

【研究ノート】

能動的市民と政治的リテラシー

—シティズンシップ教育の脱政治化をめぐる一考察—

Active Citizen and Political Literacy

—A Study on Depoliticization of Citizenship Education—

東海大学 講師

中村 隆志

Tokai University Junior Associate Professor

Takashi Nakamura

要旨

本稿は、「能動的市民」の育成に焦点を置いた教育の脱政治化の傾向に対して、民主的な社会を支える市民に不可欠な教養としての「政治的リテラシー」が果たす役割を考察するものである。

近年注目を集めているシティズンシップ教育においては、特に「アクティブ・シティズンシップ」(活動的・能動的な市民性)が目指されており、市民活動の実践を通じた学びが重視されている。しかし、シティズンシップ教育が地域貢献活動やボランティア活動と結びつくときに、政治主体としての市民に求められる判断力や批判力を培うといった要素が抜け落ちる、という意味での脱政治化が生じる可能性も指摘されている。本稿では、シティズンシップ教育の脱政治化をめぐる議論を踏まえて、能動的市民が身につけるべき政治的リテラシーとはどのようなものであり、なぜそれが必要であるのかを検討する。

## I はじめに

近年、シティズンシップ<sup>1</sup>という概念が注目されている背景には、地域社会の再生、外国人労働者・移民・難民の受け入れ、マイノリティの地位向上などの課題をめぐって、人々の権利や社会のメンバーシップを問い直す議論が盛んになっていることがある。特に、人権や異文化間理解などの価値を基盤としつつ、「民主主義社会に自ら積極的に参加し、行動していくこと」（投票やコミュニティへの日常的な参加、責任ある消費行動、NPO への参加を含む多様な活動）を重視する「アクティブ・シティズンシップ」（活動的・能動的な市民性）が提唱されるようになってきている<sup>2</sup>。なぜなら、社会の分断を回避または修復し、人々間の公平・公正な権利の保障を実現する上で、市民の能動的な参加が重要な役割を果たしうると考えられるからである<sup>3</sup>。

このように、流動性・多様性がますます高まる社会に市民がいかに参加すべきかを再考する議論が、シティズンシップという視点から展開される時代状況にあつて、「良識ある公民として必要な政治的教養」（教育基本法 14 条 1 項<sup>4</sup>）のための政治教育として、「シティズンシップ教育<sup>5</sup>」が脚光を浴びるようになってきている。これは、「法や制度や社会のしくみなど、市民として必要な素養を受動的に学ぶだけではなく、それをもとに考え、行動することを通して『参加のスキル』を高め、参加型民主主義を構築する行動的な市民となること<sup>6</sup>」をめざすものだと考えられている。たとえばイギリスの中等教育では、2002 年から

<sup>1</sup> 「シティズンシップ (citizenship)」は、シティズン (citizen 市民・公民) であること (ship 資格・性質) が原義で、そこから、市民に与えられる権利・義務 (の主体たる法的地位) だけでなく、市民としての意識、資質、活動など、さまざまな意味で用いられる。このように、さまざまな意味を含む複合的な概念として用いられているため、「市民権」(市民として有する権利・義務) や「市民性」(市民として求められる意識や能力) と訳さずに、カタカナ表記されることが多くなっている。寺島俊穂『現代政治とシティズンシップ』(晃洋書房、2013年) 3頁参照。

<sup>2</sup> 中山あおい「今、なぜシティズンシップ教育か」中山ほか『シティズンシップへの教育』(新曜社、2010年) 13-19頁参照。

<sup>3</sup> See, Richard Bellamy *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2008, at 12-26.

<sup>4</sup> 同法 14 条 1 項は、「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」旨を規定する。

<sup>5</sup> 「社会の構成員としての『シチズン』(citizen) が備えるべき『シチズン性』(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」と定義される。今野喜清・新井郁男・児島邦宏編『学校教育辞典〔第3版〕』(教育出版、2014年) 375頁参照。

<sup>6</sup> 森照代「学校教育におけるボランティア学習」田中雅文・廣瀬隆人編著『ボランティア活動をデザインする』(学文社、2013年) 91頁。

「シティズンシップ」という科目が必修となり、民主的な社会の一員として備えるべき知識・技能を身につけた能動的で責任ある市民の育成が目的とされている<sup>7</sup>。

その一方で、共同体の生活や関心に役立つこと意図して、シティズンシップ教育が地域貢献活動やボランティア活動と結びつくときに、脱政治的な傾向をもつことも指摘されている<sup>8</sup>。この場合、「現行の社会制度や支配的価値を問い直すような異質な意見に開かれていない」ことが問題視されており、公式的政治制度への参加という狭い意味ではなく、「所与の社会の維持を志向するものではなく、人々の差異の相互作用と交渉を通じて、社会を市民自らの手でたえず（再）創造していく営み」としての「政治」が重視されている<sup>9</sup>。

本稿では、「相異なる利益の創造的調停<sup>10</sup>」としての政治に求められる判断力や批判力を培うという要素が抜け落ちることを「脱政治化（depoliticization）」と呼ぶ。財政危機を背景に、行政の効率化が叫ばれる中で、従来の行政中心の公的サービスにかえて、地域住民、民間企業、NPO、ボランティア等との協働による公的サービスが提唱されている。ただし、公共政策への市民参加の推奨には、公的な不払い労働、行政のアウトソーシング、といった批判もある。このように、公共政策の形成・実施が政府・議会から市場のような非政府領域へ移され、公的機関が責任を負う範囲が縮小することを指す言葉として「脱政治化」が使われることもある<sup>11</sup>。本稿で検討するのは、後者の意味での脱政治化によって、非政府かつ非営利の社会活動領域（政府とも市場とも区別される第3の領域）としての市民社会の機能強化に期待が寄せられる中で、それを後押しするシティズンシップ教育が前者の意味で脱政治化する可能性である。

<sup>7</sup> イギリスのシティズンシップ教育をめぐる政治理論上の論点については、蓮見二郎「イングランドにおける政治教育・市民教育の現状と課題」政治思想学会編『国家と圏域の政治思想（政治思想研究 第15号）』（風行社、2015年）を参照。

<sup>8</sup> See, Harry C. Boyte “Reinventing Citizenship as Public Work,” in Harry C. Boyte (ed.) *Democracy's Education: Public Work, Citizenship, & the Future of Colleges and Universities*, Nashville: Vanderbilt University Press, 2015, at 6-8.

<sup>9</sup> 古田雄一「社会変革への効力感を育む市民性教育——アメリカの「パブリック・アチーブメント」を事例として」『公民教育研究』第23号（2016年）55-57頁参照。

<sup>10</sup> Bernard Crick *Essays on Citizenship*, London: Continuum, 2000, at 36. =関口正司監訳『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、2011年）58頁。

<sup>11</sup> 吉田徹「脱政治化の時代の政治」<https://synodos.jp/politics/876>（最終アクセス 2019年2月4日）参照。また、「脱政治化」は、たとえば選挙区の区割りのように政治的利害関係の絡む問題について、党派的对立から距離を置いて、第三者機関などが公平・中立な立場から判断をする、というような意味で用いられることがある。See, Philip Pettit “Depoliticizing Democracy,” *Ratio Juris*, Vol. 17, No. 1, 2004, at 52-65.

本稿では、「能動的市民」の育成に焦点を置いた教育の脱政治化の傾向に対して、「自由な市民どうしの公開の議論で、紛争を解決し政策を決定する活動<sup>12</sup>」としての政治に不可欠な教養＝「政治的リテラシー」が果たす役割を考察する。

## Ⅱ シティズンシップ教育の脱政治化

### 1. 戦後教育の脱政治化からシティズンシップ教育へ

国民主権の原則に基づく民主政治においては、主権者たる国民が国や自治体の運営に主体的に携わることが期待される。そのため、国民には、政治のよき担い手にふさわしい政治的知識や政治的批判力が求められる。したがって、教育基本法 14 条 1 項にいう「良識ある公民」（十分な知識をもち、健全な批判力を備えている、政治上の能動的地位における国民）を育成するための政治教育が要請されるのである<sup>13</sup>。

他方、教育基本法 14 条 2 項は、「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」と規定している。これは、学校が特定の党派の政策や主張を宣伝する場にならないようにして、学校教育の政治的中立性・超党派性を確保しようとするものである<sup>14</sup>。しかしながら、どのような教育内容がこの規定に抵触するのか、判断が難しい場合もありうる<sup>15</sup>。その結果、教育現場における政治的中立性<sup>16</sup>が必要以上に強調され、学校で政治を扱うことに対する警戒感や拒否感が強まることで、政治教育を行うこと自体が抑制される状況、いわば教育の脱政治化・非政治化が生じたと考えられる<sup>17</sup>。こうして、日本の戦後教育において脱政治化が進んだこと

<sup>12</sup> Crick, *supra* note 10 at 194. = 邦訳、275 頁。

<sup>13</sup> 宇野重規「政治教育」 荻部直・宇野重規・中本義彦編『政治学をつかむ』（有斐閣、2011 年）84 頁参照。

<sup>14</sup> 子どもが一市民として成長するために必要な学習をする権利の充足という観点から、初等中等教育機関における教師の教育の自由には、一定の制約が伴うと解されている。その理由として、旭川学力テスト事件（最大判昭 51・5・21 刑集 30 卷 5 号 615 頁・WestlawJapan 文献番号 1976WLJPCA05210002）では、児童・生徒には十分な批判能力が備わっていないこと、教師が児童・生徒に対して強い影響力・支配力を有すること、子どもの側に学校や教師を選択する余地が乏しいこと、教育の機会均等をはかる上からも全国的に一定の水準を確保すべき強い要請があること等が示されている。

<sup>15</sup> 宇野・前掲注 13、85 頁。

<sup>16</sup> 教育の中立性は、「何も教えないこと」ではなく、「多様な考えや意見を紹介することを通して多角的に物事を捉え、考えを深化させる機会を創出すること」、「物事を批判的に捉え、複合的に考える機会を創り出すこと」を通じて、「ひとつの考えに捉われるのではなく、多面的に物事を捉えることの大切さに気づかせること」だと考えるべきだろう。林大介『「18 歳選挙権」で社会はどう変わるか』（集英社、2016 年）83-85 頁参照。

<sup>17</sup> 小玉重夫「日本における政治教育・市民教育の現状と課題」政治思想学会編『国家と圏域の政治思想（政治思想研究 第 15 号）』（風行社、2015 年）81-86 頁参照。

への反省から、あらためて何が主権者にふさわしい政治的教養なのかについて議論されるようになっていく。

以上のように、現代社会の民主政治において、主権者としての国民にいかなる政治的教養が求められるのかが問い直されているのだが、近年注目されているシティズンシップ教育は、模擬投票などを通して公的制度について学ぶような、狭い意味での政治教育（主権者教育）ではない。国や地方自治体のみならず、自らの所属するさまざまな共同体において、受動的・従属的な存在にとどまるのではなく、積極的にそれらの運営に参加することが重要だとするものである。教育基本法が掲げる教育の目標に「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと」（教育基本法2条3号）とあるが、政府領域のみならず、広く市民社会に関わる公共的活動に携わることが求められており、その中で民主的な社会を支える市民にふさわしい知識と技能を習得することが目指されている。

また、文部科学省の「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）」や、2020年の東京オリンピック・パラリンピックでのボランティア活動など、教育現場の社会連携が政策的にますます要請されている状況下で、初等中等教育だけでなく大学教育においても、サービス・ラーニングやボランティア学習が重視されるようになっていく<sup>18</sup>。しかしその一方で、単なるサービス（奉仕）という面ばかりになってしまうと、「コミュニティの権力関係や多様性への視点が欠如」してしまうこと、つまり脱政治化が懸念されるのである<sup>19</sup>。

## 2. ボランティアとシティズンシップ

2002年にイギリスで導入されたシティズンシップ教育は、民主主義社会の有権者としての政治参加のみならず、地域社会の支え合いやボランティア活動などの社会参加の知識と技能を育む教育カリキュラムとなっている<sup>20</sup>。これの基となった、「シティズンシップに関

<sup>18</sup> ただし、大学が担っている従来の研究・教育との兼ね合い（人的・時間的なキャパシティ）は、別途検討すべき課題である。なお、筆者の勤務校の東海大学における地域連携の取り組みについて、大江一平「持続可能な地域社会と大学の役割——アメリカ合衆国のパブリック・アチーブメントを手がかりとして」小林直三・根岸忠・菊池直人編『法と持続可能な社会の構築』（新日本法規出版、2017年）を参照。

<sup>19</sup> 若槻健「サービス・ラーニングとシティズンシップ教育の関連性について」『ボランティア学研究』第15号（国際ボランティア学会、2015年）17頁参照。

<sup>20</sup> 近年のイギリスのシティズンシップ教育について、川口広美『イギリス中等学校のシティズンシップ教育——実践カリキュラム研究の立場から』（風間書房、2017年）、北山夕華『英国のシティズンシップ教育——社会的包摂の試み』（早稲田大学出版部、2014年）を参照。また、後述のクリックの議論について、Crick, *supra* note 10を参照。

する諮問委員会」による1998年の最終報告書『学校におけるシティズンシップのための教育と民主主義の授業』（政治学者バーナード・クリックが中心となってとりまとめたため、通称は『クリック・レポート』）は、「アクティブ・シティズンシップ」という理想を掲げている。ここでは、単に政治に関する知識だけではなく、社会において効果的に活動するための知識・技能・価値観を身につけること（後述する「政治的リテラシー」を高めること）が求められている。

ところが、日本で現在提唱されているアクティブ・シティズンシップの涵養において、先ほど触れた戦後教育の脱政治化とは別の意味で、脱政治化が起きてはいないだろうか。

自発的な市民活動を促進するためのボランティア学習には、「①社会への関心を高める、②社会のニーズを把握する、③地域ニーズに適合した社会貢献活動を取り入れる<sup>21</sup>」ことなどが求められる。そして、「①社会問題の理解、②学習成果の応用、③自己への探求により、ともに生きる社会を実現するために若者に対して地域での生活力、実践力、自治力を育むこと<sup>22</sup>」が期待される。

ただし、ボランティア活動への参加に潜む陥穽として、次の点が指摘されている。すなわち、安上がりな福祉行政の補完物となる可能性、無自覚なシステム動員への参加になる可能性、支配的言説が求める公益性によって活動内容が選別される可能性、現状とは別様なあり方を求めている諸個人の行動を現状の社会システムに適合的なように水路づける方策となる可能性である<sup>23</sup>。

前出の「シティズンシップに関する諮問委員会」で座長を務めたクリックは、シティズンシップ教育をボランティア活動やサービス・ラーニングに切り詰めようとする動向を批判し、次のように指摘している。「ボランティア活動一辺倒になってしまうと、善意あふれる年寄りたちが若者に何をすべきかを言って聞かせるだけに終わってしまいかねないのだ。ボランティアに与えられた任務の目的や方法を誤っていると思ったり、つまらないことのように思ったりしたときに、その改善策を提案してゆく責任を与えないで、それを全うする責任だけを引き受けさせるということになれば、ボランティアたちは市民として

<sup>21</sup> 森・前掲注 6、89 頁。

<sup>22</sup> 同上 95 頁。

<sup>23</sup> 中野敏男「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』第 27 巻第 5 号（青土社、1999 年）76、87 頁参照。

扱われていないことになる。こうなれば、ボランティアは単なる使い捨ての要員にされかねないし、また彼らを幻滅させることになるだろう<sup>24</sup>。

このような罠に陥らないためには、社会を批判的に読み解く能力としての政治的リテラシーを身につけることが重要となる。これは、自らの所属する共同体のあり方を民主的に形づくることのできる能動的な市民に求められる能力・資質として、シティズンシップに欠かせない要素となるのではないか。活動の自発性が形式的に担保されていても、それが参加者にとって意図せざる方向に進んでしまう可能性はある。望ましいかたちで市民活動を実現するためには、事業内容が参加者自身および利害関係者にとって正当性を有するかどうかを検討する機会や能力が欠かせない<sup>25</sup>。

### Ⅲ シティズンシップ教育と政治的リテラシー

前出の『クリック・レポート』は、①社会的・道徳的責任、②コミュニティとの関わり、③政治的リテラシー、という三つの柱を立てている<sup>26</sup>。この報告書は、「政治的リテラシー」を、「単に政治的知識というよりも幅広いものを示す語」で、「現代の主要な経済的・社会的問題の解決・意思決定の際に要する実用的知識ならびにそれに向けた心構えを包括的に含んだもの」を指すとしている。そして、「このような心構えは、一連の問題が地方・国・国際を問わずいかなる機関で発生しようとも、あるいは地域レベルと国レベルとを問わず、公的政治機関から任意団体に至るまでのいかなる団体で発生しようとも、必要とされるもの」だとしている<sup>27</sup>。

<sup>24</sup> Bernard Crick *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2002, at 115. = 添谷育志・金田耕一訳『デモクラシー』(岩波書店、2004年) 199-200頁。

<sup>25</sup> 公共的課題の解決において、「市民社会」(中間団体・非営利セクター)の機能を重視するのであれば、その担い手が一部の集団や階層に偏ってしまわないか、不当な経済的負担をかけないか、政府や市場のほうが適している課題もあるのではないか、個人の自由や権利を蔑ろにしていないか、自らの集団の利害のみを反映させてはいないか、といった問題について、批判的な視点から公正に討議をする必要がある。筒井淳也「市民社会と公共性」盛山和夫ほか編著『社会学入門』(ミネルヴァ書房、2017年) 60-62頁参照。

<sup>26</sup> See, The Advisory Group for Citizenship “Education for citizenship and the teaching of democracy in schools,” <https://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf> (最終アクセス 2019年2月4日) at 11-13. = 長沼豊・大久保正弘編著『社会を変える教育 Citizenship Education——英国のシティズンシップ教育とクリック・レポートから』(キーステージ 21、2012年) 121-125頁(鈴木崇弘・由井一成訳) 参照。

<sup>27</sup> *Id.* at 13. = 邦訳、124頁。「あるボランティア団体が主張を展開し、公権力と交わり、宣伝活動や資金調達を行い、メンバーを募集し、その上で人々を動かそうと(あるいは静めようと)する場合、その団体は例外なく政治的手腕を利用しました必要とします」。 *Id.* at 12. = 邦訳、123頁。

この報告書を取りまとめた中心人物であるクリック<sup>28</sup>は、政治的リテラシーを「知識・技能・態度の複合体」だとしている。

まず、知識について、次のことを挙げている。すなわち、「①争点に関する基本的な情報（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、など）。②争点の性質に関する知識や理解を活用して、能動的に参加する方法。③最も効果的な問題解決策を判断する方法。④問題が解決された場合、政策目標がどれくらい達成されたのかを評価する方法。⑤他者が物事をどう見ているか、自らの行動をどう正当化しているかを理解する方法、および、正当化の理由をつねに提示するよう他者を促す方法である<sup>29</sup>」。

次に、技能については、「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<sup>30</sup>」ことを挙げている。このような技能を身につけるには、「何らかの形で学校での意思決定に参加することが欠かせない<sup>31</sup>」とされる。

そして、態度については、「自由」、「寛容」、「公正」、「真実の尊重」、「理由を示す議論の尊重」といった手続的価値を挙げている<sup>32</sup>。これらは、争点に関するさまざまな実質的価値について議論を行う際に、「政治教育がたんなる刷り込み教育や社会化の強制にならないための必須の前提<sup>33</sup>」だと考えられている。

以上のような知識・技能・態度が、「公的生活において影響力を持つことに意欲的で、影響力を持つことができ、そのために、主張し行動するのに先だって証拠を秤量する批判的能力をそなえている<sup>34</sup>」能動的市民に必要な政治的リテラシーだと考えられている。このような政治的リテラシーは、ボランティア・市民活動が「安上がりな動員」や「対立や抗争性の隠蔽」といった落とし穴に嵌まるのを防ぐために重要な教養となるだろう<sup>35</sup>。このことを踏まえて、シティズンシップ教育のあり方を検証していくべきである。

<sup>28</sup> クリックのシティズンシップ教育論について、関口正司「バーナード・クリックの政治哲学とシティズンシップ教育論」『政治研究』第60号（2013年）を参照。

<sup>29</sup> Crick, *supra* note 10 at 61. =邦訳、90頁。

<sup>30</sup> *Id.* at 62. =邦訳、91頁。

<sup>31</sup> *Id.* at 72. =邦訳、104頁。

<sup>32</sup> *Id.* at 62. =邦訳、90-91頁。ただし、「西欧リベラリズムの諸価値が全面的に受け入れられるとは期待していないし、そうした価値が普遍的に通用すると考えてもいない。伝統の一環としてわれわれが受け継いできたものは批判にさらされるべきだし、ときには懐疑の対象にすべきである」と断った上で、これらを提示している。*Id.* at 62. =邦訳、90頁。

<sup>33</sup> *Id.* at 96. =邦訳、136頁。

<sup>34</sup> *Id.* at 3. =邦訳、12頁。

<sup>35</sup> 小玉重夫『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、2016年）153-162頁参照。

#### IV おわりに

シティズンシップ教育において、市民活動の実践は、課題解決のための情報収集力・判断力、企画立案力・実行力、他者との対話力・合意形成力などを育成することが目的となる。ところが、活動への参加が自己目的化してしまうと、共同体への奉仕活動を押しついたり、それに参加しない者を貶めたりすることになりかねない。市民活動に対する客観的な反省を欠いてしまうと、活動が半ば強制的な動員に転嫁したり、集団エゴイズムと非難されたりする危険性がある。このような事態を防ぐには、参加者の間で活動の内容と正当性を批判的に吟味し、活動の公共的な正当化をすることが大切になる<sup>36</sup>。したがって、教育基本法の政治教育の精神に立ち戻りつつ、現代社会に求められる政治的教養とは何かをあらためて模索するべきではないだろうか。

アクティブ・シティズンシップの涵養が称揚される中で、政治的知識や政治的批判力をどのように身につけるべきかということが、今後の教育政策にとっての重要課題といえるだろう<sup>37</sup>。そして、上述した市民活動の批判的な吟味・反省の必要性は、社会科学等の基礎教養の重要性を再確認することにつながる。というのも、市民活動の実践には、サービスマン・ラーニングとして高い学習効果が期待されるが、そのあり方を批判的に反省するためには、社会科学をはじめとする学問を学ぶことが必要となるからである<sup>38</sup>。このような観点から、大学等におけるシティズンシップ教育を構築すべきと思われるが、これは今後の課題としたい。

<sup>36</sup> 山岡龍一「市民自治とは何か」山岡龍一・岡崎晴輝編『市民自治の知識と実践』（放送大学教育振興会、2015年）29頁参照。

<sup>37</sup> たとえば、「社会のさまざまな活動を身近に知り、そのなかで事実の本質を洞察することに努めること」で、既存の社会構造の問題点を見抜き、改善策を考える力を養うことができると考えられる。新藤宗幸『「主権者教育」を問う』（岩波書店、2016年）60-62頁参照。

<sup>38</sup> 「実践に従事した者が学問を学び、再び実践へと回帰するという過程が反復されていくことが、現実への対応として要求されてきているのである。（中略）そして実践と学問の融合は、実践と学問の両方に貢献を生むと考えることができる」。山岡・前掲注 36、31頁。

**【注記】**

本稿は、東海大学 2018 年度学部等研究教育補助金による研究成果の一部である。

[公開日：2019年2月7日]

\*本稿は査読を経て掲載されたものである。