

シティズンシップ教育と政治的リテラシー・政治参加 —八幡市・品川区を事例として—

Citizenship/Civic Education for Political Literacy and Participation : examining the case of Yawata and Shinagawa

蒔 田 純*

Jun MAKITA*

要 旨

本稿では、政治的リテラシーの向上・政治参加の促進という側面からシティズンシップ教育を捉え、その概念的背景や海外での動向を踏まえた上で、我が国における事例として八幡市・品川区の取り組みを取り上げる。またそれに基づき、両自治体におけるアンケート調査や選挙での投票率を用いて、シティズンシップ教育の効果について検討を行う。そこからは、シティズンシップ教育にも様々な形があり、自治体における大方針や教育枠組みによって内容や手法に相違が生じること、「意識」と「行動」という観点から見た時、シティズンシップ教育の効果は前者においてより顕在化しやすいこと、因果関係までは認められないが、少なくともシティズンシップ教育を受けた世代は同地域他世代・他地域同世代と比して相対的に政治参加が堅調と見られること、等が示される。

1. はじめに

シティズンシップ教育 (citizenship / civic education)¹ は、「社会の構成員としての『市民』(citizen) が備えるべき『市民性』(citizenship) 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、社会参画に必要な知識、技能、価値観や傾向を習得させる教育」と定義され²、近年、我が国を含む世界中において、学校教育課程内にこれを組み込む動きが広がっている。後述するように、シティズンシップ教育の主たる目的の一つが、対象となる生徒の政治的リテラシーの向上、及び、それによる政治参加の促進であり、学校の正規授業としてそれが行われる場合でも、市民と政治との関わりや選挙の意義が、中核的なテーマの一つとしてカリキュラムを構成する場合が多い。

本稿では、シティズンシップ教育における、このような政治的リテラシーの向上・政治参加の促進といった側面に注目し、学校での具体的な授業内容を踏まえた上で、それが目的に照らしてどのような効果をもたらしたか、に関する検討を行う。考察対象の事例と

しては、京都府八幡市、及び、東京都品川区、のそれぞれの公立小中学校で行われている (いた) シティズンシップ教育を採用する。本稿においてはシティズンシップ教育の効果を計る一指標として選挙での投票率を用い、自治体間におけるその比較を行うが、そのためには、自治体全体としてシティズンシップ教育が行われていることが不可欠である。そのような自治体は日本において未だ数少なく、その中で分析に足る十分な資料が入手可能であったのがこの二つの自治体である。

以下では、2 においてシティズンシップ教育の中における政治的リテラシー・政治参加の側面について論じ、続いて、3 において八幡市・品川区のシティズンシップ教育の中身についてそれぞれ記す。これを踏まえて、4 において両自治体のシティズンシップ教育の効果について、アンケート調査と選挙投票率を用いながら検討を行い、5 において小括を行う。

2. シティズンシップ教育と政治的リテラシー・政治参加

2.1 シティズンシップと政治

まずは、シティズンシップ教育、及び、それが想定

*弘前大学教育学部

Department of Education, Hirosaki University

する「シティズンシップ」と政治との関係性について押さえておきたい。ヒーターは「シティズンシップ」に関する議論を、社会が市民に対してその権利を保障することに係る自由主義的シティズンシップ (liberal citizenship) と、市民が社会に対する義務・責任を果たすことに係る市民共和主義的シティズンシップ (civic republic citizenship) の二つの流れに整理している³。上記の定義に鑑みると、シティズンシップ教育はこの双方、つまりは、市民における権利と義務・責任のどちらも包含する内容を有するものであると考えられる。

このうち、権利の側面については、マーシャルの議論が代表例である。マーシャルは「シティズンシップ」を「コミュニティ構成員に付与された地位身分 (status) であり、これを有する者は、その地位身分に付随する権利・義務において平等である」とした上で、シティズンシップを構成する権利として、人身の自由・思想信条の自由・財産所有の自由等を指す市民的権利、経済福祉と文化的生活の権利等を含む社会的権利、そして、社会の成員として政治に参加する権利を意味する政治的権利、の三つを挙げた⁴。ここでは、ヒーターの「自由主義的シティズンシップ」の一つとして政治に参加する権利が位置づけられているものと理解できる。

また、義務・責任の側面については、民主主義理論において「能動的な市民」として度々言及される市民像に求められる資質に近いものと考えられる。例えば、ペイトマンは、公的な意思決定過程、つまりは政治に市民が参加することにより、市民は自らの利害のみならず他者の利害も考慮することを学び、人間性や知性を習得できる、と述べている⁵。また、バーバーは、市民が政治に参加することにより対立を協力的に置き換え、公共善への関心が生まれるようになると論じている⁶。これらにおいては、政治に参加することにより、他者への配慮や公共への関心が生まれることが強調され、それが、市民に求められる資質 (=シティズンシップ) の一つとして捉えられていることが理解できよう。

2.2 各国におけるシティズンシップ教育

このような「シティズンシップ」と政治とのもとの関係性を踏まえ、各国において実際に行われているシティズンシップ教育においては、政治的リテラシーの向上・政治参加の促進が主たる目的の一つとして掲げられている場合が殆どである。

英国では1997年、ブレア政権の下、「シティズンシップ諮問委員会 (Advisory Group on Citizenship)」が設置され、その勧告に基づいて1999年、中等教育における「シティズンシップ」の必修化が決定されたが⁷、この背景としては、若者犯罪の増加・学校の荒廃・政治的無関心と投票率の低下等、1990年代から顕在化し始めた、政治・社会に対する若者の疎外感の増大という問題があった⁸。結果として、実際に行われるシティズンシップ教育においては、「目的」の一つとして「民主主義システムにおける市民の主体的行動について理解すること」「政治的争点に関して批判的に思考し、議論するスキルを身に付けること」等が挙げられ、それに基づいて実施される授業内容には、「市民の役割、民主的政府の発展」「議会の運営、政党の機能」「選挙制度と市民の行動」等が含まれることとなった⁹。

また、米国では1994年に「ナショナルスタンダード：市民科と政治 (National Standards for Civics and Government)」が作成され、その中においては、市民としての政府の監視や政治に対する影響力の行使について教える「参加スキル (participatory skills)」や、ある事象について理解した上で、それを論理的に説明し、また客観的に評価するための「知的スキル (intellectual skills)」等が含まれている¹⁰。これに基づき、各州では独自の教育が行われているが、例えばメイン州では、「投票の必要性」「シティズンシップの権利と責任」「合衆国憲法と独立宣言の精神」について学習過程において扱うことを行政規則に明記した上で、「市民が政府にどのように影響を及ぼすか」「民主制における法律上の権利と市民の義務との関係性」等について教えられている¹¹。また、モンタナ州では、高校社会科の中でシティズンシップ教育を扱うことを定めた上で、「政府権力の行使について知り、分析する能力」「市民の権利と義務に対する統治システムの影響力を分析し、評価する能力」等を育むための様々なカリキュラムが為されている¹²。

2.3 日本における動き

日本においても2000年代以降、シティズンシップ教育が広まりつつある。政府は2000年代初頭よりキャリア教育を促進しているが¹³、経済産業省はその一環として、2005年に「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会」を設置し、翌年には研究会報告書と共に『シティズンシップ教育宣言』という文書を発表している¹⁴。この中では、英国・米国

をはじめとする海外の動きを踏まえた上で、地域コミュニティの機能不全や若者の政治的無関心の高まりといった、それらの国々でシティズンシップ教育導入の背景となった事象が我が国においても起こっていることを指摘し、グローバル化や情報知識社会化とも相俟って、日本においても教育を通じて「シティズンシップ」を定着させていく時期に来ていることを謳っている¹⁵。

政府におけるこのような動きを受け、近年、シティズンシップ教育を実際に行う学校や自治体が着実に増加している。水山光春はこれを、既存教科としての「社会科」の中でシティズンシップ教育を教える「社会的アプローチ」と社会科以外の領域や活動も含む「学校全体的アプローチ」の二つに分類し、前者として、お茶の水女子大学附属小学校（「市民科」）、埼玉県桶川市立加納中学校（「選択社会」）、琉球大学附属中学校（「選択社会」）、後者として、東京都品川区立の小・中学校（「市民科」）、お茶の水女子大学附属小学校、京都府八幡市立の小・中学校、をそれぞれ挙げている¹⁶。

これらのそれぞれにおいて非常に特徴的な取り組みが行われており、その殆どで政治的リテラシーや政治参加が主たるテーマの一つとして取り上げられているが、「1. はじめに」に記した理由から、以下ではこのうち、特に八幡市と品川区のシティズンシップ教育を取り上げ、その内容や効果について検討を行いたい。

3. 自治体におけるシティズンシップ教育

3.1 京都府八幡市

八幡市では、2008年度～2010年度に文部科学省研究開発学校制度¹⁷の指定を受け、そのカリキュラムの一環として、「やわた市民の時間」と称したシティズンシップ教育が行われた。市は子供に身に付けさせるべき「人間力」を構成するものとして「豊かな市民力」「しなやかな身体力」「確かな学力」の三つを挙げ、その中で前二者を育成するための教育として「やわた市民の時間」を位置付けた¹⁸。「やわた市民の時間」は、「意識（思う）＝社会の中で他者と協働し能動的に関わりを持つために必要な意識」「知識（わかる）＝公的・共同的、社会的、経済的分野での活動に必要な知識」「スキル（できる）＝多様な価値観で構成される社会に参加するために必要なスキル」の三つの視点に基づき、これらの総合的な育成・向上を目指した「コア・プログラム」及び「サブ・プログラム」によって構成された¹⁹。

「コア・プログラム」は、「経済・キャリア」「ルール・マナー」「民主主義」「ユニバーサルデザイン」の四つの観点に基づき、小学校低学年・中学年・高学年・中1・中2・中3、という発達段階に応じたプログラムが実施された。「コア・プログラム」の授業内容、配当時間を記したのが表1である。（表1）

四つの観点のうち、本稿で特に分析対象とする政治的リテラシー・政治参加に関わるものとしては「民

表1：「やわた市民の時間」コア・プログラム

観点	発達段階	プログラム		
経済・キャリア	小学校低学年	「お金はたいせつだね」(2) / 「お金と仕事の関係について知ろう」(2)		
	小学校中学年	「ものの値段について考えよう」(2) / 「校区に出店しよう」(2)		
	小学校高学年	「かしこい消費者になろう」(2) / 「税金の使われ方」(2)		
	中学校1年	「お金と自分の関係（経済）」(2) / 「自分を知ろう！（キャリア）」(2)		
	中学校2年	「中学生はもう大人？まだ子ども？（経済）」(1) / 「自分の適性を知ろう！（キャリア）」(1)		
	中学校3年	「自分と税金の関係（経済）」(1) / 「自分の人生設計！（キャリア）」(1)		
ルール・マナー	小学校低学年	「家と学校の違い」(2)	中学校1年	「生徒の心得はなぜ必要か(2)？」
	小学校中学年	「みんなで行動するために」(2)	中学校2年	「地域の人々ともに」(2)
	小学校高学年	「ルールと責任・役割」(2)	中学校3年	「市長になったら！」(2)
民主主義	小学校低学年	「よりよい家庭生活」(2)	中学校1年	「クラスづくり」(3)
	小学校中学年	「よりよい学校・学級生活」(2+2)	中学校2年	「徹底検証：自分の学校」(2)
	小学校高学年	「身近な権利と義務」(2+2)	中学校3年	「理想の八幡市」(2)
ユニバーサルデザイン	小学校低学年	「よりよい家庭生活」(2)	中学校1年	「クラスづくり」(3)
	小学校中学年	「よりよい学校・学級生活」(2+2)	中学校2年	「徹底検証：自分の学校」(2)
	小学校高学年	「身近な権利と義務」(2+2)	中学校3年	「理想の八幡市」(2)

※括弧内の数字は配当時間

民主主義」が該当すると考えてよいだろう。ここで言う「民主主義」とは、集団の統治・ガバナンス等の政治的側面を強調したものと言うよりは、「自分が集団の一員であることを認識し、その中で自分の役割を果たす」といった、より一般的で幅広い内容を包含するものを指す。例えば、小学校低学年における「よりよい家庭生活」では、子どもたちが所属する集団の最小単位としての家庭において、親や他の家族から自分に対してどのような「要求や願い」があり、それを受けてより良い家庭生活をつくるためにはどうしたらよいか、を考えさせる内容となっている。親に「ただ叱られている」だけではなく、その背景にある「要求や願い」の中身を知ること、他者の意図やそれに対する自分の反応、それらと集団全体との関係性等を学ぶ機会となるものと考えられる。

「民主主義」を学習内容と評価観点からもう少し詳しく記したのが表2である。(表2) 上記のような「集団の中での自分の役割」を中心に据えながら、「家庭」⇒「クラス」⇒「学校」⇒「地域」といったように、発達段階が進むごとに対象としての集団を大きくしていき、順を追ってより多様で複雑な環境の中でそれを考えられるように工夫が為されていることが分かる。また評価観点については、「意識」「知識」「スキ

ル」という「やわた市民の時間」の基本的視点に基づきながら、「まず概念や考え方について知り、それについての理解を深めながら、具体的な行動に移す」という、市民としての知的活動の基礎の習得を目指していることが見て取れる。いずれの授業でも、教員による一方的な知識の教授ではなく、グループに分かれてのディスカッションやそこで出た意見をまとめた上でのプレゼンテーション等、「集団の中で意見を言い、相手と議論し、一定の結論を導き、それを外に向けて発信する」という、生徒の主体的能動的活動に重きが置かれている。

「サブ・プログラム」の内容を記したのが表3である。(表3)「コア・プログラム」が教室の中でのクラス単位のカリキュラムが主であったのに対し、「サブ・プログラム」は教室の外において他クラス・他学年や地域の住民との関わりをも含む、イベント性の強いものとなっていることが分かる。中でも中学校11月の「生徒会選挙」は、政治的リテラシーの向上や政治参加の促進を目的とする教育の中核を為すものとして重要であり、八幡市の場合、これが正規教科と結び付けた形で実施されている点で特徴的である。すなわち、正規教科「社会」の授業において「民主政治と選挙のしくみ」「国民と政治をつなぐ政党」の単元を行い、

表2：「民主主義」のテーマ・学習内容・評価観点

発達段階	小学校低学年	小学校中学年	小学校高学年	中学校1年	中学校2年	中学校3年	
テーマ	よりよい家庭生活	よりよい学校・学級生活	身近な権利と義務	クラスづくり	徹底検証：自分の学校	理想の八幡市	
学習内容	家族の色々な「要求や願い」を調べる学習	クラス一致した取り組みを決めていく学習	権利と義務を一体的に理解し実践していく学習	「理想のクラス」について考える学習	自校の現状分析を行い、それを基に提言をまとめる学習	「明日の八幡市」を考える学習	
評価観点	意識	家庭生活の中で家族の「要求や願い」について考えようとする	みんなにとってより良い学級生活を送るための方策を考えようとする	より良い地域生活や学校生活を送るための方策を考えようとする	思いやりの心やリーダーとしての自覚など集団の中での個人の役割を考えようとする	愛校心を育むとともに、自分たちで学校をより良くしようと学校運営に参画しようとする	地域を愛する心を持ち、市民として積極的に関わっていかうとする
	知識	家庭内では色々な「要求や願い」があることやその必要性について理解する	みんなが気持ちの良い学級生活を送るには色々な方策があり時には「競争・対立」することがあることを理解する	ゴミ収集サービスでの税金の使い方等を例に、権利と義務について一体的に理解する	個々の役割と義務を考え、よりよいクラスとするために公正・公平について理解する	学校の現状と問題点を認識する中で地域の中の学校であることを理解する	民主主義は一人ひとりの集団への参加と手続き方法の公開によってより良い集団がつけられることを理解する
	スキル	家庭内で色々な「要求や願い」について話し合い、自分の考えや感想を発表することができる	話し合い等を通してクラス全員で方策を決め実践したり、見直したり改善したりできる	話し合い等を通してみんなの意見を調整しながら各活動を継続して行い、見直したり改善したりできる	自己の意見を相手に伝えることや他人の意見をきちんと聞くことができる	現状の分析を行い改善すべき点を見つけることができる	より良き地域社会の実現のために市民として行動できる

表3：「サブ・プログラム」の内容

月	小学校	中学校
4	「学級開き」「オリエンテーション」	「学級開き」「オリエンテーション」
5	「校外学習1、林間学習、修学旅行に向けた取組」	「人権学習1」「修学旅行に向けた取組」
6	「人権学習1」	「生徒総会」
7		「ボランティア活動」
9	「運動会に向けた取組」	「体育大会」
10	「校外学習2に向けた取組」	「文化発表会」
11	「学習発表会に向けた取組」	「職場体験学習」「生徒会選挙」
12	「マラソン大会」「人権学習2」	「人権学習2」
1	「命とからだの学習」	「進路学習」
2	「卒業生を送る会に向けての取組」	
3	「1年のまとめ」	「1年のまとめ」

政治と国民の関係性や選挙の意味等を学んだ後に「生徒会選挙」が行われるように時期的な工夫が為されているのである²⁰。「生徒会選挙」の際は「社会」において学習した事柄を反復し、目の前の選挙に重ね合わせることで自分の投票行動を決めるよう指導がされており、座学と主体的活動に関連性を持たせつつ、「社会の中での自分の役割」ひいては「政治の意味」を考える上で効果的な取り組みと考えられる。

3.2 東京都品川区

品川区では、小学校と中学校の教員間に存在する指導観・教育観の違いを克服し、互いの良さを活かすための試みの一つとして、小・中9年間を通して人間形成上の連続性を担保しながら体系的・系統的教育活動を行う、小中一貫教育を実施しているが²¹、その軸の一つになっているのが2006年に創設された「市民科」である。「市民科」は社会の中で自己を自覚し、その一員としての役割を遂行できることを「市民性」と捉えて、その育成を目指した品川区独自の特別教科であり²²、このような目的と役割を見ると、これが本稿で対象とする「シティズンシップ教育」に該当することは明らかである。

「市民科」は、それまで別々に行われてきた「道徳」「特別活動」「総合的な学習の時間」の本来のねらいや内容に関連付け、「人間形成」を目的に単元として再構成したもので、品川区小中一貫教育の中で、発達段階ごとに「1・2年生」「3・4年生」「5・6・7年生」「8・9年生」の四つに分けたカリキュラムで構成されている²³。標準授業時数は、1～4年生が年間85時間（平均週2時間）、5～9年生は105時間（平均週3時間）であり、①個にかかわる「自己管理」、②個と集団・社会をつなぐ「人間関係形成」「自治的活

動」、③社会に関わる「文化創造」「将来設計」、の3段階5領域を設定した上で、「責任遂行能力」「コミュニケーション能力」「社会的判断・行動能力」などを身に付けさせるための授業が行われている。

内容としては、1・2年生が、「あいさつの励行」「部屋の整理・整頓」「通学路の安全」「感謝の気持ち」「将来の自分」等30項目、3・4年生が、「正しい行動」「思いやりの心」「心を伝えるマナー」「食事の作法」「お金はどこからくるの」等41項目、5・6・7年生が、「人権問題」「きまりの意味」「相手をもとめることの大切さ」「あなたが暮らす日本」「ボランティア体験」等56項目、8・9年生が、「社会マナーとルール」「福祉への取り組み」「社会における正義」「地域社会への貢献」「進路選択」等32項目、である。

表4・5はそれぞれ「5・6・7年生」「8・9年生」の「市民科」テーマ一覧である²⁴。(表4)(表5)政治的リテラシー・政治参加という観点で見ると、「5・6・7年生」では、「⑥⑦情報についての正しい理解」「⑩賛成・反対の立場をはっきりさせよう」「⑪説得力を身につけよう」等において、正しい情報に基づきながら自らの意見をまとめた上で、それを他者に発信する力を身に付けさせ、「⑫みんなで作ろう学級会」「⑬⑭⑮学校における自治的活動」「⑯地域における自治的活動」等において、それを身近な集団の中で実践する能力を育む授業が為されているものと理解できる。またそれを踏まえて、「⑳実社会での法やきまり」「㉑現代社会の問題」等で社会とのつながりを意識させることも為されている。

「8・9年生」では、より「社会の中でどのように市民として行動するか」といった側面が強調されるようになっており、「②社会の現象と自分のかかわり」「⑤集団の一員として」「⑩リーダーシップ」等において、

表4：「市民科」(5・6・7年生) テーマ一覧

①正しい判断力を身につけよう	②自分の生活を見つめよう	③ストレス・なやみの解消方法	④行動についての善悪の判断
⑤場に応じた行動の仕方	⑥情報についての正しい理解<1>	⑦情報についての正しい理解<2>	⑧社会・生活環境への関心
⑨人権問題について考えよう	⑩市民としての義務と責任	⑪きまりの意味	⑫自分の考えや気持ちを上手に伝えよう
⑬問題を解決するために	⑭信頼関係づくり	⑮障害のある方やお年寄り と接する	⑯福祉について
⑰賛成・反対の立場をはっきりさせよう	⑱情報を正しく伝える	⑲説得力を身につけよう	⑳効果的に話す技術
㉑さまざまな話し合い方	㉒みんなでつくろう学級会	㉓学校における自治的活動 ～児童会活動～	㉔学校における自治的活動 ～クラブ活動～
㉕学校における自治的活動 ～生徒会活動～	㉖地域における自治的活動	㉗節度ある行動	㉘相手を認めることの大切さ
㉙正しい行動をする意志と 勇気	㉚正しい人権感覚	㉛自分の行動	㉜差別や偏見をなくそう
㉝公正・公平な態度	㉞実社会での法やきまり	㉟現代社会の問題	㊱自分たちの学校
㊲あなたが暮らす日本	㊳地域と連帯した活動計画 づくり	㊴文化祭などの具体的な活 動計画	㊵楽しい集会の計画を立て よう
㊶発表会を開こう	㊷インターネットの活用	㊸プレゼンテーション力を つける	㊹生き方～夢に向かって～
㊺偉大な先輩から学ぶ	㊻生きていくための道しる べ～論語から学ぶ	㊼生き方の手本となる人物 を見つめる	㊽一人の力が大きな力に
㊾ボランティア活動の体験 をしよう	㊿集団における役割と責任	㊽現在の消費における問題	㊿仕事って何？働くってど ういうこと？
㊿仕事を成功させるために 必要な力	㊽その道の達人に学ぶ(1)	㊿職場訪問をしてみよう	㊽その道の達人に学ぶ(2)

表5：「市民科」(8・9年生) テーマ一覧

①自分の生活における課題	②社会の現象と自分のかかわり	③人権についての理解	④社会マナーとルール
⑤集団の一員として	⑥信頼し合うということ	⑦福祉への取り組み	⑧互いを尊重した対応
⑨主張する技術	⑩リーダーシップ	⑪自治組織	⑫地方自治への施策提案
⑬社会における正義	⑭法やきまりの価値	⑮日本社会の動向への関心	⑯積極的なボランティア・ 地域活動
⑰異文化理解と尊重	⑱わたしたちのまちの伝統 と文化	⑲家庭における伝統文化	⑳企画力と実行力
㉑学校をアピールする	㉒日本文化を守る	㉓自己実現のために	㉔人生を振り返る
㉕地域社会への貢献	㉖社会の一員としての活動	㉗職場体験<1>	㉘職場体験<2>
㉙経済と雇用の関係	㉚社会が求める資質と能力	㉛進路選択	㉜進路計画

社会と自分との関係性やそこにおける自らの役割について踏まえた上で、「⑫地方自治への施策提案」「㉖社会の一員としての活動」等において、身近な政治行政を知り、それに対して主体的に関与していく姿勢を身に付けるための取り組みが為されていると理解できる。

この中で、特に政治行政との直接的な関わりをテーマとしている「⑫地方自治への施策提案」「㉖社会の一員としての活動」の内容をそれぞれ記したのが表

6・7である²⁵。(表6)(表7)前者においては、生徒が暮らす地域における行政の施策について、まずそれを理解し、その上で、より良いまちづくりの実現のために具体的な提言をさせる内容となっている。これにより、地域の課題を生徒たちが自ら考え、足りない点について行政に対して積極的に関与していく姿勢を涵養するねらいがあるものと考えられる。同様に、後者においては、地域の議会における議論を知り、それを踏まえて地方自治や地域課題について考え

表6：「地方自治への施策提案」内容

	教科書の記述	生徒に求められるもの
ステップ1	わたしたちの品川区は様々な施策を行っています。あなたは次のようなお知らせを見たことがありますか。	「広報しながわ」等、品川区の施策が書かれた広報物を読む。
ステップ2	自分たちが社会をつくっていくという意識を持つことが大切である。	広報物を通して、品川区の施策と自分の生活との関係性を考える。
ステップ3	私たちの品川区の施策を知るために、次のテーマについて調べてみましょう。テーマ：「わたしたちの品川区は、どのような特色を持つまちづくりを行っているのだろうか」	品川区の条例から、品川区が目指しているまちづくりについて考察する。また、グループ内で分担し、福祉・環境・保健・産業・教育などの分野別に、品川区の課題を見つけ、良いまちづくりを実現するための自分たちの提言をまとめる。
ステップ4	品川区の施策について詳しく知るためには、どのような方法が考えられるでしょうか。	①品川区の広報を読み、②品川区にどのような公共施設があるかを調べ、実際に利用した上で、③その他にどのような方法があるかを考える。
ステップ5	品川区の施策について具体的に理解できましたか。	品川区が取り組んでいる施策が、私たちの生活にどのように役立っているかについて知り、より良いまちづくりを実現するための自分の意見を持つ。

表7：「社会の一員としての活動」内容

	教科書の記述	生徒に求められるもの
	教科書の記述	生徒に求められるもの
ステップ1	皆さんは、品川区の「品川区議会だより」を読んだことがありますか。	「品川区議会だより」を読む。
ステップ2	自分が暮らす地域や自治について知ることは、社会への関わりの第一歩である。	「品川区議会だより」を通して、地域と自分との関係性を考える。
ステップ3	品川区の議会に関する学習を通して、地方自治と社会貢献について考えてみましょう	品川区議会に見られる地方自治の役割と仕組みについて調べ、調べたことを発表する。地域に関わる課題についてクラスで討論する。
ステップ4	地方自治の取り組みについて関心を持っていきましょう	地域への貢献を果たすためには社会とどのように関わればよいか、具体的に考える。
ステップ5	地方自治の役割と取り組みについて理解し、関心を持つことができましたか。	自分が関わることに関心を持って積極的に取り組み、社会貢献の意識を持つ。

ることで、いかに社会と関わり、いかに地域に貢献できるか、を生徒が考えるための機会をつくり出しているものと理解できる。

3.3 両自治体の特徴

これまで、八幡市の「やわた市民の時間」、品川区の「市民科」、それぞれの概要を見てきた。両者は、表現の違いこそあれ、シティズンシップ教育が本来目指す「市民性」を生徒に身に付けさせ、社会において責任ある行動をとれるような素養を育むという意味で、共通の目的を持っていたと言ってよい。

一方で、政治的リテラシー・政治参加の観点からそれらを捉えた時、それぞれに特徴的な点も見られる。例えば、八幡市については、「サブ・プログラム」の内容に見られるように、学内行事を活用し、それをシティズンシップ教育とうまく関連付けることによって、座学だけではなく、生徒が自ら行動するという実

践性をもたらしていた。中学校の「社会」で学習した内容と「生徒会選挙」を連結して学ばせていることが典型例である。これに対して、品川区では、より直接的に区の行政の施策や区議会での議論を授業の素材とし、それに関するディスカッションや提言を求めることで、生徒の具体的行動につなげていた。実践的な授業を目指す際にも、学内行事との関連付けか、学外素材の活用か、といったアプローチの相違が見られ、興味深い。

また、全体としての枠組みにおけるシティズンシップ教育の位置づけという点についても、両自治体においては若干の違いが見られた。八幡市のシティズンシップ教育は、国の学習指導要領によらない自治体独自の教育課程編成を可能とする、文部科学省「研究開発学校」制度の枠内における取り組みであり、「やわた市民の時間」の四つの観点の一つとして「民主主義」という政治的性格の強いテーマが加えられたこと

は、独自性の発揮を可能とさせるこの制度の下での取り組みであったことが少なからず関係しているものと考えられる。一方で品川区の「市民科」は、区内における小学校・中学校の連続性に重きを置いた小中一貫教育の試みの一つであり、小中学生を1～9年生と連続した学年で捉えた上で小中にまたがる共通の教科書を使用するなど、9年間を通した体系的・系統的なシティズンシップ教育の実施が進められていた。これらは、自治体としての教育に関する大方針や目指すべき方向性、及び、そこにおける各カリキュラムの位置づけによってシティズンシップ教育の在り方も変わってくることを改めて示していると言えよう。

4. シティズンシップ教育の効果

シティズンシップ教育は政治的リテラシーの向上・政治参加の促進といった観点から見た時、具体的にどのような効果をもたらすのであろうか。教育の効果を客観的指標によって計るのは容易ではないが、ここでは、前節に見た八幡市・品川区を対象とし、両自治体において行われたアンケート調査、及び、国政選挙での投票率を考察することで、限定的ながら、シティズンシップ教育がもたらした効果についての推論を行いたい。

4.1 アンケート調査

まずは八幡市・品川区において行われた生徒に対するアンケート調査を見てみたい。八幡市はシティズンシップ教育としての「やわた市民の時間」とモジュ-

ル学習を取り入れた「総合基礎科」から成る「研究開発学校」の取り組み全体に対するアンケート、品川区は区内の全小中学生に対して行われている生活全般に関するアンケート、というように両自治体において性格の違いはあるが、シティズンシップ教育に関する調査項目が含まれている点では同様であり、その効果を計りつつ両者の比較を行う上で有用であると考えられる。

4.1.1 八幡市

八幡市では、生徒に対してシティズンシップ教育を受ける前と後にそれぞれアンケート調査を行っており、これを見ることで、授業を受けて生徒の意識がどのように変化したか知ることが可能である。しかしながら、アンケートには、本稿で本来確認したいテーマである政治的リテラシー・政治参加に関する質問はなく、生徒自身の意識や行動に関するものが大半であるため、ここでは、それに関連しそうな項目についての結果を踏まえ、政治的リテラシー・政治参加についての生徒の変化を類推するに留めることとする。

図1、2は、それぞれ、八幡市の小学生、中学生に対する授業の前と後でのアンケート回答結果をまとめたものである²⁶。(図1)(図2)小学生の回答結果を示した図1を見ると、「自分の発言や行動について責任をもって取り組むことができた」については、授業後に「そう思う」「すこし思う」の割合が若干ながら増加しており、「いろいろな人の立場に立って問題を解決しようとした」については、「そう思う」は多少の減少を見せているものの、「そう思わない」「すこし

図1 授業の前後におけるアンケート回答結果（小学校）

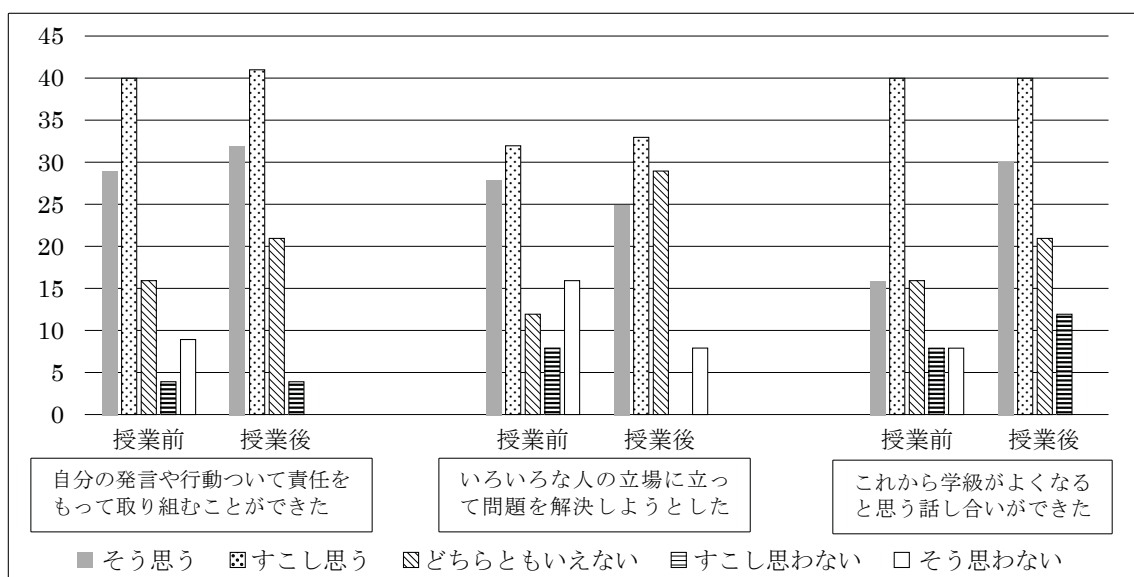
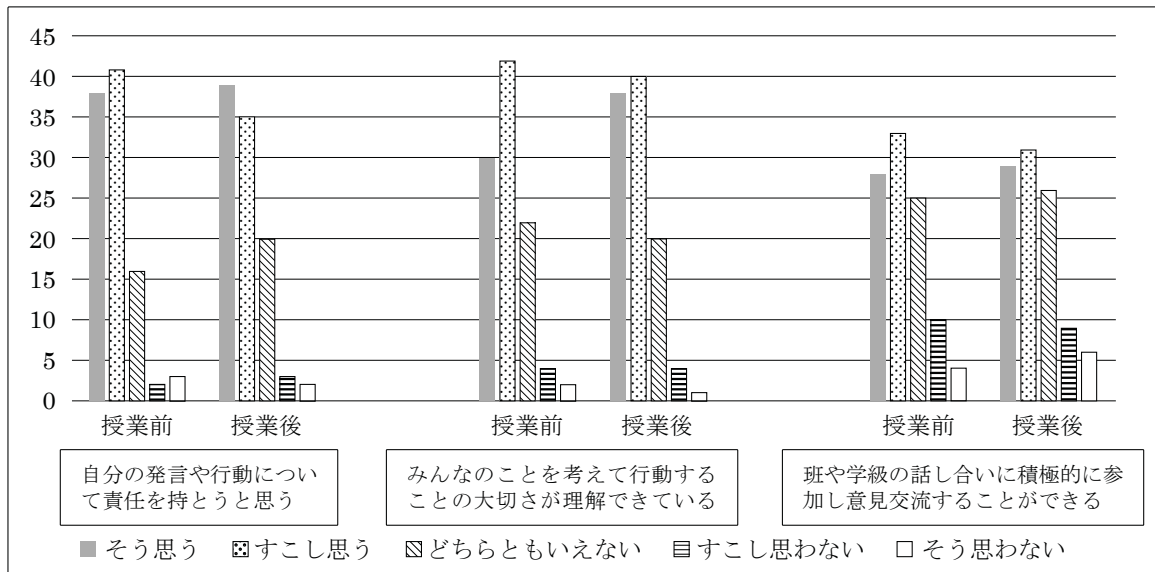


図2 授業の前後におけるアンケート回答結果（中学校）



思わない」が大きく減少している。また、「これから学級がよくなると思う話し合いができた」については、「そう思う」が相当程度増加しているが、「すこし思う」は相応の減少を見せており、「すこし思わない」も一定の増加を見せている。

図2の中学生に関しては、「自分の発言や行動について責任を持つと思う」について、「そう思う」が若干増加している反面、「少し思う」は減少しており、両者の合計ではあまり変化が見られない。「みんなのことを考えて行動することの大切さが理解できている」については「そう思う」が伸びており、全体として肯定的な意見が増加している。また、「班や学級の話し合いに積極的に参加し意見交流することができる」については、「そう思う」が若干増加する一方で「少し思う」は減少しており、肯定的な意見の合計は殆ど変化がない。

これらより、全体としてシティズンシップ教育が目指す方向性への変化が得られていると言えるが、「自らの発言・行動への責任」や「多様な意見の尊重」といった、意識や心構えの点では特にその傾向が強いものに対し、「集団を良くするための話し合い」「議論への積極的な参加」といった、実際の行動を求められる点については、必ずしも望んだ通りの結果には至っていない面も見られる。小学生と中学生では、前者においてより肯定的な意見が多く、後者においては相対的に目指した方向への変化の度合いが小さいことが見て取れる。

4.1.2 品川区

品川区では、小学3年～中学3年（3年生～9年生）に対して授業や家庭生活全般に関するアンケートを行っており、その中で「市民科」の授業についても質問している。八幡市とは異なり、「市民科」の授業を受ける前後での調査ではないため、授業による生徒の変化を知ることはできないが、授業の効果を見る上で一定の有用性はあるものと考えられる。

図3～5は2016年度におけるアンケートの回答結果である。（図3）（図4）（図5）「市民科の授業は大切だと思う」については「そう思う」と「どちらかというそう思う」を合わせた肯定的な回答が全体で86.6%を占めており、大半の生徒が市民科の授業に意義を感じていることが分かる。小学生と中学生では「そう思う」と答えた生徒の割合が相当程度異っており、小学生の方がより肯定的な意見が多くなっている。

「人の役に立つ人間になりたいと思う」については「そう思う」と「どちらかというそう思う」を合わせると全体で94%に達し、殆どの生徒がそのように思っていると理解できる。これに対して「リーダーとして周りの人をまとめて引っ張っていける自信がある」に対しては、全体では「そう思う」と「どちらかというそう思う」を合わせても53%に過ぎず、特に中学生に限ると41.7%に留まっている。

これらより、「市民科」の授業自体に対する意義や、他者や社会に対する貢献への意欲といった「意識」の面においては相当程度高くなっているが、集団を指導する立場に立つ、といった実際の「行動」が求められる

図3 回答結果「市民科の授業は大切だと思う」

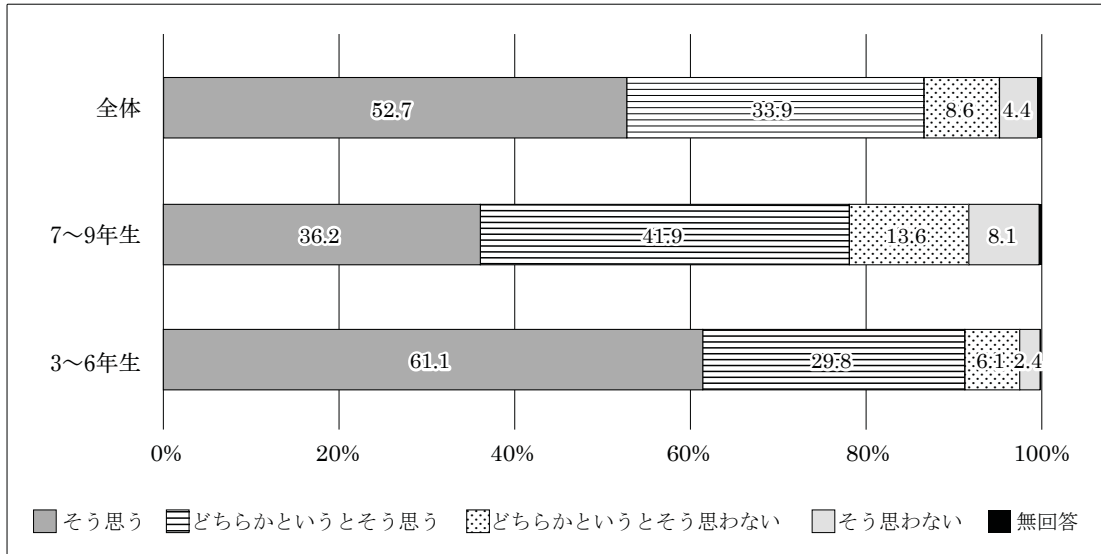


図4 回答結果「人の役に立つ人間になりたいと思う」

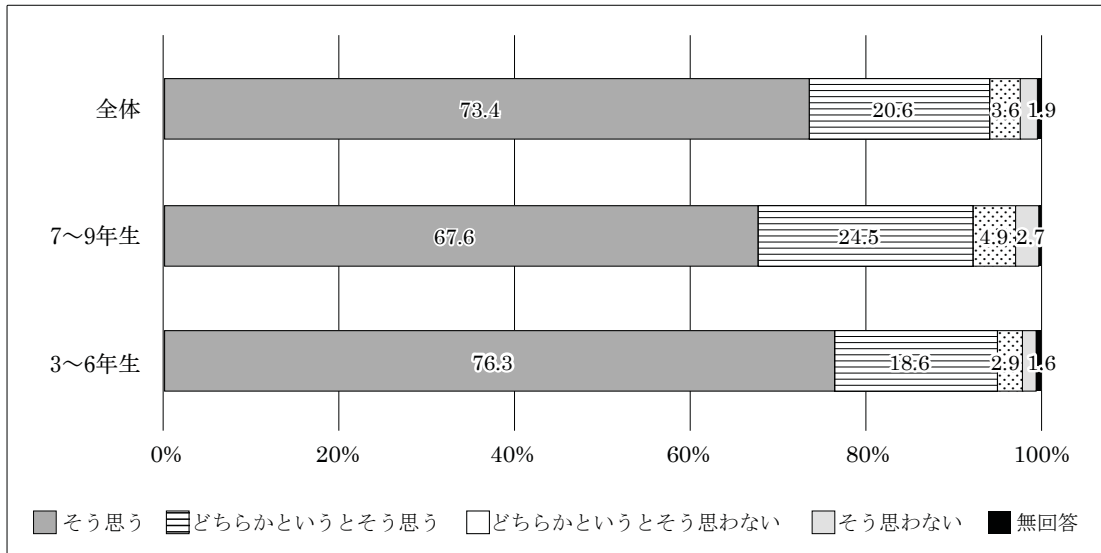
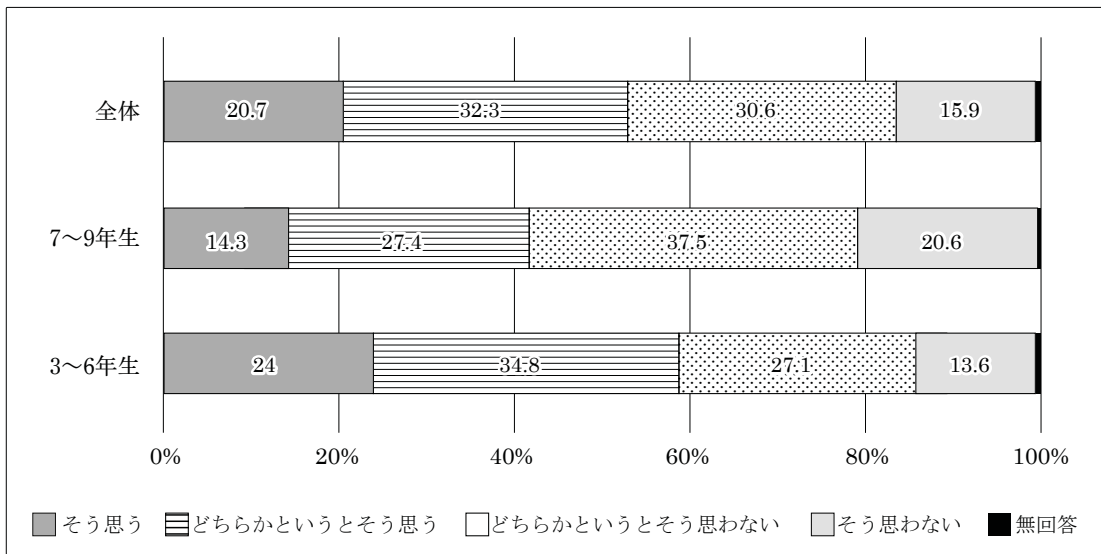


図5 回答結果「リーダーとして周りの人をまとめて引っ張っていける自信がある」



る面においてはそこまで高い水準には至っておらず、この点において、八幡市のアンケート結果と同様の傾向が見られると言える。

4.1.3 政治的リテラシーと政治参加

政治的リテラシーと政治参加を人間の意識と行動という観点から考えた時、政治的リテラシーは意識の、政治参加は行動の、それぞれ範疇に入る側面が強いものと考えられる。上記の八幡市・品川区のアンケート結果をこれに当てはめるならば、政治的リテラシー（「自らの発言・行動への責任」「多様な意見の尊重」「他者や社会に対する貢献意欲」）については一定の成果が出ているが、政治参加（「集団を良くするための議論を行う」「リーダーとして集団を指導する立場に立つ」）については未だ相当の向上余地があるものと類推される。やはり、どんな事柄に関しても意識から行動に移すには相応のハードルがあり、生徒にそれを超えさせるには、少なからず工夫が必要であることが、ここからも見て取れる。

全体として中学生よりも小学生の方が意図した方向性に沿った結果が出ているように見えるが、これは、授業内容や自らが置かれた環境が関係しているものと理解できる。小学生は授業内容も家庭や学級など身近なものが多く、立場としても集団における自らの役割や社会における責任等を差し迫った形で求められる機会もそう多くはないため、ある意味で「気軽に」シティズンシップ教育に臨んでいるのに対し、中学生になると内容も地域社会や政治行政等、より社会との関わりが強いテーマが含まれ、立場としても自らの役割や責任をより実際的に感じざるを得ない場面が増えるため、シティズンシップ教育をより「真剣に」捉えねばならない、といった相違の存在が想定される。

政治的リテラシーと政治参加の文脈で言うならば、小学生がそれを、政治とは直接結び付けずに一般的な知識やスキルとして学習しているのに対し、中学生はまさに「政治に関するリテラシー」「政治に対する主体的参加」として学ばざるを得ないのであり、こうした相違が形の上で明らかになっているのではないかと理解される。

4.2 選挙投票率との関係性

シティズンシップ教育を政治的リテラシー・政治参加といった側面から論じる際、やはり、現実政治との関わりという点においてそれがどのような効果をもったか、について関心を持たざるを得ない。市民による

政治参加と言った場合、その最も分かりやすい形は選挙における投票であり、「シティズンシップ教育を受けた生徒が選挙においてどれだけ投票したか」は、シティズンシップ教育の効果を計る際、真っ先に想起される問いと言えよう。

しかしながら、生徒の行動を捉え、それを、科学的裏付けを担保した形で、教育の効果と結びつけることは極めて困難であり、ましてや選挙での投票の場合は、生徒が教育を受けた時点では投票権を持たないため、独立変数と従属変数との間に数年間の時間的なギャップが存在することが大前提となる。よって、以下では、あくまで参考資料として、八幡市と品川区のシティズンシップ教育を受けた世代の選挙での投票率を見ることとし、その際においても、全国平均や同自治体の他世代との比較を用いて、可能な限り客観性確保のための工夫に努めることとする。

図6は国政選挙の年代別投票率と八幡市のそれとの差（八幡市の数字マイナス全国平均）を表したものである²⁷。（図6）数字が0以上であれば、各年代の八幡市民の投票率が同年代の全国平均よりも高いことを示し、逆に0以下であれば全国平均よりも低いことを示している。また数字を年代別に比較することで、八幡市における特定世代の対全国平均値が、同市の他の世代と比較して高いのか否かを見ることができる。

グラフは3回の選挙とも両端が高く真ん中が低いU字型をしており、八幡市においては若い世代と高齢世代が、他世代に比して、対全国平均値が高くなっていることが分かる。また65歳以上世代と並んで20代前半世代は、2014衆院選・2013参院選で全国平均よりも高い投票率となっており、若い世代の政治参加が比較的堅調な自治体であると言える。八幡市では2008年～2010年に「やわた市民の時間」が行われており、この時授業を受けていた世代を含む世代は図にドーナツ型の印を付してあるが、これを見ると、シティズンシップ教育を受けていた世代は、同市の他世代と比しても、また他地域の同年代と比しても、相対的に投票率が高いものと理解できる。

図7は品川区における同様の数字を示したものである²⁸。（図7）これを見ると、どの選挙のどの世代でも0以上の数字が多く、品川区は全体として比較的投票率が高い自治体であることが分かる。世代間では、特に20代前半以下と30代～40代前半で、同区他世代・他地域同世代と比して高い数字を示しており、比較的若い世代で政治参加が堅調であるものと理解できる。2006年から始まった「市民科」の授業を受けた世代は

図6 国政選挙における年代別投票率の八幡市と全国の差（八幡市の数字－全国平均）

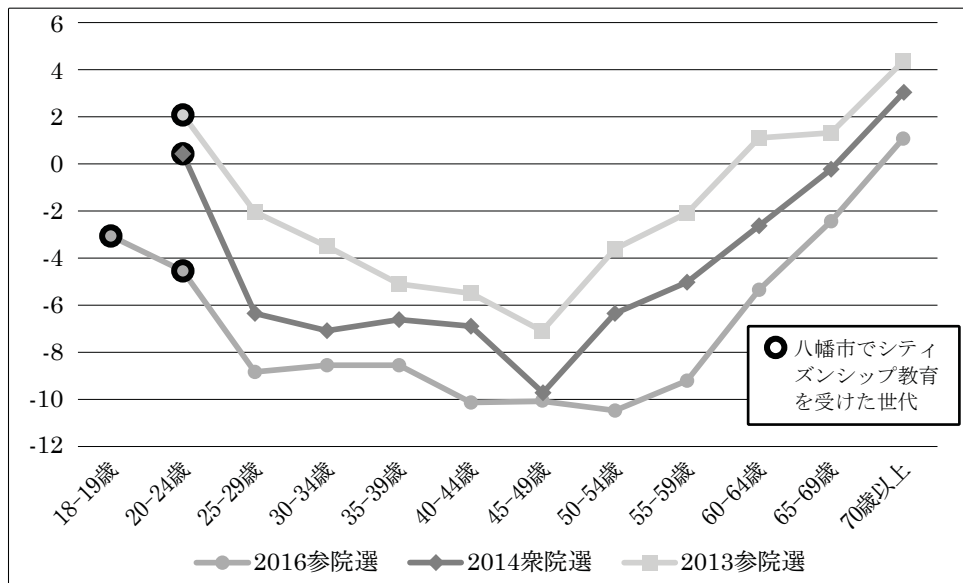
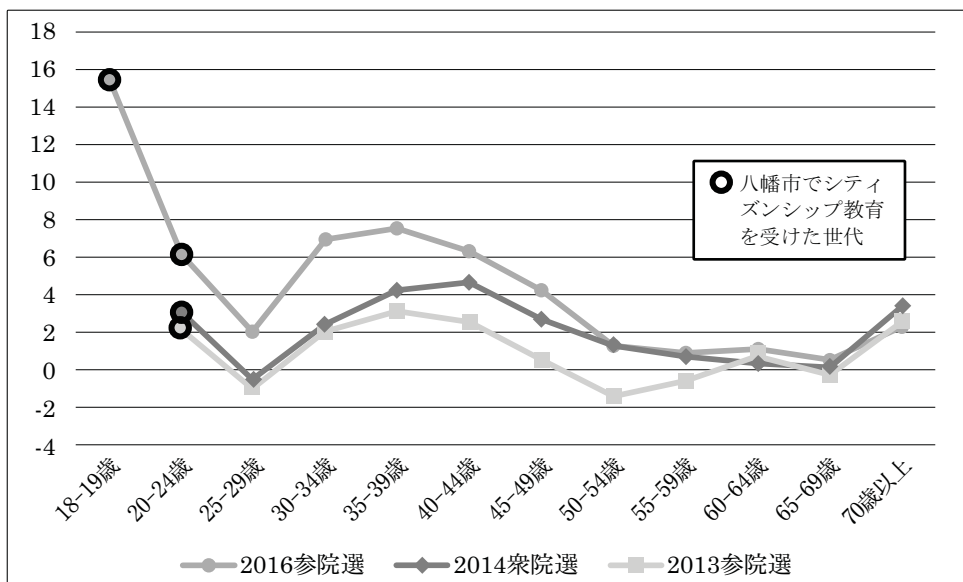


図7 国政選挙における年代別投票率の品川区と全国の差（品川区の数字－全国平均）



20代前半以下であり、八幡市と同様、ここでも、シティズンシップ教育を受けた世代で相対的に高い投票率を示していることが分かる。

以上、八幡市・品川区の国政選挙における年代別投票率を見ることにより、両自治体においてシティズンシップ教育を受けた世代は、自治体内の他世代と比しても、また他地域の同世代と比しても、比較的、投票に行く割合が高いことが分かった。しかしながら、本節の冒頭に言及したように、以上に見た結果のみによって、シティズンシップ教育と投票率との関係性が認められる訳では全くなく、科学的確証を得た形でそれを判断するには、今後、質的・量的両面からの相当の分析が必要になってこよう。ここに示したのは、シ

ティズンシップ教育を受けた後、数年を経た一時点における単なる「事実」であり、その因果的な背景について明らかにするための膨大な作業のきっかけとして捉えられるべきものと考えられる。

5. 小括

本稿では、政治的リテラシーの向上・政治参加の促進という側面からシティズンシップ教育を捉え、その概念的背景や海外での動向を踏まえた上で、我が国における事例として八幡市・品川区の取り組みを取り上げた。またそれに基づき、両自治体におけるアンケート調査や選挙での投票率を用いて、シティズンシップ教育の効果について検討した。そこからは、シティズ

ンシップ教育にも様々な形があり、自治体における大方針や教育枠組みによって内容や手法に相違が生じること、「意識」と「行動」という観点から見た時、シティズンシップ教育の効果は前者においてより顕在化しやすいこと、因果関係までは認められないが、少なくともシティズンシップ教育を受けた世代は同地域他世代・他地域同世代と比して相対的に政治参加が堅調と見られること、等が明らかになった。

既に本文中で言及しているように、上記のような本稿における考察の産物は、対象とした事例の限定性や因果的推論のための材料の不足等の要因により、決して十分な科学的裏付けが為されているとは言えないものである。シティズンシップ教育の効果を実証的に明らかにし、政治的リテラシーの向上・政治参加の促進といった観点からその影響を計る際、その検討の入り口として本稿が一助となれば幸いであり、筆者自身、更なる事例探索や分析手法の洗練化等、定性的・定量的両側面から客観性向上に向けた努力を続けたい。

註

- civic education と citizenship education については、その意味や用法に関して若干の議論がある。例えば、コーガンらは、前者は学校教育課程内における教科を意味し、後者はそれに加えて、家庭・教会・メディア等の学校外における教育をも包含するより包括的な用語として使われるべきとしている (John J. Cogan, Paul Morris, Murray Print, *Civic Education in the Asia-Pacific Region Case Studies Across Six Societies*, RoutledgeFalmer, 2002, p.145.)。また唐木清志は、米国生まれの米国の子供に対して学校で行われる場合には Civic education、成人移民を対象として生涯学習の一つとして行われる場合には Citizenship education を用いる場合が多いとしている (唐木清志「アメリカ合衆国一「民主主義尊重」による「統一」と人格教育」嶺井明子編著『世界のシティズンシップ教育—グローバル時代の国民/市民形成—』東進堂、2007年、p. 126)。しかし、奥村牧人が指摘するように (奥村牧人「英米のシティズンシップ教育とその課題—政治教育の取り組みを中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局『青少年をめぐる諸問題 総合調査書』、2009年、p. 17)、実際は多くの場合、この二つは明確な区別なく使われていることから、本稿においても両者に特に別々の意味を持たせることはせず、表記の際も「シティズンシップ教育 (citizenship / civic education)」とする。
- 今野喜清・新井郁男・児島邦宏 [編集代表]『学校教育辞典』教育出版、2003年、pp. 367-368。
- Derek Heater, *What is Citizenship?*, Polity, 1999. = デレック・ヒーター [田中俊郎・関根政美訳]『市民権とは何か』岩波書店、2008年。
- Thomas. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992, p8.
- Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970.
- Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 2004.
- 諮問委員会の議長はバーナード・クリックが務め、委員会が1998年9月に発表した報告書『シティズンシップ教育と学校での民主主義教授 (通称「クリック・レポート」) は英国におけるシティズンシップ教育の基礎となった (Citizenship Advisory Group, *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools: Final report of the Advisory Group on Citizenship*, 1998. 9. 22)。
- Citizenship Advisory Group 前掲報告書, p. 13-21.
- キーステージ3, 4の内容。Department for Education, *Citizenship programmes of study: key stages 3 and 4 National curriculum in England*, 2013. 英国の義務教育は4つのキーステージに区分されており、5~7歳がキーステージ1、7~11歳がキーステージ2、11~14歳がキーステージ3、14~16歳がキーステージ4となっている。
- Center for Civic Education, *National Standards for Civics and Government*, 1994,
- 奥村前掲論文, p. 26-27。
- 奥村前掲論文, p. 28。
- キャリア教育は「一人一人の社会的・職業的自立に向け、必要な基盤となる能力や態度を育てることを通して、キャリア発達を促す教育 (中央教育審議会『今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について (答申)』2011年1月)」と定義され、政府「若者自立・挑戦戦略会議」が2003年に発表した「若者自立・挑戦プラン」以降、文部科学省・経済産業省・厚生労働省が連携の上、推進されている。
- 研究会報告書では、シティズンシップ教育に取り組むべき背景、定義、展開戦略等に基づき具体的なプログラム例について提示しており、またそれを受けて宣言では、研究会設置に至った経緯と報告書の内容を踏まえて、シティズンシップ教育の必要性について謳っている。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躍についての研究会 報告書』2006年3月、経済産業省『シティズンシップ教育宣言』2006年5月。
- 前掲『シティズンシップ教育宣言』。
- 水山光春「日本におけるシティズンシップ教育実践の動向と課題」『京都教育大学教育実践研究紀要』第10号、2010年、pp. 23-33。
- 研究開発学校は、学校教育への多様な要請に対応した新たなカリキュラムや指導方法の開発のため、学習指導要領等の国の基準によらない教育課程の編成を認める制度であり、教育委員会・学校法人等の申請書に基づく審査を経て、文部科学省により指定される。
- 八幡市では2005年に「学校ユニバーサルデザイン化構想」を打ち出し、その理念に基づいた「学校改革プラン」の下、このような三つの力によって構成される「人間力」を身に付けさせるための取り組みを行った。

- このうち、「豊かな市民力」「しなやかな身体力」をシティズンシップ教育によって育成しようとしたのに対して、「確かな学力」は「モジュール学習」によって育むものとされた。「モジュール学習」とは、全ての学びの基盤となる「読み・書き・計算」を10分間のモジュールとして毎日行うことによって生徒への確実な定着を目指すもので、国語における音読・暗唱・作文・漢字、算数・数学における百マス計算・エレベーター計算、英語における単語・ディクテーション等がその内容である（八幡市立小学校・中学校『研究開発学校実施報告書（最終年次）』2011年3月）。なお、研究開発学校としての上記の取り組みは2010年度で終了し、現在、シティズンシップ教育としては、各教科や道徳、特別活動、総合的な学習等で、研究開発学校時に作成した教材を用いて、各校において実施するに留まっている。
- 19 前掲『研究開発学校実施報告書（最終年次）』。以下、「やわた市民の時間」の内容に関する記述は全て本報告書による。
 - 20 八幡市教育委員会『やわた版シティズンシップ教育資料集』2010年、p. 61。生徒会選挙のねらいとして、選挙活動を通して政治経済に関する仕組みやルールを知り、国民の権利や義務について理解すること、が明記されている。
 - 21 品川区では、小学校に見られる「賞賛ばかりで、基礎的・基本的な学力の確実な定着をおろそかにする指導」、中学校に見られる「知識重視の画一的学習」、といった教育・指導をめぐる小・中相互の認識の相違を克服し、義務教育9年間を通して子どもに対する責任を果たすため、小・中を合わせた学校改革の取り組みが進められてきた。まずは2000年度に小中連携教育推進校がつくられ、そこでの課題や成果を踏まえた上で、2006年度より本文に記述の小中一貫教育が開始された（品川区HP「小中一貫教育」）。
 - 22 品川区HP「新しい学習「市民科」」。以下、「市民科」の概要に関する記述は全て本HPによる。
 - 23 品川区小中一貫教育では、小1から中3の9学年を1～9年生と呼び、主に1～4年生で基礎・基本の定着を、5～7年生で基礎・基本の徹底を、8・9年生で生徒の個性・能力を伸ばす教育に重点を置くこととされている。
 - 24 品川区教育委員会『市民科』教科書（5・6・7年生）、（8・9年生）目次より。
 - 25 品川区教育委員会『市民科』教科書（8・9年生）p. 24（表6）、54（表7）。
 - 26 両図とも前掲『研究開発学校実施報告書』p. 51-53を基に筆者作成。図1は、2010年の八幡市立八幡小学校6年生が、図2は2010年の八幡市立男山中学校の全学年が対象。
 - 27 八幡市選挙データ、及び、総務省『衆議院議員総選挙年齢別投票率調』『参議院議員通常選挙年齢別投票率調』を基に筆者作成。
 - 28 品川区選挙データ、及び、総務省『衆議院議員総選挙年齢別投票率調』『参議院議員通常選挙年齢別投票率調』を基に筆者作成。

(2018. 7.12 受理)