

# 実のある主権者教育を大学で

東田 親司 (大東文化大学名誉教授)

## Toward the fruitful education for a supreme ruler in universities

Shinji HIGASHIDA

### はじめに

平成 27 年の公職選挙法等の改正に伴う選挙権年齢の 18 歳への引き下げを契機として、いわゆる「主権者教育」の拡充がいられている。「主権者教育」とは何であるかについては、法的な定義はないが選挙権行使の方法論を教授することではなく、主権者である国民に対して政治動向の評価や政党・候補者の選定に必要な知識、価値観などを習得させ主権者としての権限行使を的確に行えるようにする教育であろう。マスコミなどでは、新有権者になった高校 3 年生やその予備軍に対して投票行動に必要な知識をどの程度教育しているかという一過性の有権者啓発を主権者教育とみて報道しているものが多いように見受けられるが、本来必要なのは、新有権者に限らず、社会人・家庭人になろうとする若者が生きていくのに必要なトータルな成人準備教育であろう。

しかし、筆者の大学教員（大東文化大学法学部政治学科）としての 16 年間の経験から見れば、新入生の、政治に限らず社会に関する知識レベルは驚くほど貧しく、高校において必修であるはずの公民科目を 1 年間履修してきたとは感じられない。高校においては、主権者教育どころか必修科目である公民科目の教育実態は、教えられる側も教える側もおざなりな対応であったのではないかと推測せざるをえない実態にある。推測ついでに言えば、政治学科の学生に限らず、他の学部学科の学生も同傾向であり、さらには他の私立大学等においても、受験科目以外には身を入れた勉強をしていない学生が多いのではないかとと思われる。

高校教育の実態に関するデータが存在しないため、これも推測になるが、教えられる側は、公民科目を大学入学試験に選択している者は少なく、教える側は極めて広範かつ充実した公民科の教科書の内容を虫食いの的に教えている教員が多いのではないかとと思われる。

高校における主権者教育や公民科目等の成人準備教育は、後述するような高校生の大学等進学率の上昇と教える側の教科内容の広汎性からくる困難から、おそらく今後も充実に向かうことは期待できないであろう。とすれば、大学等における成人準備教育をもっと充実すべきではないか、どの学問分野の学生に対しても専門教育に入る前の教養課程の段階において、社会人や家庭人として必

要な最低限の知識を、1年間かけて教えることが求められるのではないか。おそらく、大学においても、一人の教員だけでは難しく複数の関係教員（非常勤でもよい）によるオムニバス方式の授業が有効ではないかと考えるが、大学にはその余裕があり、可能なのではないかと考える。

では成人準備教育としての「社会人や家庭人として必要な最低限の知識」とはどういうものなのか、それが本稿の辿りつこうとした解である。

## 1 主権者教育の実施状況

最初に、「主権者教育」の実施状況を見てみる。文科省は、平成27年の公職選挙法等の改正に伴う選挙権年齢の18歳への引き下げを契機として、いわゆる「主権者教育」の拡充を推進する取り組みを行っている。

平成27年11月義家文科副大臣の下に設けられた「主権者教育の推進に関する検討チーム」が具体的な推進方向等について検討を進めてきており、平成28年6月に最終まとめを行っている<sup>(注1)</sup>。

最終まとめは、その前に公表された中間報告をベースにしてその後の追加的な動向を付記した内容となっているため、本体である中間まとめの内容をみると、まず主権者教育の目的について、「単に、政治の仕組みについて必要な知識を修得させるにとどまらず、主権者として社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら、社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一人として主体的に担う力を身に付けさせること」とうたっている<sup>(注2)</sup>。

このような主権者教育の目的は、筆者の考える成人準備教育と同内容であり異論はないが、こうした広範な目的を達成するための高校における実際の教育内容や分量がどのようになっているかが問題である。

文科省は中間報告後、最終報告までの間に「主権者教育実施状況調査」を行っているが、この調査結果では、広範な目的とは程遠い実態が浮き彫りにされている。

同調査結果によれば、高校3年生に対する調査（中等教育学校高等部を含む約6,300校。同調査では高校1~2年生に対する調査も行っているが、ここでは3年生を対象としたものだけを取り上げる）を見て見ると、平成27年度において何らかの科目（特別活動や公民科など）において主権者教育を実施していると答えた高校等は約94%であるが、その具体的な教育内容については「公職選挙法や選挙の具体的な仕組み」が89%であり、「現実の政治的事象についての話し合い活動」は21%となっている（複数回答）。そして平成28年度の予定においても、高校3年生に対しては、「公職選挙法や選挙の具体的な仕組み」が82%であり、「現実の政治的事象についての話し合い活動」は30%となっている（複数回答）。

また平成28年度における主権者教育の予定時間については、年間「1時間：20%」「2~4時間：56%」「5時間以上：10%」となっている。

このように、主権者教育の目的は、政治の仕組みについての必要な知識の修得だけでなく、社会を生き抜く力や地域の課題解決を主体的に担う力を身に付けさせるとの広い目標をうたいながら、

現場の高校等での実施状況は、目的達成は到底不可能と思われる実態を示しており、高校等での主権者教育が机上の空論になっていると評価せざるを得ない。

とくに予定時間が、年間4時間以内が過半を占める現場の教育実態は「政治の仕組みについて必要な知識を修得させる」ことすら行われていないことをうかがわせ、「社会を生き抜く力」や「地域の課題解決を…主体的に担う力」を育成していることには到底及んでいないと言っても過言ではないと考える。

## 2 「公民科目」の教育状況

高校等での主権者教育が質量ともに低調な中で、本来の授業科目である公民科目に必要な教育が行われて習得されていれば致命的な問題には至っていないといえよう。

現在の学習指導要領では、公民科は、現代社会(2単位)、倫理(2単位)、政治・経済(2単位)の3科目で構成され、すべての高校生は「現代社会」1科目か、または「倫理」・「政治・経済」2科目を履修しなければならないことになっている。しかし、次の二つの理由から公民科目の授業でも期待できる勉学はなされていないのではないかと推測する。

第一は、教育を受ける側の高校生の受験姿勢からくる問題である。平成29年5月1日時点の大学・短大進学率(過年度卒も含む)は57.3%であり、専門学校を加えれば80.6%となっているが<sup>(注3)</sup>、大学等への入学試験で公民科目を含めた受験勉強を期待できるのは国公立受験生と一部の私立大学受験生に限られる。大学(学部)入学者の8割近くを占める<sup>(注4)</sup>私立大学では、センター試験や一般入試などの筆記試験で受験する割合は、正確なデータはないものの5~6割程度とみられ、その中で3科目試験(多くの大学では、「国語」、「英語」と「地歴・公民・数学のうち1科目」)以上で受験する学生は少なく、当然、公民科目を受験科目に選ぶ受験生はさらに限られる。二割近くの就職する高校生には期待することができたとしても、受験期に公民科目を受験科目に選ばなかった高校生に、関心を持って勉強することを期待するのは到底無理であろう。

第二は、仮に関心を持って公民科目を勉強しようとする高校生がいたとしても、教える側にはその能力が備わっていないおそれが強く、網羅的に教科書を教えずに虫食いの教えになっているのではないかと推測する。

その理由は教科書の内容が、広範過ぎる点にある。「現代社会」や「政治・経済」の複数の教科書を見ても、大学の科目でいえば政治学、法学、経済学にわたり、さらに内容は国際、国内に分かれている。政治では歴史もあれば哲学もあり、経済では消費者教育、労働者教育、社会保障などの個別行政分野も含まれている。

教科書の執筆者は、大学教員が中心の10人程度の合作になっている。これらの内容を修得すれば、上述した「政治の仕組みについて必要な知識を修得させる」だけでなく「社会を生き抜く力」や「地域の課題解決を…主体的に担う力」をつけさせるには十分であり、むしろ高校生には多すぎるくらいである。

問題は、執筆者10人位の合作の充実した教科書の内容を誰が教えられるかである。一人で高校生に理解させる教育能力をもった高校教員はおそらく皆無に近いであろう。高校教員が、そのキャリアの中で、政治、経済の2分野でそれぞれの基本科目を履修してきているとともに消費者教育、労働者教育、社会保障等の個別の対人政策分野を勉強していれば可能であろうが、そのような人材が多く高校の社会科教員に存在すると想定することは非現実的であろう。後述するが、今後の大学教育においては、主権者教育というよりもより幅広い成人準備教育を念頭に、学部を超えた複数の適材の教員によるオムニバス方式のような科目（仮称はとりあえず「一般社会」とする）の設置が期待される。

もう一つ高校教員側が実のある主権者教育や公民科目の授業をしようとしめない理由として、教育における政治的中立の確保との関係からくる消極的な姿勢がある。

例えば、2016年6月29日付読売新聞特集記事「主権者教育」では、山口県立高校での安全保障法制をめぐる授業について県議会で中立性を問う質問があり、県教育長が多様な資料が提供できていなかった旨答弁したことが報道されている。同記事では、自らが高校で主権者教育を進めた経験を有する大学教授が「多くの学校は、政治的中立の確保イコール現実の政治に触れないことと考えてきたためノウハウが乏しい。中立性を疑われたり、公選法に抵触するおそれがあると言われていたりするなら関わりたくないと思うのが教員の本音だ」と話し、公選法の見直しを政治の責任と指摘していることを報じている。

公選法第137条では、教育者（筆者注：学校教育法に規定する学校（大学を含む）…の教員をいう。）は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をすることができない旨規定しており、選挙運動の定義が法定されていない中で現実の政治課題を取り上げることはためらいが生じやすいであろう。

「選挙運動」の定義については、公職選挙法を所管する総務省が「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為をすること」とやや限定的に解釈していると伝えられている<sup>(注5)</sup>。

しかし、この有権解釈は法定された定義ではないことから、教育上の地位を利用して「特定の政治的立場に立って教育した」と問題提起されるおそれはある。とくに具体の政治的課題について、研究者として研究すればするほど特定の立場に立脚した説明をしたり、自己の立場に反する立場への批判などに言及してしまうことは避けがたい。

このため、仮に「特定の選挙」や「特定の候補者」に言及しなかったとしても、見方によっては山口県の事例のように、公選法で言う「地位を利用した選挙運動」ととられかねないことから、高校教員などが現実の政治的対立の大きな課題を避けようとする心情には、同情すべき点があると認められる。

高校教員等の意欲を高めるとともに、今後の大学等での成人準備教育の普及のためにも、公選法137条では、選挙運動の定義を法的に明確にするとともに、できれば「この規定は学校等での教育・研究を抑制するものと解してはならない」などの趣旨で、成人準備教育が委縮しないような配慮規

定などが付されることが望まれる。

このように、教えられる側が勉強する余裕を持たず、教える側もその能力が乏しく、また積極的になれない状態は、今に始まったことではなく昔から変わらないのではないかと、この疑問は湧くであろう。

しかし、大学等への近年の進学率の上昇は著しい。大学・短大への進学率（浪人を含む）だけを見ても、昭和40年代の高度成長期に10%台前半から38%（昭和50年）になり、その後若干の低下を経て平成5年頃から再び上昇が始まって現在の56%までほぼ毎年上昇してきている<sup>(注6)</sup>。

昔は、高卒で就職する者が大半であったため高校での授業内容を身に付けようとする学生が多かったし、有権者になるまでの2年間の余裕があった。しかし、近年は専門学校を含めて大学等への進学者が8割近くになり、進学率の上昇とともに推薦入学等で受験勉強をせずに受験期を過ごす学生を産んでいるだけでなく、受験科目にならない公民科の授業は教師・学生双方からなごりにされてしまっていると思われる。筆者の一大学での乏しい経験だけで断じるのは、早計かもしれないが、そうではないと反証できるデータがあれば幸いである。

また、高校での知識の付与がなされない代わりに、大学で補完的な教育がなされているわけではない。大学新生には、教養課程においては、教養科目のほかに各学部学科の入門的な課目が開設されているが、筆者が主張する成人準備科目のような「政治の仕組みについて必要な知識を修得させる」だけでなく「社会を生き抜く力」や「地域の課題解決を…主体的に担う力」を一つの科目で習得させるような科目は存在せず、多くの関係科目に分散しているのが実態である。少なくとも、成人準備教育の意義を認めて、そのための教員（非常勤でもよい）を配置している例は聞いたことがない。

この結果、かなりの若者が、学生時代に、選挙への不参加だけでなく、高額物品の購入契約を締結したり、安易にサラ金を借りたり、ブラック企業等でのバイトから抜け出せなかったり、年金加入に消極的になったり、などの問題行動を引き起こしている。それよりも恐ろしいのは、社会人としての素養がないまま、就職し、家庭を持っている現状である。

日本のこうした高校教育や大学の実態を省みず、世界的な有権者年齢の波に押されて、18歳を有権者に認定する仕組みが先に導入されてしまった、というのが筆者の感想である。

### 3 今後の主権者教育のあり方

高校におけるこのような主権者教育と公民科目の教育の現状、そして大学教育での専門分化の傾向の中で、そもそも成人準備教育とはどうあるべきで、どのような改善方向をめざすべきであろうか。

筆者は、高校での主権者教育は上述した教える側、教えられる側双方の理由からこれ以上の充実を期待できず、むしろ大学等（大学、短大、高専、専門学校）における新生への共通的・統一的な成人準備教育を目指すべきだと考える。その理由は、既述した高校での不十分な実態はこれから

も改善の見込みが立たないだけでなく、同世代の8割程度が大学等に進学する現状では、大学等が、最後の教育機会であり、1年間をかけて、政治の仕組みについての必要な知識の修得だけでなく、社会を生き抜く力や地域の課題解決を主体的に担う力を身に付けさせ、卒業後の自分を取り巻く職業社会や地域社会の有効な一員となり、家庭人としても待ち構える多くの障害を乗り越えることができる人間を送り出さなければならない社会的使命を担っていると考える。現在では、高校ではなく大学等に成人準備教育の社会的義務があるというべきなのである。

大学等における成人準備教育(科目名は「一般社会」と仮称する)は、どのような専門教育分野であれ、国や地域の統治構造に関する基礎知識を持つだけでなく、消費者教育、労働者教育、社会保障等の個別の対人政策分野を中心とした基本的な政策の概要を理解して、政治動向を評価し政党や政治家の主張を比較できるようにして送り出さなければならないと考える。とくに、現在の日本では外交・防衛問題や国際情勢への対応で政党間の意見対立が激しいことから、これらの対立状況をわかりやすくかつ客観的に教えることが不可欠である。

それは、見方によっては、公選法の「…教育上の地位を利用して選挙運動をする」こととみられかねず、教育の政治的中立に抵触する恐れを秘めている。しかし、高校教員が避けようとしている実際の政治動向を、大学の教員が、教育・研究者として、勇断を持って踏み出さなければならないと考える。

以下では、仮称「一般社会」の名称で、学部学科を問わず、大学等への新入生に対して、教養科目の一環として、できれば1年間の必修科目として、必要な授業内容を検討していきたい。どの分野に進む人間にとっても、こうした科目をどの程度ならったかによって政治に不可欠な民度の向上が期待できると考えるからである。

### (1) 「現代社会」の教科書の内容

大学等における成人準備教育としての「一般社会」の内容を検討するために、まず高校での公民科目の中核になっている「現代社会」の教科書内容を点検することからはじめ、これをベースにして大学の「一般社会」の骨格を構築していくこととしたい。

最新の文科省検定を受けた「現代社会」(東京書籍 [2 東書現社 313] 平成29年1月初版)と「新現代社会」(清水書院 [35 清水現社 317] 平成29年2月初版)の2冊を対比して内容を見してみる。両教科書の内容は、文科省の学習指導要領に基づいて作成されているので、次表のとおり項目は異なっても内容は類似しており、要約すれば次の5点の内容となっている。

- ① 両教科書とも、冒頭部分で地球環境問題、エネルギー問題などの現代社会の抱える普遍的な政策課題を説明し、学生に現在の政治・経済・社会的な基本課題への関心を高めさせようとしている。
- ② 次に青年期の自己形成などの記述部分を設けて、青年期の特徴を自覚させ今後の進路の考察などを開始させようとしている。その際に内外の哲学、倫理、宗教、思想などの歴史的な発展経過等を勉強させようとしている。

- ③ 両教科書とも、中核となる政治の構成部分では、憲法を基本とする統治構造を説明している。憲法の基本的人権関係規定、平和主義などを説明した後、国会・内閣・司法・地方自治、選挙の仕組みなど、おおむね三権分立を基盤とした記述が共通している。両教科書とも、国際政治については、別な項目を立てて記述している。
- ④ 両教科書とも、政治の構成部分と同格で経済の構成部分を設けている。市場経済のしくみや日本経済の歩みは共通して記述している。注目すべきは、両教科書とも経済活動に関連して、消費者問題、労働者の権利、社会保障の役割などを記述している。職業人、家庭人として極めて重要な知識であり、最低限必要な知識分野と思われるが、これらの対人政策分野が経済の構成部分に記述されているところに、高校での公民科の授業がなおざりにされ、主権者教育が選挙制度の説明にとどまっている大きな原因があると考えられる。その理由は、経済学を中心に教育を受けた教員以外の人文科学や法学・政治学などを中心に履修して卒業した高校教員は、教えることが困難だからである。社会科の高校教員の中で、どの位経済学を中心に履修した者がいるであろうか。詳細なデータは見当たらないが、該当教員の比率は少ないのではないかとと思われる。
- 内容的には、これらの消費者問題、労働者の権利、社会保障の役割などの記述の中に、職業人、家庭人として不可欠な知識が埋まっており、それがおそらくは教育されていないところに公民科目の教育が不十分なことによる弊害が端的に表れている。
- ⑤ 両教科書とも、最終構成部分に、冒頭部分とは違って、渋滞やゴミ処理などの比較的身近な社会問題をとりあげて説明し、解決策を考えさせる方法をとっている。これは生徒間でのディベート等をさせようとの意図からきているものとみられる。

〈両教科書の構成〉

	「現代社会」(東京書籍)平成29年2月発行	「新現代社会」(清水書院)平成29年2月発行
章立て	第1部 わたしたちの生きる社会 地球環境問題、資源・エネルギー問題、科学技術の発達と生命、情報化の進展と生活  第2部 現代の社会と人間 第1章 青年期と自己形成の課題 第2章 日本国憲法と民主政治 第3章 現代社会と法 第4章 現代の経済と国民福祉 第5章 国際社会と人類の課題  第3部 ともに生きる社会をめざして 労働環境、混雑や渋滞、ゴミ処理、発展途上国の開発、世代間の支え合い、原子力発電	序編 現代社会における諸課題 第1章 地球環境問題 第2章 資源・エネルギー・人口・食料 第3章 科学技術と生命倫理 第4章 高度情報化社会と現代の課題 第5章 現代社会の今日的課題  第1編 青年期と自己の形成～倫理～ 第1章 青年のあり方と現代 第2章 現代に生きる倫理 第3章 近・現代の社会と倫理 第4章 日本の思想  第2編 現代の民主政治と法 第1章 民主社会の成立と憲法 第2章 日本国憲法の成立と基本的人権の保障 第3章 憲法と平和主義 第4章 現代日本の政治構造と政治参加 第5章 国際政治とその仕組み 第6章 現代の国際社会と日本  第3編 現代の経済～経済～ 第1章 経済社会とその仕組み 第2章 経済活動のあり方 第3章 国際経済と日本  課題編 社会のルール、温室効果ガスの削減、幸福を分かちあう社会、課題探究のスキル
分量	B5版 223ページ	A5版 312ページ

なお、東京書籍の「現代社会」では、第2部第3章に「現代社会と法」の章を設けて、法の意義、分類(慣習法と制定法、公法・私法・社会法など)、家族と法(相続など)、契約と法、経済生活と法(売買や金融での注意点、保証人など)、雇用、紛争解決手段(訴訟や調停など)、刑事裁判制度などについてまとめた説明をしているのが注目される(清水書院の教科書ではまとめた部分はない)。こうした内容も、職業人、家庭人として不可欠な内容であり、大学における成人準備教育の内容として欠かせない。

(2) 次期学習指導要領での「公民」科目の必修化の動き

次に、参考までに高校における社会科の再編の動きをみておきたい。現在の公民科の授業内容が変更する可能性があるからであるが、結論的には現在の「現代社会」とほぼ同内容の「公共」が必修となる見込みである。

中央教育審議会(以下「中教審」)は、2016年12月21日に「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について」を答申した(以下「答申」という)。この答申を受けて、文科省では、高校の公民科については、「公共」という科目を新設し



てこれを必修とし、それにもなつて内容が重複する「現代社会」は廃止し、さらに「公共」の発展的な学習として「倫理」と「政治経済」は選択科目とすることとし、2018年度に学習指導要領を改定後、2022年から年次進行で実施することとしている。

高校での「公共」という科目がどのような内容になるかについて、答申の要約版では「現代社会の諸課題を捉え考察し、選択・判断するための概念や理論を習得し、自立した主体として国家・社会の形成に参画する力を育成する」と記述して、地理歴史科で新設予定の「歴史総合」が近現代史に重点を置くのと同様に、現在の政治・経済の動向の教育により重点を置いたものになる可能性を匂わしている。

「公民」科目の内容に関する答申本文を要約すれば、第一に「他者との協働により国家や社会など公共的な空間を作る主体であることを学ぶ」、第二に「現実社会の諸課題を話し合いなども行い考察、構想する」、第三に「現実社会の諸課題、例えば、公共的な場づくりや安全をめざした地域の活性化、受益と負担の均衡や世代間の調和がとれた社会保障、文化と宗教の多様性、国際平和、国際経済格差の是正と国際協力などを探究する」などとなっている。これらの記述から見て、現在の「現代社会」との違いは、おそらく現代社会の諸問題をより多く具体的に取り上げ、対立状況を掌握して対立の論拠などを考察させるところに重点をおくようにしたのではないと思われる。

現在の諸課題を多くとりあげ、歴史的な説明などを少なくすることには賛同できるが、内容的には、現行の「現代社会」と基本的な違いはないと考える。教えられる側の進学志向や教える側の乏しい能力等が続く限り、高校での必修科目の新「公民」には、抜本的な改善は期待できないというのが筆者の結論である。

高校での改善に期待できないとすれば、大学での「一般社会」は、高校の「現代社会」の教科書の内容から専門教育分野に譲るものは譲り、現時点の社会の動向や課題に重点を志向し、消費者教育、労働者教育、社会保障等の個別の対人政策分野にも踏み込んだ内容を、複数の教員（もちろん一人で可能な教員がいればよいが）がオムニバス方式で1年間教えるものとすべきであろう。次項で大学での「一般社会」の具体的な項目の試案を検討する。

### 3 大学での成人準備教育の試案

大学での年間授業コマ数は30コマなので、成人準備教育としての「一般社会」の内容も30回分に分けて検討してみた（**内容**の記述内容には1回分のもものと2回分のもものとがある）。その際に筆者の視点から見た各回の**ポイント**の標題で、必要とする理由や重点事項を付言した

第1～2回 **内容** 民主政治の歴史的形成過程（王権神授説、英仏米の市民革命、社会契約説とその思想家、三権分立、議会制民主主義、法の支配、立憲主義、人権の確立過程、欧米の独立宣言や運動等、ワイマール憲法とファシズム、衆愚政治、ポピュリズム政治、政治的無関心層）  
**ポイント** 現代の政治構造を理解するためには、民主政治の歴史的形成過程の知識を有していることが望ましい。ただし成人準備教育としては、歴史部分はできるだけ専門科目に

譲って、2コマ程度の内容に限定した方がよいので、現代政治に通ずるファシズム、衆愚政治、ポピュリズム政治、政治的無関心層などに重点を置いた方がよい。

第3回 **内容** 世界の政治体制（英国の議院内閣制とアメリカの大統領制、ソ連崩壊の過程、中国の社会主義政治体制、開発独裁、イスラム国における宗教と政治）

**ポイント** 現在の世界政治の動向を理解するための基礎知識であるが、とくに議院内閣制と大統領制の長所と短所、中国の政治体制などは成人準備教育の重要部分である。さらに現在の紛争やテロが過激派イスラム教徒により引き起こされている背景としてイスラム国における宗教と政治の結合を教えることにも挑戦したい。

第4～5回 **内容** 日本国憲法の基本原理(明治憲法の特徴とくに天皇大権、日本国憲法の成立過程、三大原理、自由権的基本権と政教分離・法定手続きの保障・公共の福祉、社会権的基本権と生活保護・労働基本権—公務員の制約も含む、国民の三大義務、新しい人権、憲法改正の動き)

**ポイント** 現代日本社会の基礎知識であり、成人準備教育の柱の一つであるが、明治憲法の天皇大権との対比で現在の国民主権や基本的人権を勉強させると理解しやすい。また公共の福祉との関係での制約も土地収用法、地方の公安条例などの実例で教えると理解しやすい。新入生向けに憲法の講義が別に設定されている場合には、憲法の統治構造部分だけにする方法もあろう。

第6～7回 **内容** 平和主義と自衛権（9条と自衛隊、日米安保条約、地位協定、思いやり予算、世界の軍事支出、PKO等自衛隊の国際的役割、集団的自衛権、沖縄と米軍基地、北朝鮮の軍事動向、中国の海洋進出等の動向）

**ポイント** 政党間の最も対立する政策分野であり、それだからこそ成人準備教育としては、政党・政治家を選択するために欠かせない教育分野であり、客観的な説明の努力を最大限に注力すべき分野である。憲法9条の規定から始めて憲法論だけでなく、日本の置かれている国際政治・軍事情勢を理解させる必要がある。その際に、日本の憲法学が憲法解釈論ともいべき基本的な性格をもち、「憲法にどう規定すべきか」の立法論的性格が希薄なことや地政学的な日本の立場をふまえた中国、北朝鮮、韓国などの現在の政治・軍事情勢の教えが重要であり、国際政治（できれば軍事も）専門の教員から必要最低限の最新情報が成人準備教育を担当する教員に継続的・組織的に伝達される仕組みが望まれる。

第8～9回 **内容** 三権分立と国会（チェックアンドバランス、国会の組織、内閣不信任と解散、衆議院の優越、国会改革、憲法改正手続き、政党と利益集団・族議員、55年体制、与党の事前審査制度、政治資金規正、政党交付金）

**ポイント** 議院内閣制を立法府の側から勉強する部分である。とくに参議院で否決された法案の成立のために衆議院では3分の2以上での再可決を要する規定が近年の政権交代に関係していること、与党の事前審査制度の意義（民主党政権当初の鳩山、菅内閣では与党の事前審査制度を採用しなかったために政府と与党の意思統一をめぐって政権が混乱し

たこと)などが高校教科書では説明されていないが日本の現実の統治システムでは極めて重要な役割を果たしていることなど、補完すべき重要課題の多い分野である。また、近時の憲法改正の動向も学生に調べさせるのに相応しいテーマである。

第10～11回 **内容** 選挙制度（選挙の原則、日本の選挙権付与の推移、衆議院の選挙制度と大中小選挙区の特徴、重複立候補制、ドント方式、参議院の選挙方式、一票の格差是正と合区、18歳選挙権と投票率、選挙違反）

**ポイント** 狭い意味での主権者教育の中核部分である。しかし、投票の仕方などのテクニカルな内容は少量にして、1993年の政治改革前の衆議院の中選挙区制と現在の小選挙区比例代表並立制との比較、それによる政権交代の実現などを主体に教えるべきであろう。一票の格差是正の経過とその弊害などにも言及することが望ましい。合区への批判から選挙制度を憲法改正の内容に含めようとする現在の動向も説明すべきであろう。

第12～13回 **内容** 議院内閣制と内閣（内閣総理大臣の役割、閣議、主任の大臣、中央省庁の組織、政務三役、独任制と合議制、審議会、官僚制、稟議制、行政手続法、情報公開法、国家公務員倫理法、天下り、独立行政法人等、公益法人制度の改革）

**ポイント** 行政府の概要部分である。問題点として、現在の高校教科書の記述内容は、限られた分量の中で官僚行政の肥大化やそれに対する行政手続法・情報公開法などの民主的統制に分量がさかかれすぎている。代わりに二つの提案をしたい。

第一は、行政組織に関することであるが、中央省庁の中核となる仕事の内容を極めて簡潔でもよいので教える教育（例えば公正取引委員会、金融庁、消費者庁などは何をする役所か）が望まれる。また、国家公安委員会や地方の教育委員会が何故独任制ではなく合議制組織を採用しているのか（政治的中立性の確保のためであるが素人の委員が専門的な判断をできるのかの問題も派生している）も初学者に必要な教育である。

第二は、政治と行政の関係であり、日本の政治が人気取りや地元圧力に弱い体質を持つことやその結果として多くの公共事業が行われ赤字経営や維持管理のコストに問題が生じていることなどは、是非学生に考えさせるべき課題である。換言すれば、政治主導とポピュリズムとは紙一重の関係にあることである。

筆者の教育経験では、関西国際空港（関空）が伊丹空港の危険性や24時間利用の要請で海上での新規建設を求められたが、関空完成後は伊丹空港が利便性から廃止されずに存続となり、さらに関空が兵庫から遠隔地に立地したことから神戸空港も新設されたこと、こうした他空港の影響による関空の赤字体質を潜在化するために伊丹も含めた新関空会社が設立されたことなどは、学生に理解しやすい内容であった。

第14～15回 **内容** 国の財政（政府の経済的役割—公共財の提供、所得再分配機能、景気の安定化—）、一般会計と特別会計、財政投融资制度、財政民主主義、租税法定主義、国民負担率、本予算・暫定予算・補正予算、概算要求・査定・国会審議、とくに次の3項目は重点事項である。

○一般会計の歳入構造—代表的国税(所得税・消費税・法人税)、地方税の例(住民税・固定資産税)、直接税と間接税、目的税と一般税、所得税の累進課税制度、消費税の逆進性、国債収入、建設国債と特例公債(財政法第4条)、国債依存度、国債残高、同残高の国際比較、基礎的財政収支、

○一般会計の歳出構造—一般歳出、地方交付税交付金、国債費

○一般歳出の主要項目—社会保障関係費、公共事業関係費、文教科学振興費、防衛費

**ポイント** 国の政策の殆どが予算による裏付けを伴うことを考えると予算編成の手続きや税負担、財政の累積赤字を成人準備教育として学ぶことの意義は大きい。高齢社会における社会保障の充実や教育無償化などは、すべてが財政負担との比較考量的問題であり、将来の子孫に負担を求めることにもなるからである。

現行の高校教科書でも上述した項目はすべて掲載しているが、これらは経済の項目部分になっている。その結果、多くの高校社会科担当教員は省略しているおそれがあり、公民教育の大きな問題点があるのは既述のとおりである。なお、上述した項目は、経済の基礎知識が乏しくとも高校生向けに平易な説明が可能と考える。

第16～17回 **内容** 地方自治(地方自治の本旨、地方公共団体の種類と数《とくに広域自治体としての都道府県は、都市計画のような広域行政や産業振興行政に軸足があり、基礎的自治体としての市町村は、主に社会保障分野や義務教育行政のような対人政策分野といった役割の違い》、特別地方公共団体の実際(東京特別区や一部事務組合制度の実際)、二代表制と牽制関係、首長等へのリコール制度、住民投票の実際、地方税財政とくに地方交付税交付金の仕組み、三位一体改革(所得税を減税して住民税を増税しても、住民税の収入が増えた分だけ地方交付税交付金が減少したため評判はよくなかったこと)、地方分権改革(機関委任事務制度の廃止と法定受託事務・自治事務制度)における対立点(国は統一・広域・公平を求め、地方は独自性・地域性を求める)

**ポイント** 若者が行政と接する場合、とくに社会保障や教育などの対人政策分野の所管は基礎的自治体である市町村が多い。また、卒業後地方公務員(一般事務)、警察官、消防官などの公的な職業を選択する者も多い。その割には、多くの教科書が地方自治に関する記述は少なく、少ない記述の中でオンブズマン制度や住民投票制度などの「行政への対抗のしくみ」にスペースを割いているのは成人準備教育の視点にたっているか疑問である。日本の行政のうち対人政策の分野が、いわゆる「融合型行政」で国と地方の横割り(同一行政分野を国は企画、地方は実施というように横断的に分担)になっている実態に鑑み、例えば生活保護制度などを事例にして、国と窓口市町村との役割分担(国は制度の企画立案や監査、市町村は申請案件の審査、国は4分の3の経費負担、地方は4分の1の負担)など、国・都道府県・市町村の三層構造を教えるべきと考える。

第18～19回 **内容** 主要政策その1—社会保障

社会保障の歴史、社会保障の4本柱(社会保険—医療・年金・雇用・労災・介護、公的

扶助—生活保護、社会福祉—児童福祉・母子福祉等、公衆衛生—難病・感染症対策等）、医療保険の種類（組合健保・協会健保・共済組合・国民健保、後期高齢者医療制度）、年金保険の種類（積立方式と賦課方式、国民年金基礎年金部分、厚生年金保険、厚生年金基金と国民年金基金）、労災保険・雇用保険・介護保険の意味と具体例（とくに医療保険と介護保険の相違点、特別養護老人ホームと老人保健施設の相違、居宅サービスと施設サービス、地域包括支援制度）

**ポイント** 現在の公民教科書では、対人政策分野の説明は、各種の用語の羅列にとどまり、内容の説明が省略されている場合が多い。例えば、東京書籍「現代社会」では「社会保険には、医療保険、年金保険、労働者災害補償保険（労災保険）、雇用保険、介護保険の5種類がある」と説明しているが、各保険の内容については、医療保険、年金保険、介護保険についてのみ欄外に小文字でそれぞれ50字程度の説明があるだけであり、労災保険、雇用保険については説明がない。就職に近いことを考慮すれば、労災保険や雇用保険についても簡単にどういう時のための保険なのかの知識を付与することが不可欠である。また、介護保険の説明（欄外の小文字）を例にとれば「40歳以上の国民が加入し、65歳以上の高齢者や要介護状態になった40～64歳の人が、居宅、あるいは、施設でのサービスを受けることができる制度。運営主体は市町村で、公費と保険料を財源とする。定期的に見直しが行われており、これまでに保険料や要介護認定などの制度改正のほか、介護予防サービスの新設などが行われている」となっているが、運営主体、財源、改正経緯などよりも医療と介護の違い、特別養護老人ホームと老人保健施設などの名前と相違点、都会では特養に入れずに老人保健施設を渡り歩く実態、居宅介護が老老介護になっている実態などの説明を優先すべきであろう。この部分に限らず、公民教科書の説明は、限られた時間の中で、学ぶ側に何を優先的に教えるべきかの吟味が不十分に感ぜられる場合が多い。おそらく記載しない場合の批判を恐れて多くのキーワードを羅列しており、縦割りの執筆結果に対する総括的な見地からの分量配分を行わず、また正確さよりも理解のしやすさを優先する執筆姿勢が不十分であったことの産物であろう。

#### 第20～21回 **内容** 主要政策その2—労働者の権利・労働問題

憲法27、28条と労働三権、労働基準法・労働組合法・労働関係調整法の概略、労働基準監督署の役割、三六協定・過労死・残業時間規制の動き（月100時間以内、2～6カ月平均で80時間以内の方向）、ブラック企業、ハローワーク、労働契約、最低賃金法、労働組合の組織率、日本型経営（終身雇用、年功序列、企業別労働組合）の崩壊、リストラ、労働者派遣法、非正規雇用者、能力主義・成果主義、外国人労働者問題、男女雇用機会均等法（セクハラ）、育児・介護休業法、男女共同参画社会基本法

**ポイント** 上述した項目は、現行教科書に概ね記載されており、また説明内容も比較的簡潔に記述しているので、これらが本当に教えられていれば問題はない。しかし、労働者保護行政の変革が多いことや教える側の殆どが社会経験を持っていないことを考慮すれば、

わかりやすい授業にすることは難しい分野であろう。

学生が就職後、すぐに残業や過重労働、パワハラ・セクハラなどに遭遇したり、育児休暇等の取得の必要性などを考慮すれば成人準備教育としては不可欠である。とくに労働基準監督署が相談相手になる公的機関として存在していることを忘れないように教えれば、電通事件のような最悪の事態はさけられるはずである。

第22回 **内容** 主要政策その3－消費者問題

消費者主権、消費者運動、消費者の四つの権利、消費者基本法、クーリングオフ制度、製造物責任法（欠陥製造物に対する無過失責任）、消費者契約法（不利な契約の無効）、金融商品販売法（元本割れの可能性の説明義務）、消費者庁、国民生活センター、地方の消費者センター、悪徳商法（インターネット通販、ワンクリック請求、電話勧誘販売、家庭訪問、無料商法）、自己破産、多重債務問題、トレーサビリティ制度、公益通報者保護法、独占禁止法の骨格

**ポイント** 労働者問題と同様に、上述の項目は、現行教科書に概ね記載されており、また説明内容も必要最低限の内容になっている。新規立法の多い分野なので教える側も苦労するが、学生の関心も高いと思われるので、最低限の知識を持たせるようにしたい。近年の公益通報制度の整備や独占禁止法の不公正取引なども簡単に触れておきたい。場合によっては、第24回の法律知識の講義とセットで教えるのも一方法である。

なお、社会保障、労働問題、消費者問題以外の個別政策（例えば環境問題、教育問題など）を教えることは望ましいが、全体枠との関係で本試案では割愛した。

第23回 **内容** 裁判所と司法

司法権、民事と刑事、特別裁判所の禁止、司法権の独立、大津事件、弾劾裁判所、裁判組織（家庭裁判所や簡易裁判所の役割も）、三審制、国民審査、違憲法令審査権、統治行為論、冤罪と再審、死刑制度、司法制度改革（裁判員制度、法科大学院、検察審査会制度）

**ポイント** 憲法の三権の説明の際に、上述の項目は教えられていると考えるが、法律学以外を学ぶ学生には最後のチャンスである。筆者の教育経験では、民事と刑事の区別すら説明できない学生が見られた。また近年の司法制度改革（裁判員制度、法科大学院等）の問題点などにも留意すべきかと思う。

第24回 **内容** 現代社会と法

法とルールの関係、法の支配、遡及立法の禁止、自然法・実定法・慣習法・制定法、公法・私法・社会法、刑事上の責任・民事上の責任・行政上の責任、家族法（扶養義務、婚姻、相続、成年後見制度）、契約と法（債権と債務、法人格、公序良俗違反）、経済生活と法（売買、金融、連帯保証人、担保と抵当、雇用）、訴訟（原告と被告、故意と過失、和解、調停、法テラス、裁判外紛争解決手続き）

**ポイント** 法律学を専攻する学生は、さらに詳しく学ぶので心配ないが、それ以外の学部学科の学生が、学生中や社会に出たときに最低限の法的知識をもたないと、連帯保証人に

なったり、無限責任社員になったり、悪徳商法の被害者になるおそれがある。また、家庭人として多くの契約主体になったり相続等の家族法なども必要とする事態がすぐ来することも考えなければならない。第3次安倍再々改造内閣（平成29年8月3日組閣）では、成人年齢を18歳に引き下げるための民法改正法案を国会に提出する予定であることが報じられているが（例えば平成29年8月5日付読売新聞）、これが成立すれば18歳以上で民事契約の主体になり訴訟当事者にもなり得る。日常生活に必要な民法の知識の付与は緊急課題である。

筆者の教育経験では、現状は債権・債務や物権など民法の知識が全くない学生、簡単に高額商品を買って消費者金融を利用する学生などの事例がみられた。法に関する最低限の知識、とくに刑法総論や民法総則のうち日常生活に不可欠な知識をどの専攻の学生も学べるような新入生教育の仕組みが望まれる。

#### 第25～26回 **内容** 国際政治—その1

- 国際社会：国家の三要素（領土、国民、主権）、主権国家（領土、領海、領空、排他的経済水域、公海）、ウェストフェリア条約、外交の必要性、国際法（条約、国際慣習法、グロティウス）、国連憲章、国連海洋法条約、EC、ASEAN
- 国際紛争：勢力均衡、軍拡競争、集団安全保障、国際連盟、国際連合、国連の組織（総会、安全保障理事会、経済社会理事会、国際司法裁判所）、常任理事国と非常任理事国、拒否権
- 安全保障：個別的自衛権と集団的自衛権、国連軍、「平和のための結集」決議、国連平和維持活動（PKO）、NATOとワルシャワ条約機構、冷戦崩壊、欧州安全保障協力機構（OSCE）、ASEAN地域フォーラム
- 国連：UNICEF、UNHCR、UNEP、UNESCO、WHO、ILO、国連人権理事会、世界人権宣言、国際人権規約、国際刑事裁判所、国連分担金、国連改革

**ポイント** 国際政治その1では、国際政治の基礎となる国家の意義や国連等の国際機関に関する最低限の知識を教える。上述した項目は、「現代社会」の教科書の中から重要と思われる用語を半分程度拾ったものであるが、時間の関係ですべての項目を教えなくとも良い。逆に言えば、現在の教科書は盛り込み過ぎで、高校生は何が重要かもわからず、すべての用語の印象が薄くなって覚えられないのではと危惧する。執筆者の縦割りの弊害であり、ここでも教わる側に立った成人準備教育が求められる。

#### 第27～28回 **内容** 国際政治—その2

- 冷戦関係：米ソの冷戦と核軍拡競争、ベトナム戦争、キューバ危機、デタント、中ソ対立、非同盟主義、ゴルバチョフと冷戦終結（ペレストロイカとグラスノスチ）、ベルリンの壁崩壊、ソ連解体、湾岸戦争、オスロ合意、同時多発テロ、アフガニスタン戦争、イラク戦争、ユーゴスラヴィア内戦、コソボ紛争、アラブの春、ISの台頭
- アジア関係：中国の改革・開放政策、天安門事件、社会主義市場経済、南シナ海問題、

朝鮮戦争、北朝鮮の核開発、韓国の反日意識

○現代の紛争:多民族国家とナショナリズム、宗教と政治、テロリズム、パレスチナ問題、難民問題

**ポイント** 冷戦後の国際紛争に関する知識を教える部分であるが、教える側の知識量によって左右されるのはやむをえない。要は、国際社会がいつも流動し、不正義の価値観によって支配される場合もあることや力の行使が歓迎される場合もあること、そうした環境の中に日本がおかれている国際政治の現実を教えることである。高校では、すべての紛争は話し合いで解決すべきとの理想論を教えることは必要であるが、大学での成人準備教育では、国際紛争の冷徹性や不合理性にも対応できる人間の形成に寄与できる教育を目指したい。

第29～30回 **内容** 日本の外交

サンフランシスコ平和条約、日米安保条約と集団的自衛権、日ソ共同宣言、国連加盟、日韓基本条約、沖縄返還協定、沖縄基地問題、日中平和友好条約、北方領土問題、竹島、尖閣諸島、北朝鮮との関係、拉致被害者、ODAの実績、PKO等の国際貢献活動

**ポイント** 戦後の日本外交の流れを辿り、現在当面する外交課題を解説し、考えさせる部分である。教科書では、「人間の安全保障」「地球市民」<sup>(注7)</sup>など性善説に基づく精神的な価値観の推奨で結論付けている場合が多い。それらの推奨自体に間違いはないが、日本を取り巻く国の中には軍事力を背景に強引に自国の要求を通そうとする国や反日教育を徹底している国などがあり、「地球市民」的な価値観や性善説では国益を守りきれない場合があること、日本人の謙虚さなどはむしろ交渉相手をつけあがらせる場合があること、国際政治の本質の一つは軍事力を背景とする外交であることも教えなければならないであろう。既述した公職選挙法による政治的中立との関係で教え方の難しい分野であるが、そうした教育こそ大学においてチャレンジしなければならないと思う。

## 注

- (注1) 平成28年6月13日「主権者教育の推進に関する検討チーム最終まとめ～主権者として求められる力を育むために～」
- (注2) 平成28年3月31日「主権者教育の推進に関する検討チーム中間まとめ～主権者として求められる力を育むために～2主権者教育の基本的な考え方について」
- (注3) 平成29年度学校基本調査(速報値・平成29年8月3日公表)によれば、平成29年5月時点の大学・短大進学率は現役で54.8%(大学のみでは49.6%)、過年度卒を含めると57.3%(大学のみでは52.6%)であり、これに専門学校を加えた高等教育機関への進学率(過年度卒も含む)は80.6%である。ちなみに就職者の割合は17.7%である。
- (注4) 平成28年度の学校基本調査では、平成28年度の大学の学部入学者数は、618,423人であり、うち私立は486,970人(78.7%)である。
- (注5) 『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法第13次改訂版』P172など
- (注6) 「数字で見る日本の100年(改訂第6版)」(矢野恒太郎記念会2,013年3月17日)
- (注7) 典型的な例として、「新現代社会」(清水書院)のP202～P203。「近代国家の主権を超えた国際社会の新たな社会システムを地球規模で構築」「地球市民となるには、自らが溢れる情報から公正や正義を吟味し、多様な価値や考えを持つ人々と出会い、自己と社会について思索を深める機会が欠かせない。地球市民としての責務と役割を担う人々によって、日本や世界の新たなシステムを創造していくことが世界平和の実現への第一歩なのである」