

# 対立を合意に導く民主的プロセスをどのように教えるか

：中学校社会公民的分野「対立と合意」「効率と公正」に関する政治学的考察

\*石田 雅 樹

## 要 旨

本稿は、学校教育におけるデモクラシーの位置付けと在り方を問い直すために、中学校社会公民的分野の教科書を政治学的視点から検証し、その意義と問題点を明らかにしたものである。その際、公民的分野の単元「対立と合意」「効率と公正」を取り上げ、第一に、それが生徒の身近な問題とデモクラシーとの接点を探る点に教育的意義があることを示した。第二に、その「効率」「公正」概念を検証することでその狭隘さを明らかにし、問題解決の指標とするには不十分であることを論証した。本稿では教科書を内在的に読み解くことで、「効率」概念に関しては合意形成における時間・労力の問題が、「公正」概念に関しては多元性と相克の問題がそれぞれ欠落していることを明示した。本稿は以上のような作業を通じて、公民教育と政治学との架橋を試み、本教科内容が「市民性教育」へ展開する可能性を提示した。

**Key words**： デモクラシー、公民教育、市民性教育、効率と公正

## はじめに

学校教育においてデモクラシーをどのように教えることができるのか。本稿はこの問いに答える手がかりとして、中学校社会公民的分野の教科書テキストを政治学的視点から検証し、その意義と問題点を明らかにするものである。その際、公民的分野の単元「対立と合意」「効率と公正」を取り上げ、それが生徒の身近な問題をデモクラシーから問い直そうとする点を確認し、また同時に、それが十分に考察されていない点を論じるものである。

「対立」から「合意」形成に至るための「効率と公正」概念に関しては、例えば東京書籍『新しい社会公民』(2021)「第1章第3節 現代社会の見方や考え方」では、体育館を利用する三つの部活（バスケットボール部、バレーボール部、バトミントン部）での話し合いが教材として提示されている。本稿では主としてこの体育館利用をめぐる部活動の合意形成を事例として取り上げるが、その際以下の二点に留意し検証と考察を行うものである。

第一に「政治学」的視点の意義について。本単元「効率と公正」はこれまで主として経済学・経済教育の視点から批判的検証が行われてきたが、政治学・政治教育の枠組みでは十分な研究は行われてこなかった。本稿では先行研究を踏まえつつも、今回注目する部活動の合意形成を事例とする際には政治学的視点が有益であることを示し、またそれが「市民性教育」へと発展する可能性を明示する。

第二に、社会科教育と政治学との架橋という点について。本稿は政治学の視点から教科書で扱われる「効率と公正」概念の検証と考察を行うものであり、その点で社会科教育や公民教育の立場から授業開発や指導案を提示するものではない。しかしながら、本稿が行うのは政治学の専門研究の立場から「効率と公正」概念を精緻に検証することではないし、またそれが公民教科書に記述されていないことをあげつらうことでもない。本稿で行われるのは、教科書テキストを内在的に読み解き、その設例におけるデモクラシーを問い直す教育的意義を確認することである。またそれと同時に、そこで記述された「効率」「公正」概念が狭隘で生

\* 宮城教育大学 教科内容学域 人文・社会科学部門 (政治学)

徒らの思考を制約しかねないこと、教科書と生活世界とのあいだに断絶があることを指摘する。本稿はこうした教科書の設例で描かれたデモクラシーを日常世界から捉え返すことで、社会科教育と政治学との架橋を試みるものである。

## 1 「対立と合意」「効率と公正」単元概要と教科書の設例

### 1-1 学習指導要領での位置づけと単元概要

最初にこの「対立と合意」「効率と公正」単元の学習指導要領上での位置付けと、その導入経緯について簡単に確認しておきたい。

中学校社会公民的分野の導入として、「対立と合意」「効率と公正」が教科内容に登場するのは、平成20年(2008年)改訂『中学校学習指導要領』からである。この改訂に伴い、公民的分野の学習内容(1)私たちと現代社会 イ 現代社会をとらえる見方や考え方の項目において、「人間は本来社会的存在であることに着目させ、社会生活における物事の決定の仕方、きまりの意義について考えさせ、現代社会をとらえる見方や考え方の基礎として、対立と合意、効率と公正などについて理解させる」という文言が記載されることになった(指導要領[2008:28])。本単元では、人間社会における社会的対立が生じるがゆえに合意形成が必要となること、その合意形成を行う際に参照されるべき規範として「効率と公正」が位置付けられることになる。これ以降、この教科内容はその後の指導要領にも引き継がれ、平成29年(2017年)改訂『中学校学習指導要領』(執筆時点での現行の指導要領)でも、社会〔公民的分野〕の導入部分である「A 私たちと現代社会(2)現代社会を捉える枠組み」において、「現代社会の見方・考え方の基礎となる枠組みとして、対立と合意、効率と公正などについて理解すること」が内容として記載されている(指導要領[2017:57-58])。この「対立と合意」「効率と公正」は社会ルールの作成・遵守・見直しという論点を構成し、少子高齢化やグローバル化、文化の多様性や伝統などと共に公民的分野の導入部分に位置付けられている。

この学習指導要領の改訂を受けて、平成24年度(2012年度)から26年度(2014年度)にかけて刊行された公民教科書で「対立と合意」「効率と公正」が学習

内容として取り上げられることになり、以降平成28年度(2016年)の改訂を経て、現行の令和3年(2021年度)の教科書にも引き続き記載されている。教科書出版会社——東京書籍、帝国書院、日本文教出版、教育出版、清水書院、自由社、育鵬社——ごとにその記述の文章量や具体的設例などには違いはあるが、ここでは代表的な教材の設例と改訂の傾向を確認しておきたい。

第一に、「対立と合意」「効率と公正」の教材事例として、中学生にとって身近な問題が取り上げられるようになってきたという点である。本単元が最初に登場した平成24年から26年度の教科書では、部活動のグラウンド利用など中学生にとって身近な問題を事例としたのは東京書籍[2013]と清水書院[2012]の教科書だけであり、他の教科書ではマンションなどの住宅環境をめぐる問題(マンションのスロープ費用負担、騒音問題(帝国書院[2014])、街灯設置(日本文教出版[2012])など)を事例としていた。その後平成28年度から令和3年度にかけて、より多くの教科書で中学生の学校生活に関係するような問題が取り上げられるようになり、先述のグラウンド・体育館の利用は東京書籍[2016,2021]以外の教科書(自由社[2021]、育鵬社[2021])でも扱われ、また合唱コンクールの練習スケジュール調整(日本文教出版[2016][2021])、教育出版[2021])などが新たな教材として提示されるようになった。

第二に、上記に関連して、本単元の教材となる事例が、以前は「現代社会の見方・考え方」の中でも複数のトピックを扱い、「対立と合意」「効率と公正」に関しても別個の問題を例示していたのに対して、近年は一つのトピックを複数回に渡って取り上げ、掘り下げて問題を考察するようになったという点である。例えば東京書籍『新しい社会 公民』を例にすると、当初の平成26年度版では「対立と合意」において①部活動のグラウンド利用と②住宅の側溝清掃を問題として紹介し、「効率と公正」では①のグラウンド利用を、「きまりを作る目的と方法」「きまりの評価と見直し」では②の側溝清掃をそれぞれ問題として取り上げる二部構成となっていた(東京書籍[2013:22-29])。この構成は平成28年度版でも引き継がれていたが、直近の令和3年度版では、部活の体育館利用に事例が集約され一部構成となり、一つの問題を4回に渡って複数の視点か

ら考察するように構成されている（東京書籍 [2021:24-31]）。他の教科書会社も、最初の段階ではトピックごとに個別の事例を提示する傾向が見受けられたが、改訂ごとに一つの問題を複数に渡って考えるように事例が修正されている。

## 1-2 東京書籍『新しい社会 公民』（令和3年度）の事例

教科書の設例について、以下では令和3年度（2021年度）改訂版の東京書籍『新しい社会公民』に基づいて、より詳しく見てみたい。

本教科書では、導入部の第1章「現代社会と私たち」第3節「現代社会の見方や考え方」において「対立と合意」「効率と公正」が取り上げられている。ここでは、われわれが家族の中に生まれ地域社会の一員を構成する点において、各自が社会的存在であるとされながらも、同時に個人が異なる個性や考え方を有することから「対立」が生じるものであること、その「対立」を踏まえて「合意」形成が行われ社会の決まりやルールが形成されていることが記述されている（東京書籍 [2021:24-25]）。その「合意」形成の際に「効率」と「公正」という規範が参照されることを以下のように記している。

対立を合意に導く解決策を考える際には、その解決策の内容や決定の方法について、全員が納得する必要があります。全員が納得できるかを判断する代表的な考え方に、効率と公正があります。私たちは対立の解決策を、効率と公正の面からも考えることが大切です。

効率とは、一般的には、より少ない資源でより大きな成果を得るという考え方ですが、ここでは社会全体で「無駄を省く」という意味で使います（…中略）。

公正とは、一人一人を尊重し不当にあつかわないということの意味します（…中略）。

対立を合意に導く解決策を考えるときには、必ずしも効率と公正の考えが両立できるとは限りません。私たちは、効率と公正を常に判断の基準として意識しながら、全員が納得できる解決策を考え、合意に向けた努力を続ける必要があります（東京書籍 [2021:28-29]）。

以上の「対立と合意」「効率と公正」概念を具体的

に考える設例として、同書では部活動の体育館の利用についての話し合いが取り上げられている（「2年前の学校でのトラブルについて考えよう」「1年前の学校でのトラブルについて考えよう」「現在の学校でのトラブルについて考えよう」）。この設例での問題状況を整理すると以下ようになる。

### 【2年前の問題状況】

- ・バスケットボール部（20人）、バレーボール部（11人）、バドミントン部（10人）（以下バスケ部、バレー部、バド部と略記）が体育館の利用について話し合いを行った。バスケ部は体育館の全面、バレー部とバド部は半面の利用を希望した。
- ・各部の部員全員が出席して話し合い、月・火・木（半面）バレー部／バド部、水・金（全面）バスケ部という案について、（多数決を予定していたが反対がないので）全員一致で合意が形成された。

### 【1年前の問題状況】

- ・バスケ部（22人）、バレー部（24人）、バド部（11人）。バレー部の部員が大幅に増えたのでそれに伴い体育館全面の利用を要望。初年度の決まりの見直しを行った。
- ・教科書（東京書籍 [2021:29]）では、部長の話し合いを参考として「効率」と「公正」の観点からどのような解決策があるか問題を提起するが、モデルとなる修正案は示していない。指導書 [2021:114] では参考として、月（半面）バド部／バレー部、火（全面）バスケ部、水（全面）バレー部、木（半面）バド／バスケ、金（全面）隔週でバスケ／バレー、という修正案を提示している。

### 【現在の問題状況】

- ・バスケ部（20人）、バレー部（24人）、バド部（12人）、卓球部（7人）。新たに卓球部が新設、体育館半面の利用を希望し、他の部活は昨年度と同様の利用を希望している。
- ・教科書（東京書籍 [2021:31]）では、バレー部は「週3で全面利用したい」、バスケ部は「週2で全面利用したい」、バド部は「半面だけ毎日利用したい」、卓球部は「半面だけ週2利用したい」。各部全ての要望は満たせないので調整が必要となる。

・教科書では「決まりの評価と見直し」に焦点を当てており、モデルとなる修正案は提示していない。指導書 [2021:116] では、月（半面）バスケット部／バド部・卓球部、火（半面）バスケット部／バレー部、水（半面）バレー部／バド部・卓球部、木（半面）バレー部／バド部・バスケット部、金（半面）バド部／卓球部 という修正案を提示している。

## 2 政治学的視点からの「効率と公正」

### 2-1 先行研究と政治学的視点の意義について

以上のような「対立と合意」「効率と公正」に関する学習指導要領上の位置付け、並びに授業設例や授業案については、これまで問題点も指摘されてきた。例えば、加納 [2009] は学習指導要領における「効率と公正」の定義の曖昧さを指摘し、経済政策における「効率」評価の視点と、経済教育上の視点の整合性を問題として提起した<sup>1</sup>。宇佐美・蓼一・野坂 [2014] は、それぞれ法哲学・経済学・法教育の視点から「公正」概念の多義性を指摘し、それが「公明正大」fairness, 「正義」justice, 「平等」equity「衡平」equity という複数の意味が混在している点を指摘した。また、石川・子仲・野間 [2017] は、これらを踏まえた上で「効率と公正」概念を教育する課題として、①「効率」「公正」両概念の定義の不明瞭さ、②「効率」「公正」概念の関係性の捉え方の多様性、とりわけ「公正さ」が重視され「効率」が軽視される傾向があること<sup>2</sup>、③提案される授業案の大部分が公民的分野の導入部分となり、政治・経済・国際を貫く大きな枠組みを提示できていない点を指摘した<sup>3</sup>。

以上のような先行研究を踏まえた上で、本稿で強調したいのは「対立と合意」「効率と公正」を考察する際

の「政治学」的視点の重要性である。先行研究の多くは主として「経済学」「経済教育」の視点から行われてきており、「政治学」「政治教育」の視点からの検証は十分に行われてこなかった。以下では先述の教科書の事例（部活動における校庭・体育館利用の問題）が、政治学の古典的課題と親和的であることを確認した上で、その事例の政治学的問題点を読み解いていくことにしたい。

#### ①資源の「強制的」配分という視点

第一に、「効率と公正」の設例における資源の「強制的」配分という点について。先述の東京書籍 [2012] [2016] [2021] の教科書の設例に典型的に見られる「校庭や体育館をどう利用するか」という問題は、限定された財の配分をモチーフとする政治学の古典的問題の一つに位置付けられる。例えば、政治学者デビッド・イーストンによる政治の定義、すなわち政治とは「社会に対する諸価値の権威的配分」であるという定義にあるように（イーストン [1976:136]）、政治は多様な要望（インプット）に対して、正当性を有する解決策（アウトプット）を提示するものである。国家予算の配分において、複数の対立するアクター同士での競争・妥協・合意が行われ、それに基づいて「諸価値の権威的配分」が行われるが、こうした限られた財の「権威的配分」を想定する政治的思考は、当事者同士が平等な立場で取引を行う経済的思考とは異なるものである。本設例において校庭や体育館という空間とその利用時間は有限であり、利用を巡って「対立」が生じ、誰もが納得し得る「合意」が必要となるという設定は、こうした「諸価値の権威的配分」という政治学の発想と親和的である<sup>4</sup>。このような点において本単元における政治的思考の枠組みを確認しておく必要がある。

1 加納はアメリカ NCEE (National Council on Economic Education) の経済教育と比較しその問題点を指摘するが、同様のものとしては宮原 [2010] も参照。

2 「効率」「公正」概念の関係について、教科書では先述のように「必ずしも効率と公正の考えが両立できるとは限らない」という説明している（東京書籍 [2021:29]）。これは両者がトレードオフの関係にあることを認めた上で、事例に応じて「効率」を優先するか「公正」を優先するかを判断させるとも解釈できる。しかし他方において、「効率」「公正」の座標軸を設定し、両方の評価を多く獲得する解決案こそが最適解であるとも論じており（東京書籍 [2021:35]）、両者の関係をどう理解すべきか曖昧である。

3 石川・子仲・野間 [2017] ではフェアトレードの視点から教材提案を行っているが、石川・池田 [2019] は、同様の視点から行動経済学に基づく新貿易ゲームの教材の提案も行っている。また、高校「公共」との接続を見据え、少子高齢社会における社会福祉制度との関連性を探るものとしては、原・金原 [2019]、より現実に近い部活動の部費配分（部員数、実績、要望額）を題材とした授業提案を行うものとしては、福田・森・柴田 [2018] を参照。

4 体育館・校庭という希少な財をめぐる対立に政治の存在論を指摘するものとしては、中村 [1988] を参照。

## ②合意形成における妥協・調停の必要性

第二に、「対立と合意」における「妥協・調停」の重要性について。本単元の主旨を要約すると、主たる問題は「異なる他者とどのように合意を形成するか」であり、「効率とは何か・公正とは何か」は副次的な問いとして位置付けられる。換言すると、「公正とは何か」「効率と公正との関係はどうあるべきか」という哲学・倫理的問いは重要ではあるものの、それに先行するものとして「どのように合意を形成できるか」という政治学の問いが設定されているのである。この点において、政治学者バーナド・クリックによる政治の定義、すなわち政治とは「多様な利益の間に創造的妥協をもたらす営み」という定義を確認しておくことは重要であろう（クリック [1962→1969:10-11]、関口 [2013:43]）。クリックが主張する「政治」は、異なる考えや価値観を持つ他者同士のあいだにある対立・紛争を前提とし、その対立・紛争を（暴力的手段を用いずに）どのように調停し和解を達成するかという営みの中に「政治」の存在を認めるものである。こうしたクリックの政治観は本単元の出発点にある基本認識、すなわち個人の多様性に基づく社会的対立と、それを念頭に置いた合意形成の要請と一致するものである。そうであるがゆえに、本事例の「校庭や体育館をどう利用するか」という問題において重要なのは、「効率」「公正」概念の精緻な議論を展開したり、「あるべき」論を考究することではなく、それらを説得材料としつつ、お互いが合意形成しうる妥協点・協調点の模索であることは確認しておくべき点である。

## 2-2 「効率」の政治学的問題：合意形成における「時間・労力」

さて以上のような点を確認した上で、「対立と合意」「効率と公正」について政治学的視点から再考するとどのような問題が浮かび上がるだろうか。先述のように「効率」や「公正」概念の曖昧さや狭隘さはこれまでも指摘されてきたが、ここでは教科書設例の内在的な問題、すなわち先ほどの東京書籍 [2021] での体育館利用をめぐる部活動の設例を対象とし、「効率」と「公正」それぞれの取り扱いの問題点を考えてみたい。

「効率」に関して問題となるのは、その定義が「みんなのお金や物、土地、労力などが無駄なく使われているか」とされながらも、その「みんなのお金や物、土地、労力」の中に、合意形成に要する「時間・労力」が考慮されていない点である。この教科書の事例で「効率」の考察対象とされているのは、各部活の体育館利用スペースに無駄がないか（体育館全面利用と片面利用の時間的最適化）であり、それ以外の「効率」については考察の対象外とされている。

しかしながら本事例において「効率」に関する問題として最初に取り上げるべきものは、合意形成にかかる時間の問題に他ならない。これについては、教科書27ページの「決定の方法」として「全員で話合って決定」「代表者の話し合いで決定」「一人で決定」それぞれの長所と短所が示され、その論点として「時間がかかる／かからない」が既に提示されている（図1参照）。

この点を踏まえるならば、体育館利用スペースの最適化以前に、合意の形成をどのように行うべきかが、既に「効率」の論点であるわけだが、それは教科書の

決定の方法	長所	短所
全員で話し合って決定	みんなの意見が反映される	決定に時間がかかることがある
代表者の話し合いで決定	みんなの意見がある程度反映される。全員で決めるよりは決定に時間がかからない	みんなの意見が反映されないことがある。一人で決めるよりも決定に時間がかかる
一人で決定	決定に時間がかからない	みんなの意見が反映されない
採決の仕方	長所	短所
全会一致	みんなが納得する	決定に時間がかかることがある
多数決	一定時間内で決定できる	少数意見が反映されにくい

図1. 決定の方法・採決の仕方（東京書籍 [2021:27]）より

事例では（指導書においても）明示されていない。この論点を念頭に置けば「効率」の問題として、時間がかからない「一人で決定」か、時間がかかる「全員での話し合い」という選択が「効率」と「公正」のトレードオフとなることを示唆することができる。またそもそもルールを変える作業の時間・労力のコストを考慮して前例踏襲や自分たちではない誰か（教員や保護者など）に任せるという選択肢も敢えて提示することで生徒の考えを揺さぶることもできるだろう。そして「体育館をどう割り振るか、早く解決策を考えて合意しないと練習の計画を立てられなくて困るよ」という生徒のセリフ（東京書籍 [2021:28]）は、合意形成にかかる時間の機会損失を意味しており、「決まらないこと」による損失の問題点を考えさせるものであるが、こうした論点も「効率」の考えるべき課題として取り上げるべきであろう。

### 2-3 「公正」概念の政治学的問題：「公正」の多元性と対立

次に「公正」概念の捉え方について見ることにしたい。この点について教科書では「決まりを作る過程にみんなが参加しているか（手続きの公正さ）」と、「機会が不当に制限されたり、結果が不当なものになったりしないか」（機会や結果の公正さ）という二つの「公正」の視点を提示している。また「決まりの評価と見直し」の節（東京書籍 [2021:30-31]）において、見直し評価の項目として①「目的を実現するための適正な手段になっているか」②「だれにとっても同じ内容を意味するものになっているか」③「決まりを作る過程にみんなが参加しているか」④「立場を変えても受け入れられるものになっているか」⑤「お金や物、土地、労力などが無駄なく使われているか」という項目が示されているが、このうち①と③は前述の「手続きの公正さ」、②と④は「機会や結果の公正さ」の内容

として示されている。

これらを踏まえた上で、「公正」の視点からは誰かを特別扱いせず「一人一人」を同じように扱うという点は重要な規範であるように見える。しかしながら、教科書の事例においてはこの「一人一人」を公正に扱うという主張の理論的帰結、より簡潔に言えば部活の人数に関する「公正」の両義性の問題がほとんど考慮されていない。

一方において、所属部員の数が多い部活ほど練習時間を確保すべきという主張は、少人数の部活の冷遇や排除につながり不公平を生み出すこととなり、「公正」とは言えないという議論が導き出される。しかしながら他方において、この問題の発端自体が、部員の数に比例して人数の多い部活は多く練習時間を確保すべきという主張から生じていることを忘れるべきではない。すなわち1年前の状況においてバレーボール部の部員が大幅に増員されたことに伴い、練習時間の変更が提案され「対立」となったのであり、その根底には部員数に応じた時間・面積の配分こそが「公正」であるという発想が存在する。それゆえ、教科書での「解決のための話し合い」の場において、「部員の数に応じて、使う面積や時間を決めるのが公正じゃないかな」というバレー部部長のセリフ（東京書籍 [2021:29]）についても、指導書のように「人数によって面積や時間を決めることは公正とはいえない」（指導書 [2021:115]）として切り捨てるのではなく、その人数に応じた「公正」の妥当性を深め掘り下げるべきである<sup>5</sup>。

つまり、所属する部員の「人数に応じた配分」は、一方においては少数派に不利となる点で「公正」を損なうものの、他方においては「一人一人」に平等な練習時間や面積を要求するための「公正」な視点を確保するものであること。こうした「公正」概念の多元性と相克について問題提起を行うことも必要であろう<sup>6</sup>。

5 この点では、自由社 [2021] の公民教科書が興味深い設例を提示しており参照すべきである。ここでも部活動の体育館利用を巡る対立が事例とされ、バスケット部、バレー部、ハンド部の練習時間の協議が示されている。興味深いのは、大会での成績に応じた配分（A案＝現状維持）、部活の利用時間を均等に（B案）、部員数に応じた配分（C案）、どれが「公正」なのか問題提起が行われている点である（自由社 [2021:36-37]）。設例の展開では、B案を採択することになるが、その結果バスケット部の大会成績が落ち込み、それを踏まえてさらなる協議が行われることになる。そして最終的には学校側に体育館の利用時間の延長を認めさせるという展開（自由社 [2021:39]）も重要な論点を提起している。

6 この点は現代の選挙における「一票の格差」のジレンマと同じ問題である。一方においては、選挙において「一人一人」を「公正」に扱うために「一票の格差」を是正することが必要となるが、その厳密な是正を求めることは、人口の多い地域の声を国政に反映させ人口の少ない地域の声が弱められることになる。何が「民意」となるかはそれを象徴する「制度」に依拠する点については、橋爪 [1996:109] を参照。

## 2-4 少数意見の尊重とその妥当性

さて以上のように「効率」における時間の問題、「公正」の多元性と相克の問題は、教科書テキストでは十分な考察対象として取り上げられていなかったが、これらの論点は「対立と合意」「効率と公正」の理解を深めるだけでなく、公民的分野全体でのデモクラシー理解に資することになる。以下ではこの「効率」「公正」とデモクラシーとの関係について、「少数意見の尊重」等の論点を取り上げて考察したい。

公民的分野におけるデモクラシーについては、既出の東京書籍『新しい社会 公民』では、第3章「現代の民主政治と社会」第1節「現代の民主政治」、第1項「政治と民主主義」で取り上げられている。ここでは「多数決と少数意見の尊重」という見出しで次のような解説が行われている。

話合っても意見がまとまらないこともあります。その場合は、最後は多数の意見を採用する多数決の原理が広く使われています。そのとき、異なる意見の人も多数の意見に従うことになるため、結論を出す前に少数の意見も十分に聞いて、できるだけ尊重する少数意見の尊重が必要になります（東京書籍 [2021:79]）。

こうしたデモクラシーにおける「多数決原理」と「少数意見の尊重」において、先述の「効率と公正」の論点を重ね合わせると、より深くデモクラシーを考えられるようになるだろう。例えば、「効率」における時間の問題を念頭に置くと、一方においては議論に時間をかけないで「多数決」を行ったり、誰かに任せってしまう方が「効率的」かもしれないが、そこで成立した「合意」にどの程度皆が従うのが問題となるだろう。他方において、時間を掛けて話し合いを続けること自体が問題の先送りを意味し、先述の体育館の利用のように「決まらない」ことの弊害も生じることになるだろう。「少数意見の尊重」をしつつもできるだけ短時間で決定するのが「効率的」なのか、あるいは時間を掛けても誰もが納得しうる合意形成を行うのが「効率的」なのか。「効率」をめぐるそうした論点を考えさせることができるだろう。

また「公正」の多元性の問題は、なぜ「少数意見の尊重」が重要かを問い直す視点を提起するものになる。この教科書での「少数意見の尊重」の説明ではそれが重要だとされながら、なぜそうなのか考察の端緒は何も示されていないが、これを先述の部活動の体育館利用の事例において補足することができだろう。例えば一方において、少人数の部活は発言権がなく、おとなしく多数派に従うべきという主張に対しては、自分の所属部活が少人数になる可能性を考慮すれば、そうした主張が受容できないことは容易に想像できよう。また他方で、部員の多寡にかかわらずすべての部活は練習スペース・時間を均等にすべきという主張に対しては、それが「一人一人」の意見を公平にカウントしていないことになり不満をもたらすことになるだろう。さらに言えば、部員の多いバスケ部やバレー部の練習時間が優遇されるのは、それが単なる部員数の多寡によるものであり、競技における優越を意味するものでなく、バスケが卓球よりも優れたスポーツであることを意味するものではない。このことを示唆すれば、デモクラシーにおける「少数派／多数派」においても「少数派」が必ずしも「多数派」より思想や意見で劣るわけではないことに気付くかもしれない<sup>7</sup>。このように「対立と合意」「効率と公正」の単元は、体育館利用や合唱コンクールの練習調整など中学生にとって身近な問題だけではなく、デモクラシーの在り方を広く問い直す視座を提起し得るのである。

## 3 結びに変えて：ルールの見直しへの関与と「市民性教育」

本稿は、学校教育におけるデモクラシー教育の可能性について、中学校社会公民的分野での教科内容「対立と合意」「効率と公正」を取り上げ、実際の教科書の記述に即しながらその理論的課題を政治学の視点から検証してきた。結論としては、公民教科書での設例、例えば体育館の利用をめぐる部活動の話し合いの設例は、「対立からどのように合意形成を行うか」という問題提起として有益であるものの、その「効率」「公

7 公民教科書には学習指導要領や授業時間などの制約もあり、デモクラシーの論点について十分な考察は示されていない。少数意見の尊重、全員一致と多数決との違い、多数決と人民主権との違いなどの論点については、差し当たり、橋爪 [1996]、森 [2008]、関口 [2013] を参照。

正」概念の狭隘な捉え方は生徒の思考の幅を狭め、合意形成に至る指標として不十分なものであった。本稿ではこの点について、「効率」における時間の問題と「公正」における多元性の問題を取り上げ、批判的考察を行ってきた。こうした批判が政治学の立場から社会科学教育に「ないものねだり」をしているのではないこと、つまりその発想自体が既に教科書中で示されていることも論じてきた通りである。

この「対立と合意」「効率と公正」の政治学的考察としては、紙幅の関係もあり十分に論じられない点もあるが、最後に「市民性教育」citizenship education への展開可能性について二つの視点から論じておきたい。

第一に、「市民性教育」における政治リテラシーの習得という点について。周知のようにイギリスの「市民性教育」では、その三つの柱として、(a) 社会的道徳的に責任ある行動の理解、(b) 地域社会への関与と参加、(c) 政治リテラシーの習熟を掲げ、理論と実践との往還の必要性を説いているが、その政治リテラシーの習得には基本的政治概念の理解が含まれている。策定を主導した政治学者バーナード・クリックは、概念教育に陥りがちな従来の公民教育の不毛さを批判しつつも、他方では政治リテラシーの養成には一般的な政治概念（権力 power, 秩序 order, 正義 justice, 代表 representation, 自由 freedom, 福祉 welfare など）の理解が必要不可欠であるとした（クリック [2011:114]）。本稿で取り上げた中学校社会公民的分野での「効率と公正」もまた、このクリックが示す政治リテラシーの習熟という文脈に位置付けることができるだろう。すなわち、こうした概念理解は、単に抽象的な情報として暗記することが目的なのではなく、あくまでもわれわれが生活するリアルな政治社会を理解するツールであって、概念教育とはこのツールの使い方と精度を向上させる取り組みであることを再確認すべきである。

第二に、それを踏まえてより重要なのは、この「対立と合意」「効率と公正」における教科書の設例は、生徒たち自身が身近なルールを見直し、コミュニティへ

の関心と参加を促す点において「市民性教育」への道筋を開いているという点である。

本単元で提示される「対立を前提とした合意の形成」「自分が関係するルールへの参加」「ルールは変えられる」という論点を素直に受け取れば、それは部活動のルールはむろん、学校のルールである校則を問い直すことにつながる。しかしながら、どの教科書にもそうした校則の見直しまでの展開は残念ながら——意図的か偶発的かは図りかねるが——示されていない。自分たちの学校のルールを問い直すことは、学習指導要領が言う「公民的資質」の育成、すなわち「主体的に生きる平和で民主的な国家及び社会の形成者に必要な公民としての資質・能力」(指導要領 [2017:41]) を育成する最初のステップになるはずだが、現在の公民教科書ではそれを踏まえた記述は行われていない。

なるほど、教科書の事例や設定をそのまま実際の部活動や校則に持ち込んでもうまくいかない可能性もあるし、そもそも生徒たち自身がルールの見直しを望まないかもしれない。そのような場合、部活や校則を見直そうと呼びかけることは、生徒にとっても教員にとっても負担にしかならないだろう。しかしながら、たとえそうであったとしても、「対立と合意」「効率と公正」の問題を「どこかの誰かの」話ではなく、「自分たちの」問題として考える視点は必要である。「自分たちの」問題として考えることは、教科書と現実とのギャップを考えるトレーニングにもなるであろうし、また自分たちにとって最も身近なルールである部活動や校則を自分たちで変えていけると実感することは政治的有効性感覚を獲得する第一歩となる。この政治的有効性感覚の向上こそデモクラシーを理解し実践していくために必要不可欠なものである<sup>8</sup>。そうした点を鑑みて、エンパワメントなき「主権者教育」ではなく、自分たちの身近なルールを見直し自分たちで変革する「市民性教育」への視座を開くものとして、この「対立と合意」「効率と公正」という教科内容を位置付ける必要があると思うのである。

8 この点に関して、一部の学校で実施されている学校運営への生徒参加の取り組みは参考になるかもしれない。宮下 [2016] によると、長野県辰野高校では生徒・保護者・教職員による三者協議会が設置され、アルバイト規則、授業評価、服装規定について「解決へ向けた話し合い」が行われている。また近年では、いわゆる「ブラック校則」への関心の高まりもあり、学校の校則への見直しも行われている。校則の歴史と近年の判例動向については、大津 [2021]、ブラック校則については、荻上・内田 [2018] を参照。



## 謝辞

本稿は日本公民教育学会大会（2021年6月20日）での報告を元に執筆したものである。また本研究は、2021年度科学研究費・基盤研究C「ジョン・デューイ「デモクラシーと教育」の理念と現実に関する教育政治学的研究」(21K02189)の研究成果の一部である。

## 参考文献

### 【凡例】

- ・教科書、指導書については、教科書出版社名と西暦発行年によって表記を略記した。  
 (例) 矢ヶ崎典隆・坂上康俊・谷口将紀(他)『新しい社会：公民』東京書籍、2021年、p.29. → 東京書籍 [2021:29]  
 (例) 新しい社会編集委員会(編)『新しい社会 公民：教師用指導書 指導展開編』東京書籍、2021年、p.100. → 指導書 [2021:100]
- ・学習指導要領については、「指導要領」と略記し西暦発行年を表記した。  
 (例) 文部科学省(編)『中学校学習指導要領』文部科学省、2008年、pp.35. → 指導要領 [2008:35]

### 【教科書・指導書・学習指導要領】

- ・五味文彦、戸波江二、矢ヶ崎典隆(他)、2012、『新しい社会：公民』東京書籍。
- ・坂上康俊(他)、2016、『新編 新しい社会：公民』東京書籍。
- ・矢ヶ崎典隆(他)、2021、『新しい社会：公民』東京書籍。
- ・谷本美彦(他)、2012、『社会科中学生の公民：よりよい社会を目指して』帝国書院。
- ・江口勇治(他)、2016、『社会科中学生の公民：よりよい社会を目指して』帝国書院。
- ・江口勇治(他)、2021、『社会科中学生の公民：よりよい社会を目指して』帝国書院。
- ・佐藤幸治(他)、2012、『中学社会：公民的分野』日本文教出版。
- ・林敏彦(他)、2016、『中学社会：公民的分野』日本文教出版。
- ・野間敏克(他)、2021、『中学社会：公民的分野』日本文教出版。
- ・中村達也、竹内裕一、笹山晴生(他)、2012、『中学社会公民：ともに生きる』教育出版。
- ・中村達也(他)、2016、『中学社会公民：ともに生きる』教育出版。
- ・成田喜一郎(他)、2021、『中学社会公民：ともに生きる』教育出版。
- ・中村研一(他)、2012、『新中学校公民：日本の社会と世界』清水書院。
- ・小山常実(他)、2021、『新しい公民教科書：中学社会』自由社。

- ・伊藤隆(他)、2021、『最新新しいみんなの公民』育鵬社。
- ・新しい社会編集委員会(編)、2021、『新しい社会 公民：教師用指導書 指導展開編』東京書籍。
- ・文部科学省(編)、2008、『中学校学習指導要領』文部科学省。
- ・文部科学省(編)、2017、『中学校学習指導要領』文部科学省。

### 【その他参考文献】

- ・クリック、バーナード、前田康博(訳)、1962→1969、『政治の弁証』岩波書店。
- ・———、関口正司(監訳)、2011、『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。
- ・イーストン、デヴィッド、山川雄巳(訳)、1976、『政治体系：政治学の状態への探求』ペリカン社。
- ・原宏史、金原洋輔、2019、「中学校社会科公民的分野と高等学校公民科「公共」を接続する中学校社会科授業の開発——「対立と合意」・「効率と公正」・「希少性」と「幸福、正義、公正」の接続に着目して——」『東海学園大学研究紀要：人文科学研究編』24 (March) : 59-74.
- ・橋爪大三郎、1996、『民主主義は人類が生み出した最高の政治制度である』現代書館。
- ・福田喜彦、森秀樹、柴田映里、2018、「中学校社会科公民的分野における見方・考え方の発達の変容に関する実践的研究——「対立」「合意」「公正」「効率」の4の概念的枠組みをもとにして」『兵庫教育大学学校教育研究』31: 1-10.
- ・石川誠、小仲一輝、野間勇輝、2017、「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の理論的分析」『京都教育大学教育実践研究紀要』17: 157-68.
- ・石川誠、池田恭浩、2019、「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開(2) 行動経済学の視点からの考察」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』1: 129-38.
- ・——— 2020、「中学校社会科公民的分野における「効率」と「公正」概念の教材化に向けた展開(その3) 日本とオランダの市民性教育からの考察」『教職キャリア高度化センター教育実践研究紀要』2: 141-49.
- ・加納正雄、2009、「効率と公正を学ぶための経済教育」『滋賀大学教育学部紀要：教育科学』59: 153-62.
- ・宮原悟、2010、「「経済教育」研究(第5報)——中学校新学習指導要領社会科「公民的分野」における「対立と合意」「効率と公正」をめぐる——」『名古屋女子大学紀要』56:101-112.
- ・宮下与兵衛、2016、『高校生の参加と共同による主権者教育：生徒会活動・部活動・地域活動でシティズンシップを』かもがわ出版。
- ・森政稔、2008、『変貌する民主主義』ちくま新書。
- ・長沼豊、大久保正弘(編著)、2012、『社会を変える教育 Citizenship Education』キーステージ21.
- ・中村紀一、1988、「〈研究ノート〉政治学ノート(その一)」『筑波

法政』11: 255-270.

- ・ 荻上チキ・内田良, 2018, 『ブラック校則：理不尽な苦しみの現実』 東洋館出版.
- ・ 大津尚志, 2021, 『校則を考える：歴史・現状・国際比較』 晃洋書房.
- ・ 関口正司, 2013, 「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』60: 41-71.

(令和3年9月30日受理)

## How to Teach the Democratic Process of Turning “Conflict” into “Consensus.”

: A Political Study on “Conflict and Consensus” and “Efficiency and Fairness”  
in Junior High School Social Studies.

ISHIDA Masaki

### Abstract

This paper examines junior high school civics textbooks from a political science perspective to clarify how to teach democracy in schools. To accomplish this, I focus on the units of “Conflict and Consensus” and “Efficiency and Fairness” in civics textbooks to explore their educational significance and examine issues familiar to students from the perspective of democracy. Additionally, I discuss their limitations by describing how the definition of “efficiency” does not address the issue of time in consensus building, as well as how the definition of “fairness” does not address the issue of its pluralism. By studying the examples in the civics textbooks from a political science perspective, I endeavor to bridge the gap between civic education and political science and show how this subject can unite “citizenship education.”

**Key words** : democracy, civic education, citizenship education, efficiency and fairness