の一側面にすぎない。ここでストップしては、生徒は無意識のうちに政権与党への偏った支持を表明することになってしまう。このような事態を教師が気に留めないとすれば、それこそ政治的中立性の確保を放棄しているということになる。したがって教師は、政治的中立性の確保に向けて、自ら政治権力を批判的に眼差す姿勢をもつとともに、生徒自身が、政治家が信頼に足る政治運営を行っているかどうかを考察するような授業展開を構想することが重要である。ここでの「批判」とは、印象や個人的利益に基づくものではないし、「その政党だから」なされるものでもない。「権力をもつがゆえに」なされるものである。

以上のことを踏まえると、外的有効性感覚が低い、というのは、ネガティブな面をもつ一方で、権力批判の下地というポジティブな面ももつ。現実接近せずに政治への不信感を募らせたまま、というのも避けたいが、それがあある特定の情報だけをきっかけに、一気に「信奉」へと反転してしまう事態も避けたい(改めて指摘しておく、後者はもちろん、前者も「批判」ではない)。いずれかへの傾斜にブレーキをかけ、権力の内部にとどまり、その正当性を慎重に粘り強く思考する。このような授業を構想し、実践することで、政治的中立性は確保される。

4. 「権力」概念を中心に据えた主権者教育の構想

(1) 政治的リテラシーを育む主権者教育の諸条件

続いて、政治的リテラシー、とくに「権力」概念を中心に据えた授業モデルを設計するにあたり、その諸条件を整理する。

1つは、政治的な論争問題についての事実や争点を理解し、その解決に向けた課題を探究することである。すでに述べたとおり、争点の理解は政治的リテラシーの核であることから、これはもっとも基本的な条件といえる。加えて、問題の解決を志向するのだから、それを最後までやり遂げるのに十分なだけの意欲を喚起する必要がある。するとやはり、生徒の生活に深く浸透している問題が適しているだろう。政治的な論争問題は、「政治的」であるがゆえに、すでにこの条件を満たしているが、とくに生徒が日常において意識しているものを選定するのがよい。ただしここで留意したいのは、意識しているからといっても、ニュース等で見聞きする単語の意味をきちんと理解しているとはかぎらない、ということである。争点を知るには、岡田もいうように、「背景となる基本的事実を理解する」⁽³⁹⁾ が必要になるが、その前に、まずは単語の意味をおさえておかなければならない。単語への共通理解をもつことができれば、次に述べる、対話の質も高まるだろう。

2つは、単なる思いつきではなく、現実に機能する対案を作成するために、たしかな状況理解に裏づけられた意見を形成し、互いに交換することである。新しいアイデアを誘発するには、他者、とくにクラスメイトの存在が不可欠である。また、他者への理解ということでは、対話の直接の相手であるクラスメイトもそうだが、その政策によって人びとが現状、どのような不利益を被っているのかを、各人の立場にたって把握し、より有効な制度を追究する必要がある。これによって「技能」としての他者への理解が身につくことが期待される。また「態度や価値」、とくに「自由」「寛容」「理由を示す議論の尊重」も、上記の意思決定手続きを遂行するなかで涵養されるだろう。「公正」「真実の尊重」は、どちらかといえば、以下に述べるように、分析あるいは考察のための概念として位置づけるのが適切であろう。

3つは、概念の獲得である。これは、実際に概念を操作する学習活動によって達成される。したがって、やはり実際の論争問題の現れを把握し、解決に向けて議論し、提案する、という一連の学習活動を用意する必要がある。事象や問題の構造把握においても概念は役に立つし、また、対話をつうじて解決を構想する段階においては、それを方向づける役割をも担う。

では、実際に主権者教育において概念はどのように活用されるのだろうか。ここでは小貫の実践⁽⁴⁰⁾を例にそれを示したい。小貫は、自身の赴任校（当時）が位置する大田区における「民泊」をめぐる多様な立場を理解し、議論をつうじた意思決定（政策討論および模擬投票）を行い、それを行政に提案する、という単元を実施している。その目標には、「費用と便益」「経済効果」「公共の福祉」「効率と衡平」「リバタリアニズムとコミュニタリアニズム」の5つの概念を自覚的に用いることが含まれている。これらの概念は、民泊に賛成か反対かについて意見を形成する第2回授業以降で用い

られる。どの概念を重視するかをもとに意見を形成し、それを理由づけの際に自覚に使用することで、概念の活用方法を身につける。小貫によれば、概念を用いることで、現実の政策がどのような理念に基づいて実施されているのかを分析できるし、また民泊をめぐる自説の理由を明確にすることもできる。そうした土台があってこそ、議論がスムーズになり、政策提案も深みを増す。生徒はその過程で、概念を自分のものとするのである。

(2) 授業モデルの作成

ここまでの考察結果を踏まえ、本節では、「公共」での実践を想定した主権者教育の授業モデルを考案する。「公共」は、「複雑で変化の激しい社会の中で、様々な情報や出来事を受け止め、主体的に判断しながら、自分を社会の中でどのように位置付け、社会をどう描くかを考え」⁽⁴¹⁾る力を育むための教科であり、かつ、選挙権年齢が引き下げられ、「高校生にとって政治や社会は一層身近なものとなる」⁽⁴²⁾なかで新設された教科でもある。ここから、主権者の育成における中心的な役割を担っていることがわかる。

今回例にとる教材は、COVID-19をめぐる行政の対応（2021年2月4日時点）である。その理由は、第一に、政治的リテラシーを育成するうえで有効な論争問題だからである。しかも生徒が日々意識している、きわめて現代的な問題である。第二に、「権力」概念を用いるのに適しているからである。本稿「2」(2)で示した3つの権力批判の仕方に照らしていえば、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（以下、特措法）「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」「検疫法」の改正（2021年2月3日成立、同2月13日施行）の審議期間はわずか4日で、具体が整わない状態での施行となること、反対意見の十分な検討がなされたかどうかの見解が分かれることなど、権力の座にある国家議員（とくに政権与党）の姿勢を批判的に検討する余地がある。また、改正特措法には、都道府県知事からの休業や営業時間の短縮の命令に応じない場合、緊急事態宣言時は30万円以下、改正によって新設された「まん延防止等重点措置」時は20万円以下の過料、という行政罰が盛り込まれている。これが自由権の過剰な侵害にあたるか否かについては、慎重な判断を要する。そして、改正特措法の附帯決議として経済的な支援措置がある。これに関連するところで、たとえば東京都は、営業時間の短縮に応じる飲食事業者等に対し、1日あたり6万円の協力を支給しているが（2021年2月8日から3月7日）、業種がかぎられていること、また一律支給であることには賛否がある。

続いて、授業モデルについて概説していく（表1）。本授業は3時間構成である。本稿が焦点化している、権力批判に関する部分だけを具体的に構想したが、この授業より以前に、法律の制定手続きや選挙制度等、基本的な知識を身につける時間、そしてこの授業より後に、請願書を作成したり、それを政治家に届けたりする活動を設定することもできる。

ではまず、1時間目について⁽⁴³⁾。導入では、改正特措法についての新聞記事を読み、

正確に説明することができない単語、意味がわからない単語にマーカーでラインを引く。これは基本的には個人作業だが、ラインを引き終わった段階で、隣どうしでペアになり、どの単語にラインを引いたかを共有し、その後の活動の予行として、どの程度まで説明できるのかを確認してもらう。続いて、クラス全体でラインを引いた単語を共有し、生徒にとってとくに理解が難しい単語を4つピックアップする。それ以外の単語については教師がその場で説明する。そして4人グループになり、それぞれが調べる単語を決める。展開では、個人でタブレットやパソコンを使い、複数のウェブサイトアクセスし、単語の意味を調べる。教師は、生徒が参照しているウェブサイトの運営者を確認し、生徒に情報の信憑性を判断するよう促す。個人での作業が終わったら、再びグループになり、調べた単語について互いに説明・質問し合い、理解を深める。まとめでは、グループ活動を踏まえて、改めて単語の意味をワークシートにできるだけわかりやすい表現でまとめる。最後に教師は、次の時間は改正特措法の問題点を分析することを伝える。

2時間目について。導入では、生徒は改正特措法についての新聞記事を読み、時短命令に応じない場合の過料について、自身も持っている印象を確認する。展開では、改正特措法について具体的に理解する。とくに教師は、審議期間、修正決議、改正特措法に関連する感染防止協力金に重点を置いて説明する。その際、政党政治の基本的なしくみやそれが現実においてどのように現れているのかを、既習事項や他の事例を紹介しながら説明し、権力の危険性についての注意を喚起する。また、こうした行政の動きを捉える一方で、とくにこの法律の影響を強く被る飲食店等は、この事態をどのように受けとめているのかについて、VTRを使って理解を深める。ここでも、権力を意識できるように進めたい。とくに、当事者の逼迫した経営状態や独自の感染対策の徹底、いわゆる世間の飲食店への偏った印象などから、権力の介入は、公衆衛生を実現する一方で、個人の権利を侵害するという二面性をもつことを理解できるようにしたい。加えて、いつでも権力に従うのではなく、権利を保護するためには、一人ひとりが権力への監視と批判を行う必要があり、それが権力を支える主権者に求められるということへの理解を促す。ここでは、「態度や価値」の1つである「真実の尊重」の意識化もめざす。まとめでは、展開において確認した当事者の生活実態をもとに導出した、①行政による時短命令および過料という権力の行使は、感染状況から考えて、私たちの生命を守るうえで必要なのか、②協力金を受け取っても赤字になる店と黒字になる店が出ることに問題はないのか、という2つの視点を提示し、これをもとに、次回までに個人の意見形成とその根拠となる資料を調査してくるよう伝える。

3時間目について。導入では、上記2つの視点に加え、「共通善」の実現という目的を提示することによって、生徒が議論の方向性をもつことができるようにする。展開では、生徒どうしがグループになり議論を進める。ここでは、「態度や価値」を意識してもらいたい。「理由を示す議論の尊重」については、この議論に臨むうえで調査・収集した各種資料を、意見の根拠として示すように指示する。「自由」「寛容」については、議論する際の留意点として示す。「公正」については、意見形成についての考

え方として用いることができるよう、教師がアドバイスする。たとえば、「飲食店の立地によって家賃が違う。維持費が多いところには多く補助するのがよい」「過料を課すための手続きは保健所がやる。現場の負担が増えるのではないか」「時短要請に応じている飲食店とそうでない飲食店を、どうやって確認するのか。みつけたら過料、というのは不公平ではないか」「対象の業種が限定的である。他の業種でもたいへんな人たちがいる」といった意見は、「公正」という概念に基づく意見である。なお、これらは議論の視点②と関連する。他方、「深夜営業によって助かっている人もいる。そうした人たちの受け皿になるから、深夜営業を続ける飲食店に過料を課すのはよくない」というのは、議論の視点①と関連する。まとめでは、グループでの議論をつうじて得た知見を生かし、改正特措法および協力金支給のしくみの改善を構想する。これによって権力批判を具体的な提案としてかたちにする。最後に、主権者としての役割は、法制度がもたらす効果を、多様な視点、多様な側面から分析することであり、今後も継続してほしいことを伝える。

以上、3時間の学習をとおして、「権力」概念の活用と深化をめざす。深化について想定しているのは、たとえば、授業以前の理解が「権力とは行政が何かを強いる力であり、それは自分たちの生活を制限するものであるから、ないほうがよい」といったものであるならば、それが、「自分たちは、権力によって利益を得ている面もあることから、それを支持しているのであり、そうである以上、権力が過度に利益を害するようであれば、それを批判する役割を担わなければいけない」といった理解に変化することである。

【表1】授業モデル「改正特措法について考える」

〈1時間目〉

	学習活動	教師の働きかけ・留意点	資料
導入	<ul style="list-style-type: none"> * 新聞記事を読み、意味を十分に説明できない単語にマーカーで印をつける。 ○予想される生徒の反応：「参院本会議」「過料」「附帯決議」「行政罰」「刑事罰」「立法事実」 * クラス全体で調べる4つの単語を確認する。 * 4人グループになり、それぞれが調べる単語を決める。 	<ul style="list-style-type: none"> * 理解度を3段階に分け、それぞれに対応したマーカーでラインを引いてもらう。 * 比較的簡単な単語については教師がその場で説明する。 * とくに理解が難しい単語を4つピックアップする。 	<ul style="list-style-type: none"> * 新聞記事「時短・入院拒否に過料：13日施行 コロナ改正法成立」(朝日新聞：2021年2月4日朝刊)
展開	<ul style="list-style-type: none"> * タブレットやパソコンを使い、単語の意味を調べる。 * グループになり、調べた単語について互いに説明し合う。 	<ul style="list-style-type: none"> * 複数のウェブサイトを参照するよう指示する。 * わかりにくいところは質問するよう促す。 	
まとめ	<ul style="list-style-type: none"> * 単語の意味をワークシートにまとめる。 * 次の時間の活動について確認する。 	<ul style="list-style-type: none"> * できるだけわかりやすい言葉を使うよう指示する。 * 次の時間は、単語の意味を踏まえて、改正特措法の問題点を分析することを伝える。 	<ul style="list-style-type: none"> * ワークシート

〈2 時間目〉

	学習活動	教師の働きかけ・留意点	資料
導入	<p>* 新聞記事を読み、改正特措法の過料について、自身の立場を確認する。 発問：「営業時間短縮命令に応じない飲食店に過料を課すことに対して、賛成か反対か」 ○予想される生徒の反応： ・「反対。その人たちの暮らしもある。」 ・「賛成。そうしないと感染は抑えられない。」</p>	<p>* この段階では、生徒が意見形成の土台をつくることのできるように、まずは賛成か反対かという2つの立場に分けて問う。</p>	<p>* 新聞記事「コロナ 生煮え法改正」（朝日新聞：2021年2月4日朝刊）</p>
展開	<p>* 改正特措法（2021.2.3）の成立過程およびその内容を理解する。 ・ 自民党と立憲民主党の修正決議 ・ 「営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（2/8～3/7実施分）」（東京都産業労働局）</p> <p>* 飲食店その他の業種に携わる人びとが、どのような思いをもち、どのような対策を行っているのかを知る。</p> <p>* 「権力」の二面性について理解する。</p> <p>* 政治「権力」にはいかなる理由があっても従う義務がある、というわけではないことを理解する。</p>	<p>* 政党政治のしくみとその実際について、既習事項や他の法律の制定手続きをもとに説明する。 * 自民党だけでなく、立憲民主党へも批判の目を向けるよう促す。 * 一律の協力金に問題がないかを考えてもらうため、過去の10万円の給付金を例に挙げて説明する。</p> <p>* 飲食店のあいだ、また業種間でCOVID-19の影響の違いや共通点を見出せるよう支援する。また、当事者の声を聞くことで、問題への切実性を高める。</p> <p>* そもそも法律は、国家が強制力をもって国民の権利に介入する性格をもっている、つまり「権力」を行使していることを説明する。社会保障の公衆衛生についての学習を振り返りながら、「権力」のよい面についても説明する。</p> <p>* 憲法とも関連させながら、「権力」への異議申し立てが、主権者に求められることを説明する。また、「真実の尊重」の意識化もめざす。</p>	<p>* 資料「営業時間短縮に係る感染拡大防止協力金（2/8～3/7実施分）」について」（東京都産業労働局）</p> <p>* VTR</p>
まとめ	<p>* 次回の議論に向けた争点を整理する。 ①行政による時短要請および過料という「権力」の行使は、感染状況から考えて、私たちの生命を守るうえで必要なのか。 ②協力金を受け取っても赤字になる店と黒字になる店が出ることに問題はないのか。</p> <p>* 次回の授業までに、①と②についてさらに調べ、意見をもつことを確認する。</p>	<p>* とくに「権力」との関連について説明する。</p> <p>* 関連資料の調査方法について説明する。</p>	

〈3 時間目〉

	学習活動	教師の働きかけ・留意点	資料
導入	<ul style="list-style-type: none"> * 議論をつうじて、過料を課すことの妥当性を、協力金との関連から考えることを確認する。 * 議論の観点と「共通善」の実現をめざすことを確認する。 	<ul style="list-style-type: none"> * 議論の方向性をもってもらう。 	
展開	<ul style="list-style-type: none"> * テーマ「改正特措法による権利の保障は妥当か」について、グループで議論する。 ○予想される生徒の反応： <ul style="list-style-type: none"> ・「飲食店の立地によって家賃が違う。維持費が多いところには多く補助するのがよい。」 ・「過料を課すための手続きは保健所がやる。現場の負担が増えるのではないか。」 ・「時短要請に応じている飲食店とそうでない飲食店を、どうやって確認するのか。みつけたら過料、というのは不公平ではないか。」 ・「深夜営業によって助かっている人もいる。そうした人たちの受け皿になるから、深夜営業を続ける飲食店に過料を課すのはよくない。」 ・「対象の業種が限定的である。他の業種でもたいへんな人たちがいる。」 	<ul style="list-style-type: none"> * 「理由を示す議論の尊重」について、資料を用いて意見を形成するよう指示する。 * 「自由」「寛容」について、議論する際の留意点として示す。 * 「公正」が重視されているかを判断しながら議論を支援する。 	
まとめ	<ul style="list-style-type: none"> * 制度の改善を構想する。 * 政治「権力」を支える当事者としての自覚をもつことの重要性を確認する。 	<ul style="list-style-type: none"> * 「権力」という概念を再度用いて、主権者には「権力」批判の義務があることを伝える。 	

5. 今後の課題

以上本稿では、権力批判を組み込んだ主権者教育のフレームワークを作成した。これは、どの地域、どの学校でも活用できる授業理論として提出するものである。他方、主権者教育を実施するうえで、その学校が位置する地域の実態を踏まえる必要がある。それぞれの地域にはそれぞれの特色や課題があり、そこに暮らす人びとはその解決に尽力する者を求めている。地域に生起している政策課題についての議論をとおして地域社会の発展に寄与する、いわば「地域市民」の育成をめざす必要がある。

そうであるから、地域性を丁寧に抽出し、それを積極的に取り入れた主権者教育を開発する必要がある。ここでの地域性とは、具体的には次の2つである。1つは、それぞれの学校における教育理念の地域性である。育てたい主権者は、地域の実態によって様々であるから、ここに地域性があらわれる。もう1つは、教材の地域性である。主権者を地域社会の創造者とするならば、当該地域における社会問題の現状および歴史的背景を十分に知っておく必要がある。したがって、そうした主権者を育成する授業における教材にも地域性があらわれる。これらを探究し、地域型の主権者教育を構想・実施するのが今後の課題である。

付記

本研究は、JSPS 科研費 JP20K02926 の助成を受けたものである。

【註】

- (1) たとえば、2019年7月の第25回参議院議員通常選挙では、10歳代が32.28%、20歳代が30.97%、30歳代が38.78%、40歳代が45.99%、50歳代が55.43%、60歳代が63.58%、70歳代以上が56.31%となっている (https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/ (2021年11月3日最終閲覧))。
- (2) 唐木清志(2017)「社会科における主権者教育:政策に関する学習をどう構想するか」日本教育学会『教育学研究』第84巻第2号、155頁。□内は引用者補足。
- (3) 小玉重夫(2016)『教育政治学を拓く:18歳選挙権の時代を見すえて』勁草書房、183頁。
- (4) たとえば、次のものがある。岡田泰孝(2016)「『政治的リテラシー』を涵養する小学校社会科学習のあり方:時事的な問題を『判断の規準』に基づいて論争する」日本社会科学教育学会『社会科学教育研究』第129号、14-27頁。
- (5) その他、次のものがある。水山光春(2009)「政治的リテラシーを育成する社会科:フェアトレードを事例とした環境シティズンシップの学習を通して」日本社会科学教育学会『社会科学教育研究』第106号、1-13頁。
- (6) たとえば、次のものがある。杉浦真理(2017)「地域の願いをかなえよう:模擬請願」橋本康弘・藤井剛監修『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、126-139頁。／藤井剛(2017)「模擬請願を行う新授業プラン」桑原敏典編著『高校生のための主権者教育実践ハンドブック』明治図書、100-105頁。
- (7) たとえば、次のものがある。渥美利文(2014)「意見を社会に発信する授業:『総理大臣に手紙』の実践」全国民主主義教育研究会編『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、56-61頁。／菅間正道(2010)「政治的リテラシーを育むささやかな試み:『政治家への手紙』」全国民主主義教育研究会編『民主主義教育21:政治参加と主権者教育』Vol.4、同時代社、30-36頁。
- (8) 今陽童(2020)「『公共的な空間における基本的原理』と社会契約説」全国民主主義教育研究会編『民主主義教育21:18歳成人と「公共」に向けた主権者教育』Vol.14、同時代社、103-109頁。
- (9) バーナード・クリック著 関口正司監訳(2011)『シティズンシップ教育論:政治哲学と市民』法政大学出版局、90頁。
- (10) クリック『シティズンシップ教育論』、96頁。
- (11) クリック『シティズンシップ教育論』、97頁。
- (12) クリック『シティズンシップ教育論』、100-101頁。
- (13) クリック『シティズンシップ教育論』、91頁。

- (14) クリック『シティズンシップ教育論』、220-234 頁。
- (15) クリック『シティズンシップ教育論』、58 頁。
- (16) バーナード・クリック著 添谷育志・金田耕一訳 (2003)『現代政治学入門』講談社、24 頁。
- (17) クリック『シティズンシップ教育論』、103 頁。
- (18) クリック『シティズンシップ教育論』、107-108 頁。
- (19) クリック『シティズンシップ教育論』、108-109 頁。
- (20) クリック『シティズンシップ教育論』、116 頁。
- (21) クリック『シティズンシップ教育論』、112-113 頁。
- (22) クリック『シティズンシップ教育論』、117 頁。
- (23) 杉田敦 (2013)『政治的思考』岩波書店、78 頁。
- (24) 杉田は、国家権力には、大きく分けて①領土の確保等に関心をもつ主権的な権力と、②生存に配慮する権力の2つがあるという(杉田『政治的思考』、81 頁)。本稿では、後者に限定して論を展開する。
- (25) 杉田『政治的思考』、86-87 頁。
- (26) 杉田『政治的思考』、87 頁。
- (27) 杉田敦 (2000)『権力 (シリーズ 思考のフロンティア)』岩波書店、102 頁。
- (28) 前掲の杉田の著書に加え、次を参照した。将基面貴巳 (2006)『政治診断学への招待』講談社。／関口正司 (2019)「政治リテラシーと政治的思慮」関口正司編『政治リテラシーを考える：市民教育の政治思想』風行社、13-59 頁。／玉手慎太郎 (2020)「感染予防とイベント自粛の倫理学」『現代思想』第 48 巻第 7 号、青土社、109-116 頁。／林芳紀 (2015)「感染症対策」赤林朗・児玉聡編『入門・医療倫理Ⅲ 公衆衛生倫理』勁草書房、179-214 頁。
- (29) たとえば、次を参照のこと。藤井剛 (2016)「政治的中立について」田中治彦・藤井剛・城島徹・岸尾祐二編著『やさしい主権者教育：18 歳選挙権へのパスポート』東洋館出版社、52-54 頁。
- (30) 杉浦正和 (2010)「現実政治に参加する教法的政治教育に向けて：政治的中立性確保で民主的な意思決定の訓練を進めよう」全国民主主義教育研究会編『民主主義教育 21：政治参加と主権者教育』Vol.4、同時代社、24-26 頁。
- (31) 吉村功太郎 (2017)「政治的中立性を確保するためのポイントは？」桑原敏典編著『高校生のための主権者教育実践ハンドブック』明治図書、139 頁。
- (32) ダイアナ・E・ヘス著 渡部竜也・岩崎圭祐・井上昌善訳 (2021)『教室における政治的中立性：論争問題を扱うために』春風社、193-197 頁。
- (33) なお杉田は、経済のグローバル化等によって国家権力が相対化されつつある現状を正確に捉えるうえで、権力の所在は1つに特定できないとの考え方をとるべきだと述べている(杉田『政治的思考』、96-97 頁)。
- (34) この意見を検討する際、新藤が指摘する、次の点も視野に入れる必要がある。「『政治的中立性』とは、ある意味できわめて便利な言葉であるといってよい。政権の

言説やそれを付度した同調の「政治性」は不問に付され、それらにたいする批判的言説が『政治的中立性』に反するとされる傾向にある」（新藤宗幸（2016）『「主権者教育」を問う』岩波書店、23頁）。

- ⁽³⁵⁾ 金兌希（2014）「日本における政治の有効性感覚指標の再検討：指標の妥当性と政治参加への影響力の観点から」慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会『法学政治学論究：法律・政治・社会』第100号、123頁。
- ⁽³⁶⁾ 金「日本における政治の有効性感覚指標の再検討」、132頁。
- ⁽³⁷⁾ 田中は、「政治的志向性一致感覚」を「自分の考えに近い政党がどこであるか認識できているという感覚」と定義したうえで、政党の政策をまとめ、政策座標軸を作成するという活動を取り入れ、政治的志向性一致感覚を高め、それによって外的有効性感覚、ひいては投票参加意識をも高めることをめざす授業を実施している。詳しくは次を参照のこと。田中覚（2017）「政治参加意識を育むためのシチズンシップ教育：『私たちが拓く日本の未来』を活用した授業実践を通して」神奈川県立総合教育センター『神奈川県立総合教育センター長期研究員研究報告』第15集、13-18頁。
- ⁽³⁸⁾ 杉田『政治的思考』、98頁。
- ⁽³⁹⁾ 岡田『「政治的リテラシー」を涵養する小学校社会科学習のあり方』、15頁。
- ⁽⁴⁰⁾ 小貫篤（2016）「行政に政策提案をやってみよう！」公益財団法人 明るい選挙推進協会監修『現役先生が教える 主権者教育授業実例集』国政情報センター、92-135頁。
- ⁽⁴¹⁾ 文部科学省（2019）『高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説 公民編』東京書籍、27頁。
- ⁽⁴²⁾ 文部科学省『高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説 公民編』、27頁。
- ⁽⁴³⁾ 1時間目を構想するにあたり、次を参照した。岸尾祐二（2015）「小学校の授業 18歳選挙権へ始めの一步：衆議院選挙で政治を学ぶ」日本NIE研究会『新聞で育む、つなぐ』東洋館出版社、72-75頁。