〈専任研究員〉

大学におけるシティズンシップ教育のための予備的考察

── グローバル化時代のシティズンシップのあり方を求めて ──

高　橋　　進

1、シティズンシップ論・シティズンシップ教育論の背景

近年、シティズンシップ論やシティズンシップ教育の議論や取り組みが欧米や日本で盛んになっている。シティズンシップとは何かについては、1970年代までは T. マーシャルの定義が一般的に受け入れられていた。彼は、市民的権利（Citizenship シティズンシップ）を市民的、政治的、社会的という３つの要素に分け、それらが順に資本主義と民主主義の歴史的な発展過程に応じて実現してきたと位置づけ、この３つの要素は現代の福祉国家の成員（国民）であれば平等に有する市民的・政治的・社会的な権利を指すものとして定義した。市民的要素とは、個人の自由に必要な諸権利、すなわち人身の自由、言論・思想・信条の自由、財産を所有し正当な契約を結ぶ自由、裁判に訴える権利などの「市民的自由」。政治的要素とは、政治的権威を認められた団体の成員として、団体の代表者の選挙権・被選挙権など政治権力の行使に参加する「政治的権利」。社会的要素とは、経済的福祉と安全の最小限を請求する権利、社会的財産を完全に分かち合う権利、社会の標準的な水準に照らして文明市民として生活する権利などを意味した[1)]。

しかし、グローバル化や福祉国家の危機・再編とともに、「国家の成員」をめぐる議論が新たに展開されている。また、シティズンシップを福祉国家的な権利としてだけでなく、それを社会・政治活動の中で適切に行使できる資質（市民参加・自治）や社会と国家の構成員としての義務や責任を果たす資質の形成に関わらせる議論、個人の「自立と自律」論や雇用の流動化時代に対応した「生涯学習社会」論と接合する議論なども隆盛している。これらの議論は、グローバル化時代、「知識基盤社会」化に対応した市民の育成をそれぞれの社会と政治の焦眉の課題と位置づけている。また、先進工業国における投票率低下、若者の選挙離れ、高失業、ニート、モラル低下、貧富の拡大、社会の階層化などを民主主義の基盤の危機と捉え、その改革も目標にしている。さらに、EU 加盟国では移民の増加による多文化社会化と EU 統合の進展、EU 内の人の自由移動の実現に伴う「ヨーロッパ市民権」の制度化、ナショナリティの再評価・再構築問題が、シティズンシップ論が盛んになる背景にあった[2)]。

このような背景の下、シティズンシップ教育の問題をいち早く取り上げ、各国に大きな影響を与えたのはイギリスにおける政策提言と取り組みである。イギリスでは労働党のブレア政権時代に政治学者である B. クリックを委員長とする「シティズンシップに関する諮問委員会」が設置され、同委員会は1998年に「学校におけるシティズンシップ育成と民主主義教育」と題する報告を出した。これを受けて、2002年に「シティズンシップ」が中学生対象の科目として全国で必修化された。この報告の責任者である B. クリックはシティズンシップの構成要素として社会的道徳的責任、コミ

ュニティへの参加、政治的リテラシーを挙げ、中心に政治的リテラシー（政治的判断力や批判能力）をおいている[3]。この点がこの報告とそのカリキュラムの特徴であり、報告タイトル「シティズンシップ育成と民主主義の教育」が示しているように、これは、単なる道徳教育や愛国心・郷土教育ではなく、民主主義社会と政治の発展に参加・寄与・変革する「能動的市民」（アクティブ・シティズンシップ）の育成を目標としている。

2、日本における議論状況とその問題点

日本では中教審の「生きる力」論や経産省のキャリア教育、「社会人基礎力に関する研究会報告」（2006年）「シティズンシップ教育宣言」（2006年）などを受けて、シティズンシップ教育ではなく、小学校から大学までの各段階でキャリア教育が導入された[4]。しかし、キャリア教育で行われていることは、市場・企業社会が要求する基準と資格に応えるための、そして就職・就労のための職業観の形成や労働体験などがほとんどである。

経産省の称える「社会人基礎力」では、「前に踏み出す力」（アクション）、考え抜く力（シンキング）、「チームで働く力」（チームワーク）の３つの力が上げられている。しかし、それらはいずれも、「若者が自分の能力や特性に気づき」「能力をアピール」することに役立ち、「企業が求める人材」を学校で形成し、採用や就職後のミスマッチ等の社会的コストの削減」という企業本位の教育論に堕しており、民主主義社会を担う主人公・主権者としての「市民」教育を目標にしていない[5]。

また、文部科学省の方向と内容は「子どもの徳育に関する懇談会」という名称が示すように、シティズンシップと言いながらも、復古的な道徳教育に傾斜している。懇談会には、欧米のシティズンシップ教育を研究する研究者も招かれて報告しているが、その精神主義的道徳主義的な傾向には影響を与えていないようである[6]。

他方、イギリスにおけるシティズンシップ教育の導入や経済産業省の「シティズンシップ教育宣言」を受けて、お茶の水女子大付属高校、琉球大学付属中学校、大阪教育大付属池田中学、桶川市立加納中学校、東京都品川区立小・中学校、お茶の水女子大付属小学校、京都府八幡市立小・中学校など、一部の地域と小中高校では、「市民科」や「選択社会」として科目を新設し、シティズンシップ教育が実験的に試みられている。それらは、たいていの場合、道徳と「総合」や特別活動の時間を統合・再編して行っているものである。内容・目標面ではその多くは、「自己管理」「生活適応」「人間関係形成」「集団適応」「自他理解」「社会的役割遂行、社会認識、将来志向」などが中心である。

例外的に、大阪教育大付属や琉球大学付属、お茶の水女子大付属校など大学付属校では参加民主主義、市民としての社会的・倫理的責任に基づいて現実の矛盾を考察し、その解決に向けて行動する力を形成することを目標とした教育が試みられている[7]。しかし、そこでも「政治的シティズンシップ教育」は決定的に不足している。

このような問題点を指摘して、亀山俊朗は「キャリア教育からシティズンシップ教育」への転換の必要を提唱している[8]。また、中山あおいは、ヨーロッパにおけるリスボン戦略のシティズンシップ教育における「アクティブ・シティズンシップ」「市民コンピテンシー」との相違と関連性、及びそれらの各国順位を比較検討している[9]。

1997年に欧州評議会が「民主的シティズンシップ教育」（Education for Democratic Citizenship）を打ち出してから３年後、2000年のリスボンで開催された欧州理事会は、「より多くの雇用と強い社会的結束を伴い、持続可能な経済成長を可能にしうる知識基盤型経済圏」への移行を目指すリスボン戦略を打ち出した。そこでは、欧州を「世界でもっとも競争力のある、ダイナミックな知識基盤型経済圏」にするために、教育・訓練が中心的役割を果たすとされている。

それに関して13の教育目標を掲げており、その中に「アクティブ・シティズンシップ、平等な機会、社会的結束への支援」の項目がある。この13項目は日本の経産省の「シティズンシップ教育宣言」と類似の部分があるが（経産省の「宣言」はリスボン戦略の13の目標を参考にしているので、

当然である）、リスボン戦略の方が社会的な包摂と参加民主主義の面が強いと言えるであろう。イギリスのブレア首相が唱えた「一に教育、二に教育、三に教育」もこの文脈で捉えるとよく理解できる。また、「第三の道」や「ウェルフェアからワークフェアへの転換」の意味も理解が容易になる。

しかし、仁平典宏は、このようなシティズンシップ教育論の隆盛を「シティズンシップの変容」と捉えている。なぜなら、マーシャルのシティズンシップ論の中核は、国家による福祉・社会権の保障を意味する「社会的シティズンシップ」であった。これに対して近年のシティズンシップ教育論は、「社会保障の教育化」、シティズンシップ概念からの「社会的なもの」の剝奪、「マーシャル殺し」であると批判する。その批判点は、第一に、アクティブ・シティズンシップや政治参加・社会参加、ボランティアなど、特定の生き方の形の有無で人間を評価する点で、市民的共和主義と共同体主義は同じ地平にある。それゆえ、政治参加しない人間を「市民」ではないと見る「排他的で一元的な政治」に転化する怖れがある。第二に、この一元的な政治で周辺化される人々は、社会的に不利な立場にある人が多い。第三に、「シティズンシップ教育」の担い手とされる参加型の市民社会が、その主唱者が期待するほど民主主義的でも人権重視でもない。実際にその積極的な参加者の意識を分析すると、彼らは治安維持や軍事、ジェンダー、社会保障政策などに関して保守的な傾向を持っていることが明らかになった。教育で獲得できるスキルや特性を「市民」の要件としたり、社会的シティズンシップに代替させることは、ある人々を「非市民」として排除することを生み出す。それゆえ、市民として生きる権利は「主体のバージョンアップ」＝教育とは切り離し、普遍主義的に保障されるべきとする。そのうえで、権利の存在とその行使、制度の学習、国を超えた「シティズンシップの問い直し」を提案している[10]。

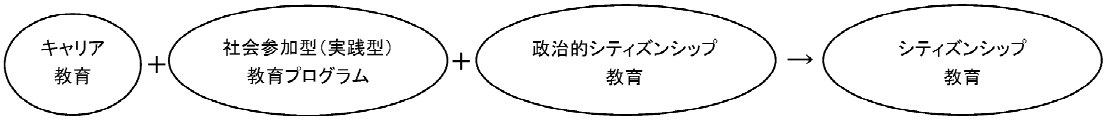
このような批判と提案は、大学におけるシティズンシップ教育を構想する上で重要である。様々な学問分野と思想潮流が自由に存在し、交流できる大学でこそ、特定の「生き方」を強制しない形でシティズンシップ教育が可能となると考えられる。

3、大学におけるシティズンシップ教育

これまで欧米でも日本でも大学において体系的なシティズンシップ教育はなされていない。旧来の「高等教育機関」という認識の下で、個別学問や一般的な教養教育でよいという考えが根強いからであろう。しかし、よく知られているように、欧米では初等・中等教育段階において、「シティズンシップ教育」と名付けなくとも、模擬選挙をはじめ、様々な形で実際的な市民教育・政治教育がこれまで行われてきた。他方、日本では、初等・中等教育で政治や経済の知識教育は行われてきたが、市民教育・政治教育は「政治的偏向」批判を恐れて避けられてきた。

他方、大学全入時代においては大学教育は市民教育の性格を有し、政治的シティズンシップ教育において大学の果たす役割は大きい。また、18歳からの憲法改正の国民投票権の制度化、20歳代の国政選挙での投票率の激減を直視したとき[11]、シティズンシップ教育の実施は大学の重要な社会的責任でもある。したがって、その内容と方法の探求は大学教育・研究の焦眉の課題である。この問題意識を有し、その方向に沿っているのが、平成23年４月に公表された総務省「常時啓発事業のあり方等「研究会」の報告書である。この報告書は、「新しい主権者像」として、社会参加と政治的リテラシーを提起し、若者の主権者教育に「大学の役割は欠かせない」と強調する[12]。

上述のように、教育学の分野では小中高校までのシティズンシップ教育の研究と実践がすでに存在するが、大学教育に関しては存在しない。また、政治学の分野では若者の低投票率の問題は論じられてきたが、大学における「シティズンシップ教育」の課題については論じられてこなかった。しかし、上述のように、大学大衆化時代における大学教育が果たすべき社会的責任として「市民教育」あるいは「政治的シティズンシップ教育」を位置づけ、教育実践を通じてその具体的な内容を構想することは重要である[13]。



今日の大学教育でシティズンシップ教育を行うには、まず政治的シティズンシップ概念の検討整理を行うとともに、大学における政治学・法学等「政治的シティズンシップ教育」関連科目の教育実践の活用を通じて、政治的リテラシーと主権者教育の現状と課題を分析することが必要である。それぞれの教員が研究チームを作り、各自の担当科目で政治的社会的な争点についての「政治的リテラシー」教育を行い、大学教育における「政治的シティズンシップ教育」モデルの構築と理論化を試みることが求められている。

具体的な内容及び活動としては、以下の事柄が考えられる。

①概念整理：「政治的シティズンシップ」の概念や理論を検討、整理する。

②内容：その内容として国内政治から国際政治までの世界の事象の理解の枠組だけでなく、政治的・経済的・社会的争点と様々な立場、価値観、利害対立と民主主義的な決定のあり方について、批判的に学習し経験する。

③目的：それらを通じて学生が政治的なリテラシーを身につけ、主権者として成長することを教育目標とする。つまり、教育実践と研究の接合を目指すことが適切である。これは、大学教育における「知識習得中心型」学習から「争点認識重点型」学習、実践型学習への進化の試みと言える。しかし、むろん、知識の獲得を軽視するわけではない。また、政治学や行政学、法学、哲学、経済学等の諸科目の教育内容を「主権者教育」（政治的リテラシー）の視点から組み替えることも目標とし、キャリア教育や社会参加型教育とも有機的に関連させる。教養科目や専門科目の区別を除外して図式化すれば、上図のように位置づけられるであろう。

④進め方：

（ア）大学における「政治的シティズンシップ教育」関連科目の担当者会議を開き、政治的シティズンシップ教育の視点から学生の政治的リテラシーの現状と課題の基本点を把握する。

（イ）いくつかの科目で、政治的争点について政党代表、利益団体代表等による討論会を行い、それへの学生参加を通じて、主権者としての選択を経験する。この前後に「政治的リテラシー」調査を行い、授業の効果を測定する。

政治学におけるシティズンシップ論や小中高校段階でのシティズンシップ教育の実践例や研究は外国ではすでに多数存在する[14)]。日本では主に教育学者による研究が中心である。近年、熟議民主主義の実験や選挙ワークショップ等が大学でも取り組まれているが、大学におけるシティズンシップ教育の視点からの実践とまでは言えず、政治学者による研究もほとんどない。

以上のように、大学におけるシティズンシップ教育の研究はパイオニア的な研究と教育実践の結合であり、民主主義社会の担い手＝主権者を育てる場としての大学教育の新たな創造の試みであると言えるであろう。

注

1）T.H. マーシャル・T. ボットモア著、岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社、1992年、15-16頁。

2）宮島喬『ヨーロッパ市民の誕生』岩波書店、2004年。

3）Qualifications and Curriculum Authority on behalf of the Citizenship Advisory Group, *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools,* 2009. クリック報告の日本語訳は、明るい選挙推進協会の HP の「シティズンシップ教育」の欄に掲載されている。バーナード・クリック著、関口正司監訳『シティズンシップ教育論』法政大学出版局、2011年。クリック報告については多くの論文があるが、さしあたりは、藤田裕子「イギリスにおけるシティズンシップ教育の展開とクリック報告」『教育学論集』（大阪市立大学教育学会）37号、2011年、参照。

4）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。経済産業省「社会人基礎力に関する研究会　中間とりまとめ」2006年。

5）経済産業省「社会人基礎力に関する研究会　中間とりまとめ」
6）子どもの徳育に関する懇談会報告「子どもの徳育の充実に向けた在り方について」（平成21年９月11日）http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/s
7）藤原孝章「日本におけるシティズンシップ教育の可能性―試行的実践の検証を通して―」『同志社女子大学　学術研究年報』59集、2008年。橋本将志「日本におけるシティズンシップ教育のゆくえ」『早稲田政治公法研究』101号、2013年。
8）亀山俊朗「キャリア教育からシティズンシップ教育へ？」『日本労働研究雑誌』583号、2009年。
9）中山あおい「シティズンシップ教育をめぐるヨーロッパの動向―リスボン戦略とEUの取り組みについて」『大阪教育大学紀要　第Ⅳ部門』58巻２号、2010年２月。
10）仁平典宏「〈シティズンシップ／教育〉の欲望を組みかえる――拡散する〈教育〉と空洞化する社会権――」広田照幸責任編集『自由への問い５　教育』岩波書店、2009年、173-202頁。
11）20歳代の青年の衆議院選挙の投票率は、1967年は66.7%、全体が74.0%でその差は10%未満であったが、1980年代以降に拡大し、前回2012（平成24）年12月の衆議院選挙では、20歳代37.9%、全体59.3%と20%以上の差になった。ちなみに、一番投票率が高い年代は60歳代で、2012年は74.9%であり、20歳代とは37%もの差があった。総務省HP「国政選挙の年代別投票率の推移について」参照。投票率の低下問題とその原因分析については、多くの研究があるが、さしあたりは、小林良彰『選挙・投票行動』東京大学出版会、2000年、三船毅『現代日本における政治参加意識の構造と変動』慶應義塾大学出版会、2007年、今井亮祐「選挙動員と投票参加――2007年〈亥年〉の参院選の分析―」『選挙研究』25（1）、2009年、中谷美穂「投票参加の現状と課題－若者の投票率はなぜ低いか―」明治学院大学政治学科編『初めての政治学』2011年、風行社、参照。
12）総務省『常時啓発事業のあり方等研究会最終報告書：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』http: //www. soumu. go. jp/main_sosiki/kenkyu/keihatsu/index.html
13）上記の「常時啓発事業のあり方等研究会」のメンバーであり、「実践の学」としての政治学の再活性化という研究方向を模索してきた小野耕二は、「低投票率問題」への対応策を政治学の課題と位置づけ、「政治教育」と「政治への信頼感を高めるための信頼構築の手法」を試論的に提起している。小野耕二「『低投票率』現象への政治学的接近――『政治』の再確認に向けて――」日本政治学会2013年度研究大会分科会B-2報告、2013年９月15日、北海学園大学。小野耕二「『投票率』をめぐる問題状況と対応策への政治学的視角」『法政論集』248号、2013年、参照。亀山も政治学の諸議論とシティズンシップ論との関連性を論じている。亀山俊朗「シティズンシップをめぐる政治」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』35号、2009年。
14）クリスティーヌ・ロラン・レヴィ、アリステア・ロス著、中里亜夫・竹島博之監訳『欧州統合とシティズンシップ　新しい政治学習の試み』明石書店、2006年。「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　総合調査報告書』2009年、17-32頁。

＊本稿は、筆者の2012年度龍谷大学社会科学研究所の専任研究員としての研究成果の一部であり、同研究所の共同研究「再国民化の比較政治学―ヨーロッパ・デモクラシーのジレンマ」の研究成果の一部である。また、日本学術振興会科学研究費基盤研究C「グローバル化時代の新しいレイシズムと北部同盟の比較研究」（平成23-25年度）及び科学研究費基盤研究B「再国民化の比較政治学」（代表：石田徹、平成24-26年度）の研究成果の一部である。