

# 特別活動における主権者教育の考察

## — 特別活動固有の主権者教育に向けて —

### A Study on Sovereign Education in Special Activities: for Sovereign Education Peculiar to Special Activities

鈴木 隆 弘

Takahiro Suzuki

#### 1. はじめに

2016 年（平成 28 年）6 月、選挙権年齢が 18 歳以上へと引き下げられた。国政選挙では、同年 7 月に実施の参議院議員選挙から 18 歳選挙制が実施され、翌年、2017 年 10 月の衆議院議員選挙は、18 歳選挙制下初の総選挙となった。この間、若者の投票率の動向に社会的な注目が集まったことは記憶に新しい<sup>1</sup>。

この流れを受け、各政党も若者を意識した政策を打ち出すようになったが、教育の世界でも 18 歳選挙制を巡り、さまざまな議論が積み重ねられてきた。特に、「主権者教育」の必要性がさげばれ、実践が行われてきた。

「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査」<sup>2</sup>によれば、平成 27 年度（2015 年度）高等学校第 3 学年以上の生徒に対する主権者教育は、特別活動において 58.1%、公民科において 51.6%、総合的な学習の時間において 10.9% の学校で実施されている（複数教科領域にまたがる場合があるため、100%を超えている）。一方、主権者教育を実施していない学校の割合は、5.6%と低い。本データからは、ほとんどの学校において、主権者教育が実施され、それは特別活動・公民科を中心に実施されていることが分かる。

また、主権者教育の具体的な指導内容としては、「公職選挙法や選挙の具体的な仕組み」が 89.4%と極めて高い一方、「現実の政治的事象についての話し合い活動」や「模擬投票等」の実践的な学習活動は、それぞれ 20.9%、29.0%

となっている。制度についての説明は多くなされているが、2017年に示された新学習指導要領が求める「主体的・対話的で深い学び」に基づく主権者教育にはあまりなっていない問題点が指摘されている<sup>3</sup>。主権者教育の実施時間数は、平成28年度（2016年度）の実施（予定）状況からみると、1時間が19.7%、2～4時間が55.7%、5時間以上が10.2%となっており、全国的には概ね年間3時間前後が設定されているといえそうである。

これまで主権者教育の普及・促進においては、公民科や社会科を専門とする教員や研究者が携わり、実践を行ってきた。その一方で、特別活動における研究や実践は、残念ながら低調であり、模擬投票などの実践に限定されるように思われる<sup>4</sup>。このことは、各教科領域で得た知識・技能、資質・能力を踏まえ、実践することを通じて、さらなる成長と定着を図ろうとする特別活動の特質からすれば、いささか残念なことである。

本論文は、このような状況をふまえ、公民教育、つまり「社会の成員を育てる教育」の観点に基づき、特別活動における主権者教育のあり方について検討する。第2章において、主権者教育とその定義について概観する。第3章において、特別活動における主権者教育について、新学習指導要領及び同解説特別活動編にもとづき、検討する。第4章において、特別活動における主権者教育の実践例及びそのアイデアを元に検討し、第5章において、特別活動における固有の主権者教育の内容として、学級・学校における課題解決活動が存在することを示す。また、今後の特別活動における主権者教育の方向性について示す。

## 2. 主権者教育とは

「主権者教育」という言葉そのものは、教育法学者、永井憲一によって使用されたのが最初と思われる。もちろん、公民教育においては、参政権・投票権に関する教育は、戦前から行われてきた<sup>5</sup>し、それ以降も「主権者教育」は提唱されてきた。しかしながら、文部科学省においては、その定義が厳密には存在しておらず<sup>6</sup>、混乱をきたしているのも事実である<sup>7</sup>。

橋本康弘は、育てるべき主権者を「法や政治の原則がわかっていて、かつ、社会問題について、一定程度に論争出来る主権者」とし、そのような「優れた主権者を育てる教育<sup>8)</sup>」を主権者教育としている。

一方、政治学者・NPO代表・公民教育研究者等による研究会、総務省『「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書』では、主権者教育を次のようなものと定義づけている。「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。その中心をなすのは、市民と政治との関わりであり、本研究会は、それを『主権者教育』と呼ぶ<sup>9)</sup>（下線筆者）。また、同報告書では、現代に求められる新しい主権者像を「国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく主権者<sup>10)</sup>」とし、学び続ける主権者育成を目指し、また、早い段階から、子供たちにも社会の一員としての意識、つまり主権者としての自覚を持たせるものとしている。

同最終報告書では、目指すべき（育成すべき）主権者像のキーワードとして、①社会参加、②政治的リテラシー（政治的判断力や批判力）、③政治・選挙に関する知識や投票義務感などの社会的・道義的責任をあげ、この3つを兼ね備えることを求めている。ここでの社会参加とは、「知識を習得するだけでなく、実際に社会の諸活動に参加し、体験することで、社会の一員としての自覚<sup>11)</sup>」を促すことを目的として、社会参加を通じて、社会参加への資質・能力育成を目指すという、目標でもあると同時に方法概念ともなっている。なお、このような目標と方法が同一であるというのは、現行学習指導要領の特別活動の特性でもある。また、同報告書の副題が、「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して」とされていることからみても、社会参加が重視され、適正な思考力と判断力を持つ者＝主権者となっていることが読み取れるだろう。

なお、本報告書では、この間進められてきた主権者教育とその施策の方向性がほとんど示されており、例えば、小・中・高等学校における実践案として、「出前授業・模擬投票等の推進」「未成年者模擬投票の推進」「子ども議会の普及促進」等が示され、「次期学習指導要領において政治教育をさらに充実させる<sup>12)</sup>」よう求め

ている。この方向性は、文科省においても共有されているように思われる<sup>13</sup>。

以上を受け、本論文においての主権者教育は、次のようなものと仮に定義する。

国や社会、所属する学校の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく、特に政治的な社会参加を目指し、そのために必要な知識、技能、価値観を持った主権者を育成するための教育。

下線を付与した点については、改めて後述（第5章）する。

### 3. 特別活動における主権者教育

では、特別活動における主権者教育はどのように扱われているのだろうか。本章では、まず新学習指導要領上での取扱いについて、検討する。

#### 3-1. 新学習指導要領、特別活動における主権者教育

ここでは、2017年3月に改訂され、2018年より先行実施される学習指導要領<sup>14</sup>及び同解説特別活動編を主権者教育の観点から検討する。なお、本論執筆中では、高等学校学習指導要領及び同解説特別活動編はまだ改定されていないため、検討よりはずす。

今回の学習指導要領改訂は、中教審による「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（2016年12月21日）を受けて実施されたものである。答申では、改訂の大きな方向性として、社会と子供たちに求められる資質・能力とは何かを共有し、連携する「社会に開かれた教育課程」、資質・能力目標の提示と、その育成のための方法として「主体的・対話的で深い学び」（アクティブラーニング）を重視することが示されている。また、これまでの知識目標だけでなく、思考力・判断力・表現力といった資質・能力が明示され、目標とされるようになり、「見方・考え方」が重視されている。このことは、「自ら考え、自ら判断する」力を育成する主権者教育においては重要な点といえるだろう。

また、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会での審議結果「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」では、特別活動における主権者教育の改善内容として、次のように示されている。「集団活動の中で、多くの生徒が役割を経験することが重要<sup>15)</sup>」、「役割を果たす中で主体的に思考・判断・表現し、自己有用感を育むとともに、役割を決め、その責任を果たそうとする過程自体が、自治的能力や、主権者として積極的に社会参画する力を育成する<sup>16)</sup>」。さらに、教育内容の改善・充実点として、以下のように述べられている。

主権者教育の視点として、①多様な他者と協働しながら、地域の課題を自分事として捉えて主体的にその解決に関わり、社会に積極的に関わっていく力が今後ますます重要になる。A. 学級会・ホームルーム活動における自治的能力を育成する様々な活動、B. 児童会・生徒会における役員選挙や総会、委員会活動や、C. クラブ活動の計画的な運営など、自治的な活動を実践的に学ぶ場面などについて、②社会科や公民科との関連も図りつつ、その一層の充実を図ることが求められる<sup>17)</sup>。

(下線及び波線、記号は筆者)

上記を踏まえると、中教審は主権者教育を次のように考えているとみることができる。

主権者教育では、①地域課題を自分事として捉え主体的に関わる力、地域課題を他者と協働しながら解決する力が、求められていることがわかる。そのような力は、②社会科・公民科と関連も図りつつ<sup>18)</sup>、自治的な活動を実践的に学ぶ場面において身につけることができる（波線部）。その具体的な実践場面は、(A) 学級会・ホームルーム活動における自治的能力育成場面／(B) 児童会・生徒会における選挙、総会、委員会／(C) クラブ活動の計画的運営が想定されていることが分かる。

では、新学習指導要領及び同解説ではどのように、主権者教育の具体的展開がどのよう示されているだろうか。以下、「主権者」という言葉が使用されてい

るところを中心に述べる。(ただし、小・中共通部分や、また前述「まとめ」との重複がある部分は除いた。)

### 3-1-1. 小学校学習指導要領及び同解説

小学校学習指導要領、及び同解説では、次のような説明がなされている。

「児童会活動の内容」(1)「児童会の組織づくりと児童会活動の計画や運営」では、「児童が主体的に組織をつくり、役割を分担し、計画を立て、学校生活の課題を見いだし解決するために話し合い、合意形成を図り実践すること。」が求められており、同解説では、「児童会の目標の実現に向けて、・・・組織を主体的につくって役割を分担し、話し合い、合意形成したり、計画を立てたり、運営に当たったりすることができるようにすることが求められる。その際、児童にとって様々な役割を経験することが重要で・・・役割を決め、その責任を果たそうとする過程自体が、主権者として進んで社会参画するための資質・能力を育成する<sup>19)</sup>」(下線筆者)ものとされている。ここでは、児童会活動における役割を果たすことが、主権者育成における社会参画の能力育成に欠かせないことが指摘されている。

「児童会の組織づくり」については、同解説において次のような説明がなされている。「学校における児童会活動の基本的な組織について、例えば、代表委員会の設置の有無や委員会の種類などを児童が全て決めるようにするという意味ではない。<sup>20)</sup>」として、自治に関する一定の制約と教師の指導性を明らかにした上で、「代表委員会の活動を中心となつて進めるための児童会計画委員会などについて、各学級の代表である代表委員が主体となり互選によって組織することは望ましいことである。また、主権者教育など、社会参画の態度を養う観点から児童会役員を児童の投票によって選出することも考えられる。<sup>21)</sup>」として、互選や投票など、民主制に基づく選挙制度を用いることが主権者教育につながりうると示されている。

また、「児童会活動の内容の取扱い」として、学校の諸問題について話し合い、意見をまとめ、合意形成し、そのことに自己の責任を果たし、問題解決に向けた活動の必要性と共に、「学校全体の生活を共に楽しく豊かにするために自

分たちできまりをつくって守る活動などを充実すること<sup>22)</sup>」が大切であり、そのことが、将来の地域課題解決に向けた主権者としての能力育成に重要であることが指摘されている。このきまりをつくる活動については、「内容の取扱いについての配慮事項」において、「このような活動を大切にすることは、規範意識を確立したり、民主主義における法やきまりの意義を理解したりすることにつながる」とともに主権者として積極的に社会参画する力の育成にもつながる。<sup>23)</sup>ものとされ、重視されている。

### 3-1-2. 中学校学習指導要領及び同解説

中学校学習指導要領同解説では、小学校同解説「児童会活動の内容」に対応する内容「生徒会活動の内容」では主権者教育について触れられていない。

「生徒会活動の内容の取扱い」においては、小学校と同様、「生徒が教師の適切な指導の下に、全校の生徒の活動であることを理解し、学校の諸問題について話し合い、生徒評議会や各種の委員会として意見をまとめ、合意形成したことについて自己の責任を果たし、実現できるようにする活動の機会を適切に設定すること<sup>24)</sup>」が必要であり、また、「学校全体の生活をよりよくするために自分たちできまりをつくって守る活動などを充実すること」が求められている。

### 3-2. 本章のまとめ

小学校・中学校学習指導要領及び同解説を見る限り、主権者教育の場は、主に児童会・生徒会活動が想定されていることが分かる。これは、投票による決定、選挙が行われている児童会・生徒会活動ならではのといえるだろう。また、主権者教育の観点からは、児童会・生徒会における「きまりをつくって守る活動」が重視されており、話し合い活動、それに伴う合意形成もまた、主権者に必要な能力と捉えられているといえるだろう。

一方で、教育課程部会が示した、(A)学級会・ホームルーム活動における自治的能力を育成する様々な活動がどのようなものなのか、また、(C)クラブ活動における計画的な運営が主権者育成とどのようにつながるのかは明示されていない。また、②社会科・公民科との関連についても学習指導要領では明らかに

はされていない。この結果、学級活動及び児童会・生徒会活動においては「話し合い活動」を行うことが、主権者教育と取られる危惧はないだろうか。多数決による意思決定が許される場合については、社会科などにおいて知識・概念(例えば、立憲主義)として獲得しておく必要があるが、それが不十分な場合、ただ話し合い、形式的な合意をすること自体が、目標となりかねない。そして、合意と決定、実行といった PDCA サイクルを回すことが、主権者育成に求められていることと現場レベルでは受け取られる可能性はないだろうか<sup>25</sup>。その時点で危惧されるのは、「合意形成」という文言である<sup>26</sup>。

確かに、生徒会等における民主的な選挙が、主権者教育の一端を担うであろうことは言うまでもない。しかし、生徒会における「代表委員会」やリーダー育成などが重視されていることは気にかかる。これは、学級活動における計画委員会と対なすものであるが、例えば、中学校学習指導要領解説では、「集団としての意見をまとめるなどの話し合い活動を充実する」が求められており、その際に「集団としての意見をまとめるためには、集団の成員に方針を周知するとともに、集団全体の意見を吸い上げなければならない。そうした話し合い活動を進めていくためには、小学校での学級活動や児童会活動における話し合い活動の経験を生かすとともに、担当の教師の指導の下、生徒会役員や各種の委員会の委員長等がリーダーシップを十分発揮して、話し合いの準備を進める必要がある<sup>27</sup>」と示されている。教育課程部会でのまとめでは、主権者教育を (B) 児童会・生徒会における役員選挙や総会、委員会活動としているのに対して、学習指導要領及び同解説においては、生徒会における役員選挙と委員会活動のみが主権者教育として想定されているようにみえるのである。もちろん、中学校同解説においては、学校の規模においては選挙をしない、つまり役職を決定しないことを許容している。しかし、全校で 500 人から 1000 人程度が適正とされている中学校において、役職者を選挙で決定し、執行部にリーダーシップを発揮させるというありようは、果たして主権者育成にふさわしいといえるのだろうか<sup>28</sup>。学習指導要領や同解説においては、代議制民主主義が無批判に前提とされていて、多様にある民主主義的な意思決定の方法が想定されていないように思われるのである。全員参加の全員討議、「生徒総会」によって様々な諸課題を



解決し、決めていくこともまた、学校生活の有り様を決めるという点で、「自分たちのことは自分たちで決める」という自治の原則に従うならば、一定程度、許容されるべきではないか<sup>29</sup>。

また、「きまりをつくって守る」活動も、その「きまり」がどのようなものかが問われなければならないだろう。「きまり」が、生徒内部における自律・自己統制としての「きまり」なのか、それとも校則を含めた「きまり」なのかによって、議論は大きく異なってくる。確かに、学校の管理運営規則等について、生徒に最終決定権はないであろうが、生徒と共に校則について検討したり、改廃の是非について議論したり、新たな校則の制定について生徒・教員間の合意形成をすることは、一定の範囲で許されると考えるべきであろう。

#### 4. 特別活動における主権者教育の実践事例

本章では、第3章までの議論を元にして、これまでの特別活動における実践事例について検討してみたい。

前述したとおり、文部科学省の調査によれば、主権者教育は公民科と特別活動の時間における実践が最多である。たとえば、徳島県立新野高校では、特別活動での実践として生徒会による寸劇の後、模擬投票が行われている<sup>30</sup>。筆者がウェブページの検索等によって調べた限りではあるが、特別活動における主権者教育は「模擬投票」がほとんどであり、また生徒会による高校生議会への参加などが見られる程度である。

そこで本章においては、社会科以外での教科・領域における主権者教育の実践に焦点を当てた『これならできる主権者教育－実践アイディア&プラン』<sup>31</sup>に掲載された実践（案）のうち、特別活動での実践としてまず、佐藤功による実践を検討し、次に同書実践アイディアから、今後の特別活動実践における主権者教育の展開について検討する。

#### 4-1. 佐藤功による実践プラン

佐藤は、総務省・文科省による『私たちが拓く日本の未来』<sup>32</sup>（以下、副教材）を踏まえた実践（例）を示している<sup>33</sup>。

佐藤は、教育委員会から学校へ降りてきた指示、「5時間の主権者教育を実施する」という指示に悩む社会科主任の仕事を引き受け、生徒会選挙に合わせて主権者教育を実践することで、選挙の活性化と生徒総会の活性化を図るプランを実施した。そして、実践では、ホームルーム（以下、HR）の時間を活用し、生徒会活動と組み合わせる形で、「政治的教養」（本論文でいう主権者教育の目的）を育む実践に取り組んだ。

表 1 特別活動の時間で行うプラン（特別活動・全学年対象）

月	時間	活動領域	指導内容
6	1	HR 活動	文化祭の出し物を決定する際に、各出し物のメリット、デメリットをグループで話し合う。
9	1	HR 活動	「日本」「県・市・区」「本校」の課題をグループで話し合い、選挙で候補者を選ぶ基準について自分の考えをまとめる。
10	1	生徒会活動 （集会活動・ 生徒会活動・ 委員会活動）	生徒会役員立候補者は、各クラスの生徒が上記で行った課題をもとに選挙公約を考え、合同個人演説会および政見放送上映会を行う。その後、生徒会役員の選挙を行う。

※『これならできる主権者教育－実践アイデア＆プラン』、p.86に掲載されたプランを参考に筆者作成。

本実践例では、まず文化祭（学校行事）とその計画決定と振り返り（HR 活動）を組み合わせている点に特徴がある。6月に文化祭の出し物を決定し、9月に文化祭直後のアンケート時に生じる余った時間を活用して、副教材 p.53にあるワークシート「都道府県の課題を考える」を利用して実践を行う。そこでは、ワークシートの課題を「日本」「県・市・区」「本校」の3種類とし、「日本」「県・市・区」については、同副読本実践案として示されている模擬請願用資料として公民科用資料に分離し、「本校の課題を考える」ワークシートを、生徒会役員立候補者が閲覧できる公開資料にして、立候補者たちが公約を練る際の基礎資料となるようにした。

本実践の特徴は、次のようにまとめることができる。

まず、限られた HR の時間をうまく活用して、実践されているという点である。HR 活動には年間 35 時間が割り当てられるが、実際は進路指導などに関する時間もあるため、新たな教育活動に裂く時間があまりない。しかし、それをうまく活用している。

次に、主権者教育の観点から、学校行事への生徒の一定の参画(6月HR活動)を図ることで、主権者に求められる判断力育成を行いつつ、生徒会活動とHR活動の時間をうまくつなげることによって、生徒会活動の活性化を図っているという点である。多くの学校において生徒会選挙は低調なのが現実であるが、その理由として、そもそも「学校に対する要求を練り上げる」(政策立案)過程とその時間が十分に設定されていないことにあげられよう。部活動等で多忙な生徒たちにとって、放課後、政策立案の時間を作ることで自体が困難であると言えるし、すべてのクラスを回って、要望を聞く、議会政治家に取っては当たり前の仕事であるが、政治家ではない生徒は大きな負担となるこの過程を、授業時間を活用することで行う本実践の方法は、生徒会活性化の一助となることは間違いない。

そして、本実践においては、「カリキュラム・マネジメント」の視点の存在も指摘できよう。9月に行われる「日本」「県・市・区」「本校」三種類の、課題を見いだすワークシート(ワークショップ)では、「日本」「県・市・区」の課題を公民科へと引き継ぎ、「本校」の課題のみを特別活動で取り上げるようにしている。これは、主権者教育として、公民科と特別活動、あるいは他教科・領域とつなげながらも、各教科・領域固有の狙いにそって、主権者教育の内容を切り分けているという点において評価できる。新学習指導要領では、教科・領域の連携が求められているが、その時、必要なのは、各教科・領域でしかできないものについて踏まえ、切りわけることであるといえる。

#### 4-2. 特別活動における主権者教育実践の構想

前掲『これならできる主権者教育―実践アイデア&プラン』では、主権者教育の実践のヒント・アイデアとして、以下のようなものが掲載されている<sup>34</sup>。

HR 活動においては、日常的には、「教室の席替えを生徒が考える」、「多数決を乱発しない。決めていいことと決めてはいけないことの区別をしっかりと考える。」また、遠足の「行き先・行程・内容を生徒が考えて決める」、「費用、使途を生徒たちで予算化する。」文化祭・体育祭では、「生徒会執行部は行事アンケートを実施して生徒の声を集約する」、「生徒議会に原案を提出し、議会は審議する」、「生徒会執行部は学校当局とさまざまな折衝する。」これに対して、同書では、次のように指摘している。「教室は生徒たちや教師のさまざまな思いや利害がからまり、緊張と弛緩<sup>しかん</sup>が繰り返される政治的空間です。」「時間がかかってもみんなが納得して物事をすすめていくこと。生徒の自治は生徒の政治的な判断力を育てることにつながります。<sup>35)</sup>

また、生徒会活動においては、「校内要求アンケートを生徒に実施する」、「校内要求アンケートをもとに校長先生と懇談する」、「生徒の要求が反映される生徒会行事をつくる」、「生徒会予算編成を、責任をもって担う」、「生徒会予算執行と決算を、責任をもって行う」さらに、「他校の生徒会と交流する」ことを推奨している。そして、生徒会（活動）の課題と役割を、次のように指摘している。「生徒会が、学校の行事請負機関となっていないませんか。本来、生徒会は、生徒の要求をまとめて実現していくためにあります<sup>36)</sup>」と。

ここで言えることは、特別活動において主権者教育を展開する上では、学級活動・HR 活動、児童会・生徒会活動、学校行事を関連づけて展開すること、また、生徒による自治能力育成、すなわち主権者意識と資質・能力育成のためには、生徒の決定権を従来以上に大きくすることが必要である。つまり、主権者教育の目指す社会参加における「社会」を、学校を含むものとして捉え、その場を特別活動の時間で提供することが必要なのである。これは、地域社会への参加が主たる目標の一つとなる、社会科・公民科での主権者教育との大きな違いとなる。特別活動における主権者教育の固有性とは、学校という社会への参加を中心として捉えるべきであり、実践されるべきなのである。

## 5. まとめにかえて

### 5-1. 特別活動における主権者教育とは

本論文では、18歳選挙制導入に伴う、特別活動における主権者教育について、検討してきた。

その中で、第2章では、主権者教育を「国や社会、所属する学校の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく、特に政治的な社会参加を目指し、そのために必要な知識、技能、価値観を持った主権者を育成するための教育」であると仮に定義した。

では、なぜ下線部「所属する学校」が重要となってくるのか。

前掲、常時啓発事業のあり方等研究会によれば、主権者教育では、「出前授業・模擬投票等の推進」「未成年者模擬投票の推進」「子ども議会の普及促進」が求められている。そして、来年度から実施される新学習指導要領では、「児童会活動は、学校生活全般に関する自発的、自治的な集団活動である。卒業後においては、地域社会における自治的な活動につながる活動<sup>37)</sup>」としてまとめられている。また、これまで主権者教育のモデルとなってきた『私たちが拓く日本の未来』においても、実践事例である模擬請願・模擬投票ともに国政よりはむしろ、地域が想定されている。これら主権者教育における地域社会の重視は、児童・生徒にとって身近だからということからくる当然の配慮であるといえるし、副教材の制作者たちが、社会科・公民科の実践・研究者が多いことによるものとも考えられる。

しかし、特別活動での実践は、地域社会への貢献が決して主にはならないはずである。まずは、学校内において生じる問題を、自らの力で解決していく活動こそ、主となるべきであり、特別活動では、模擬請願の前に、学校への「請願」こそがその実践として求められるのではないだろうか。

確かに、特別活動は、自治でなく「自治的」活動の枠内とされ、教師の指導による範囲が定められ、児童・生徒による自治は認められてはいない。しかし、そこには高等学校3年生以上の生徒は、政治的には教員と対等（成員）になるという観点が抜けているのではないかと疑わざるを得ないのである。確かに、

生徒・教員関係においては一定の制約があるけれども、政治的権利において18歳以上の生徒と教員は、対等なものである。そして、都道府県あるいは政令市及び一部の市が設置する高等学校の教員は、同時に都道府県あるいは市の公務員であり、地域住民たる生徒からの要望を聞く義務が存在する。もし、高等学校生徒会が請願書を起案し、学校長に提出した場合、それに対して学校、あるいは教育委員会は誠実に対応する義務を負っているのである（行政への請願権）。

学校内の問題を生徒が解決しようと予算を学校などに要求する行動は、主権者教育のいう地域の課題、あるいは社会課題の解決への第一歩である。しかし、実際には、学校への「政治」導入への忌避からか、主権者教育実践においても、校内課題の解決を「政治」として切り離し、学校と地域社会を切り離されたものと見なされているのではないか。そこで、本論文では、主権者教育の定義の中に「所属する学校」の課題解決を入れることで、生徒自らの学級活動・HR活動、児童会・生徒会活動における教育もまた、主権者教育の一環を担うことができることを示そうと試みた。これにより、特別活動固有の主権者教育の内容は示せたと考えるが、その具体的方策については十分に示せなかった。

## 5-2. 今後の特別活動における主権者教育の方向性

特別活動において、主権者教育を展開する上では、学級・学校におけるさまざまな紛争（コンフリクト）を、議論の場と捉え、話し合い活動を通じて、解決方法を見だし、解決へ向けた実践を通して、主権者としての資質・能力を育成することが求められる。

しかし、ここでいう紛争、すなわち政治「課題」とは、なんだろうか。

小学校における政治教育実践を行った若狭蔵之助は、「たとえば『夏休みに宿題を出さないでほしい』という要求は政治的要求ではない。しかしこれが『全教室に電灯をつけてほしい』というと政治的要求になる<sup>38</sup>」と述べている。このように学校に対して、具体的な予算措置とその執行を求める行為は、明らかに政治的要求なのである。特別活動における主権者教育においては、まず政治「課題」として、学校内における諸要求を生徒間、あるいは生徒・教員間において話し合い、解決していくことから始められるべきではなかろうか。

もちろん、生徒による無茶な要求を防ぐ手立ては必要となろうが、それは、学級・HR・あるいは生徒会における「予算編成を、責任をもって行う」、「予算執行と決算を、責任をもって行う」ことから始められるべきであろう<sup>39</sup>。そして、そのためには、これまで学校が決めてきたことの一部を生徒に委譲すること、また、生徒自身が扱うことができる予算を一定程度与えることから始めるべきであろう。

教育課程部会の審議のまとめにおいて、主権者教育の場として、(C) クラブ活動の計画的な運営があげられていることは示唆的である。予算という縛りがある中で、クラブ活動・部活動を運営した場合、部活で取り組みたいことと取り組めることとの間に、相克が生まれる。この「課題」を解決するためには、計画的な運営が欠かせない。児童・生徒の自主的・自発的活動に基づくクラブ活動・部活動において、一定の予算措置を講じることによって、効率的な運用、意思決定のための話し合い活動を行わせ、部のことは部で決めるという自治意識を育み、当事者意識を育てることは可能だろう。このような活動を学級・HR活動や児童会・生徒会活動へと広げることによって、特別活動の目標に沿った、固有の主権者教育を実践することは可能である。

## 【注】

- 1 2016年7月の参議院選挙の際の投票率は、全体平均が54.7%なのに対し、18歳から19歳までの投票率が46.78%であった。一方で、20歳から24歳までの投票率は33.21%であり、投票率自体は、20代の投票率を大きく上回っていることがわかる。(総務省『目で見る投票率』2018年参照)。  
しかし、18歳投票率と19歳の投票率の差も指摘されている。2016年参議院選(全国区)は、18歳が51.28%、19歳42.30%、合わせて46.78%の投票率であった。2017年衆議院選挙では、18歳は50.47%、19歳は32.34%(2017年10月速報値)の投票率となっている。('総務省、抽出調査で小選挙区、速報値発表'毎日新聞、2017年10月24日、<https://mainichi.jp/senkyo/articles/20171025/k00/00m/010/033000c> (2017年1月5日閲覧)。)

もちろん投票率の高さが、主権者意識の高さを直接意味するわけではないが、総務省が主権者教育の充実を求めていることは一定の意味がある。18歳に対する主権者教育、つまり高校における主権者教育は8割程度の学校で実施されているの

に対し、19 歳、つまり高校卒業後の主権者教育の実態は不明である。短大・大学・専門学校においての主権者教育は、組織的に行われているわけではなく、教員の自主性に任ざれているところが大きい。一定の組織的な働きかけは、投票率向上に一定の効果があることはデータ上からも推察できる。

- 2 文部科学省「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査について」2016 年、[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1372377\\_02\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1372377_02_1.pdf)。
- 3 「ほとんどの高校で主権者教育を実施しているものの、選挙の仕組みなどが中心で、現実の政治問題などを話し合うなどの活動は少ないことがわかりました。」<http://benesse.jp/kyouiku/201607/20160707-2.html>（2018 年 1 月 5 日確認）。
- 4 特別活動における主権者教育の研究は、低調に思われる。日本特別活動学会でも主権者教育そのものをテーマにした研究はほとんど見受けられない（学会発表としては存在する）。もちろん、研究がなされていないことが実践のないことを意味しないが、文科省による調査結果と比較すると、不思議にも思える。
- 5 戦前における公民科の成立には、1925 年の普通選挙法が関与している。
- 6 この背景には、主権者教育という用語を使用する側が、文部省（当時）を批判する側であったことが考えられる。産経新聞は、次のような指摘をしている。「教育界では戦後、一部の学者らが国の教育政策を否定的に捉える立場から『主権者教育』の用語を使用するケースが目立った。」「文部省では現在でも『主権者教育』の定義は曖昧で、議論も定義もされていない」（同省担当者）として、公式文書にこの用語を使用していない」（「そもそも主権者教育って？ 18 歳選挙権で副教材」産経新聞、2015 年 9 月 29 日、<http://www.sankei.com/life/news/150929/lif1509290030-n1.html> および [n-2.html](http://www.sankei.com/life/news/150929/lif1509290030-n2.html)（2018 年 1 月 5 日確認）。）
- 7 嶺井正也は、この間の議論を次のように批判している。「本来的な意味での、権利としての主権者教育が換骨奪胎されたり（たんなる投票率アップ）、歪曲される（愛国心とセット）勢いである。より危惧されるのは、憲法改正のための国民投票に向けた画策とのセットである。」嶺井正也「『主権者教育論』花盛り？」公教育計画学会理事コラム、2015 年、p.1。
- 8 橋本康弘「主権者教育を振り返る一幅広な取り組みの必要性―」『Voter』35 号、2016 年、明るい選挙推進協会、p.13。
- 9 『「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書』総務省、2011 年、p.7。
- 10 同上、p.5。
- 11 同上。
- 12 同上、p.15。
- 13 文部科学省「主権者教育の推進に関する検討チーム」中間まとめ、2016 年参照。
- 14 現行小・中学校学習指導要領において、「主権者」あるいは「主権者教育」という言葉は、一切用いられていない。
- 15 中央教育審議会初等中等分科会教育課程部会「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」2016 年、p.310。
- 16 同上。
- 17 同上、p.312。
- 18 新学習指導要領では「カリキュラム・マネジメント」として、他教科・他領域との関連をつけることが求められていることは言うまでもない。
- 19 文部科学省『小学校学習指導要領解説特別活動編』2017 年、p.86。



- 20 同上。
- 21 同上、pp.86-87。
- 22 同上、p.98。
- 23 同上、p.150。
- 24 文部科学省『中学校学習指導要領解説特別活動編』2017年、p.82
- 25 生徒会が不活発になり、形骸化している学校は良く見受けられる。新学習指導要領では、ある種の PDCA サイクルに基づく学習過程が示されているが、Act（改善）に相当する「振り返り」が十分でないと、形骸化に加速がかかりかねない。PDCA サイクルは回すこと自体が目的ではない。
- 26 そもそも、合意形成というものには、「合意しないという合意」も含まれるものと考えられなければならない。話し合えば、合意できるわけではないことは、国会での議論を見れば分かることである。つまり、話し合っても溝が埋まらないことは、政策決定・意思決定では良くあることであって、その点もまた、主権者教育には盛り込まれる必要があろう。つまり、児童・生徒がクラスや生徒会での決定には従うけれども（決定に対する合意）、けっして賛同しているわけではない（意見における不一致とその表明）という意見表明の権利が保障されて初めて、民主的な学級づくり、児童会・生徒会づくりになるということが踏まえらるる必要がある。
- 27 前掲 24、p.83。
- 28 地方自治体においては、議会の代わりに、町村民全員参加の町村総会によって予算等の議案を審議することも可能である。本制度は、直接民主制によった制度である。小規模な地域社会や学校全体での意思決定のありようとして、代議制民主主義を前提とした主権者教育で良いのかどうかは検討の余地がある。
- 29 麻布高校は、学園紛争の余波等もあり、生徒会が崩壊し、各種委員会が並立する形で生徒会活動が行われている。一方で、自治規約改正に関しては、全校投票などが行われ、教員は関与せず見守るだけとされる。重要なことは、同校教諭堀川による「全校投票によって常に適切な結果が導かれるとは限らない」という指摘である。堀川は次のように述べる。『『運動会を実施しない（中止する）』との公約を掲げた候補者が運動会実行委員長に当選したことがあった。学校としては一大事である。結局は選挙のやり直しを通じて、運動会は実施されたのだが、事態の收拾には手間も時間もかった。しかし生徒たちにとってそれはけっして無駄な経験ではなかっただろう。なぜなら自分たちのことは自分で決めるという自己決定の手続きを経験することは、十分に意義のあることであり、それこそが主権者教育の基礎となり得るからだ。』（堀川禎一「高等学校の現場より」『学術の動向』22巻1号、2017年、p.23。）重要なことは、自治的活動は「うまくいかない」ということであって、その立て直し（振り返りと言い換えても良い）から生徒達がいかに学ぶかであり、教師たちの役割は、その支援であらう。
- 30 <http://aratano-hs.tokushima-ec.ed.jp/jo1kco0em-341/>（2018年1月5日確認）。
- 31 おまかせ HR 研究会編『これならできる主権者教育―実践アイディア&プラン』学事出版、2016年。
- 32 総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来』2015年。
- 33 佐藤功「まず、身近な生徒会役員選挙の活性をこの機に」前掲 31、pp.82-86。
- 34 首藤弘道「実践のヒント・アイディア 100 連発」前掲 31、pp.12-17。
- 35 同上、p.13。

- 36 同上、p.16。
- 37 前掲 19、p.14。
- 38 若狭蔵之助「公園をつくらせたせつちゃんのお母さんたち」『民衆像に学ぶ』地歴社、1973 年、p.51。
- 39 予算案は、生徒に対する一定の歯止めになる。予算とは、何をどのような順番で執行するかを考える際の、一定の基準となるためである。予算的に無理な要求は、生徒間の支持も学校側の対応も期待できないだろう。予算の検証から、実際に地域への要求を練り上げた政治教育実践としては、無着成恭『山びこ学校』、青銅社、1951 年、pp.128-141 掲載の調査レポート「学校はどのくらい金がかかるものか」を参照。同実践の分析は、鈴木隆弘「社会科教育史からの政治教育への接近」小幡史朗他編著『18 歳までに育てたい力ー社会科で育む「政治的教養」ー』学文社、2017 年、pp.57-66 参照。