

# 中高における政策教育基礎カリキュラムの構想

磯崎 育 男

千葉大学・教育学部

## Design of the Basic Curriculum of Policy Education in High Schools

ISOZAKI Ikuo

Faculty of Education, Chiba University, Japan

本稿は、平和で民主的な社会・国家の形成者の育成のために、政策教育の基礎カリキュラムを中高校レベルで提案することを目的としている。

This article aims to develop the basic curriculum of policy education in junior and senior high schools in Japan for cultivating the people who form a democratic and peaceful nation.

キーワード：政策教育 (policy education) 基礎カリキュラム (basic curriculum)  
制度・構造 (institution & structure) 過程 (process) 政策・インパクト (policy & impact)

### はじめに

教育基本法の教育の目的にかかわる平和で民主的な社会・国家の形成者の育成のためには、民主社会・政治の理想と現実を理解し、政治に参加できる資質を生徒たちに作り上げることが重要である。

筆者はこれまで、上記の目的に沿って、これまでの政治教育を革新する「政策教育」を提唱してきた。前回、小学校を対象とした政策教育の基礎カリキュラムを提示したが、拙論では、中高のそれを試論として展開する。ただし、紙面の関係でその全体を詳細に扱うことは難しいので、カリキュラムの概要を示すこと<sup>(1)</sup>をその目的とする。

構成としては、最初に中高の政策教育の基礎カリキュラム設定の方針を明示する。次いで、中学校、高校の順で、基礎コース、発展コースのうち、後者に限定して、授業内容の概要を提示し、最後にその意義等を集約する。

### 1 中高における政策教育基礎カリキュラム設定の基本方針

政策教育カリキュラムは、小中高で一貫し、生徒たちの発展段階に対応し、その標準授業時間に関しては、小学校で35時間、中学校および高校で、70時間を想定する。

以下、基本方針を提示する<sup>(2)</sup>。

(1) 制度・構造—過程—政策・インパクトの三元構成とレベル (国家、地域、国際) の設定

政策教育の内容を大きく3つに分けるとともに、内容項目の空間的位置づけとして、国家レベル、地域レベル、国際レベルを設定する。

(2) 各レベルを扱う授業時間のバランス重視

地域レベルの扱いは、どの教科書を見ても他のレベル

に比べ軽視されてきたといつてよい。有名なJ・ブライスの「地方自治は民主主義の学校」という表現は頻繁に使われるものの、その実際上の扱いは、高校の政治経済教科書では、多くて4ページ程度にすぎない。ここでは、国家レベル、国際レベルと同等に近い形で地域レベルを扱うこととする<sup>(3)</sup>。

(3) 抽象性と具象性の反復

概念を十分に使いこなすようになるには、具体的事例への適用が必要である。教授法においては、常に定義、概念の内包や外延、下位カテゴリーなどに留意するとともに、具体的な議論とのマッチングに配慮することにより、理解を深める。また、小中高の全体にわたって基礎的部分の反復を重視する。

(4) 憲法学、法学中心性からの脱却

これまでも主張してきたが、政治教育は制度が中心で、しかも憲法や他の法律学の「上澄み」がベースであった。現行の教科書でも、法律学の成果すら十分とはいえないが、ここでは、政治学、行政学、公共政策学などの知見を基礎的部分に導入しやすいカリキュラム設計とする。このことは、(1)で述べた三元構成を教育内容とすることとも連なる。

(5) 比較の多用

国・地域・国際各レベルにおけるさまざまな事象を説明する際、通時的・共時的比較を多用し、理解力の向上を図る。比較の効用に頼らざるを得ないのは、社会科学のいわば宿命である。

(6) 教授法としてエッセンシャル・クエスチョンズ (EQ) への配慮

生徒たちに自ら発問し、探究する学習を喚起するためには、教師が有効な問いを発しながら、授業を展開し、生徒の継続的学習に資することが重要である。

(7) 批判力の育成と妥協への配慮

既存制度や政策については、そのまま議論の前提にすることなく、議論すべき対象とするとともに、政策や政

連絡先著者：磯崎育男 isozaki@faculty.chiba-u.jp

策過程における妥協の価値などについても触れ、個人的意思決定能力だけでなく、集団的意思決定の大切さなどを習得できるようにする。

#### (8) 参画の重視

民主主義体制の維持・発展のためには、国民の参加志向が重要である。ワークショップ、ディベート、合意形成学習、協同学習を含め、実例を絡めた参加型学習をすべての校種で取り扱う。いわゆるアクティブ・ラーニングの方法を積極的に取り入れる。

以下、ここでは紙面の関係で中高の政策教育基礎カリキュラムの発展コースのみに限定し、記述する<sup>(4)</sup>。

## 2 中学校の政策教育基礎カリキュラム（発展コース）

**大単元<sup>(5)</sup>** 政治とは何だろうか。

**実施学年** 3年、総合的学習の時間（一部）

**大単元の目標** 小学校の政策教育を踏まえ、その成果を具体的事例や比較を交え、深化させるとともに、政治学、行政学、公共政策学の知見を導入しながら政治的リテラシーを向上させること

**指導計画** 70時構成

### 各授業内容一覧

前提的知識の展開（1時～6時）

(1・2時) 政治とは何だろうか。

「政治」からの連想、政治の定義、政治の必要性、世界各国での政治、体制分類<sup>(6)</sup>  
 ・政治関連概念としての「政府」「国家」「政策」<sup>(7)</sup>  
 ・権力と政治

(3・4時) 政治をどのように見たらよいのだろうか。

・カリキュラムの基本スキームの提示と説明  
 ・全体の枠組み（国際レベル、国家レベル、地域レベルと統治アクターと非統治アクターの関係、レベル相互におけるアクターの関係など）  
 ・制度・構造、過程、政策・インパクトとは  
 ・リンカーンの民主主義規定“of the people, by the people, for the people”との関係

(5・6時) 自由民主主義体制について深く知ろう。

自由民主主義体制とは、そのメリット・デメリット、最大多数の最大幸福、多数決原理と少数者保護の原理の両立性、直接民主制と間接民主制  
 ・権力分立論（三権分立、地方分権）  
 ・民主主義理論との関係  
 ・全体主義、アナーキーと民主主義、他の体制

国家レベル

制度・構造（7～22時）

(7時) 日本国憲法について知ろう。

制度・構造とは何か、再確認

日本国憲法の構成、大日本帝国憲法、他国憲法との概要比較

・法体系の中の憲法

(8時) 日本国憲法の特徴はどのようなものだろうか。

象徴天皇制と君主制、憲法の三本柱（基本的人権の尊重、国民主権、平和主義）

・三本柱の関係性

(9・10時) 国民の権利にはどんなものがあるのか。

国民概念、「われらの子孫」、「将来の国民」、公務員概念、人権の内容、自由権、平等権、社会権、参政権、賠償請求権、裁判を受ける権利など

・人権発展の歴史

・人権の詳細 大日本国帝国憲法との比較

(11・12時) 国民の義務、公共の福祉はどのようなものか。

国民の義務、大日本国帝国憲法との比較、公共の福祉と人権との関係、勤労の権利と義務、教育を受ける権利と教育を受けさせる義務のそれぞれの主体と関係  
 ・人権と公共の福祉に関する具体例の考察  
 ・義務の必要性

(13・14時) わが国の統治機構はどのように構成されているのだろうか。

統治機構とは、その特徴、三権の内容、分立の必要性

・実際の三権分立（理想と現実）、他国との比較

・地方分権、他国との比較

・統治機構と公務員

・国権とは

(15・16時) 制度的特徴を深く考えてみよう。

議院内閣制、二院制、衆議院の優越、統治アクターの権限、統治機構の変遷

・国会法、内閣法、国家行政組織法の規定

・内閣と内閣総理大臣

(17・18時) 統治機構と国民の関係を見てみよう。

三権と国民の関係（大枠）

・ホッブス、ロック、ルソー、マキャベリの考え方（権力機構と国民）

・行政官僚制の展開（専門性と民主主義）（ウェーバー、ミヘルズなど）

・請願権と統治機構の対応

・選挙権と正当性付与（国民審査を含む）

・賠償請求権とその実態

(19・20時) 統治機構以外の政治アクターについて考えよう。

政党とは、政権と政党、政党の役割、政党の発達、議席数の変遷（選挙制度との関係を含む）

・政党と官僚機構、族議員と官僚、政党と派閥

・自民党政権下での与党審査システム

・政治的利益集団とは（具体例を提示）、歴史の変遷

・政党、利益集団と民主主義

・マスメディアとその役割

(21時) 国家財政の構造を見てみよう。

・歳入構造、国債依存度、他国との比較

・国債等が1千兆以上に累積した理由、国家財産との比較

・各レベル間における資金の流れ

(22時) 国民は政治をどのように考えているのだろうか。

・国民の政治（政治家、官僚、裁判官など）への態度、内閣支持率などの変遷

・政治的無関心と棄権、和の重視と政治の忌避、政治知識の格差（非対称性）

・民主主義と国民の意識

過程 (23~26時)

(23・24時) わが国の政策過程を見てみよう。

過程とは何か、再確認

日本国憲法などが予定する決定の流れ、日本国憲法の制定過程、大日本帝国憲法の制定との比較、憲法改正過程、法案等の決定過程、予算の決定過程、閣議（最高決定機関）の決定過程、最高裁判所の決定

- ・発案・推進主体に着目することによる過程分類（一部具体例提示）
- ・政策方向と執行過程のねじれ
- ・過程の妥当性

(25・26時) 統治機構を構成するアクターはどのように選ばれるのだろうか。

国会議員・総理大臣・国務大臣の決定、一般行政職等の選任プロセス、最高裁判所判事等の選定過程、下級裁判所の裁判官の選定過程、選出されたアクターの日常

- ・選出アクターの特性
- ・選出プロセスの問題点

政策・インパクト (27~30時)

(27・28時) 政策とは何だろうか。

政策・インパクトとは（再確認）

わたしたちの生活と政策の関連性、日本国憲法と政策

- ・国家機能の変化と主要政策の展開（歴史的説明）
- ・価値配分としての政策の受益と受苦
- ・過程と政策との関連性

(29・30時) 政策とインパクトに関する論議を一層深めてみよう。

政策の種類、国内政策と対外政策の連動、憲法、法律、同施行令、同施行規則、政省令や基準、政策の集合体としての予算

- ・税制、条約など
- ・政策主体との関係
- ・政策インパクトにおける影響対象、影響面、直接的影響と間接的影響
- ・政策評価の視点
- ・政策理念と政策実施との乖離可能性
- ・政策の成否とは

(31時~34時) 国家レベルのアクティブ・ラーニング

国家レベルにおける制度・構造、過程、政策・インパクトの連動性についてアクティブ・ラーニングを行う。

最初にこれまでに決定された政策（効果も一定程度出ている事例）を分析対象にし、関連制度・構造の下でどのような過程が展開したか（発案者、推進者、反対者、最終決定者の特定、イシューの展開、関連政策の展開など）を見るとともに、政策内容を吟味し、どのアクターの考え方が反映されているのかを分析する。その後、政策の効果がどのようなものであったのか、について立場による違いを考えながら考察させる。あわせて、当該制度・構造、過程、政策・インパクトを対象に多面的な視点から評価させる。

次いで、上記分析を活かしながら、問題発見から政策提案、そして政策実現のための働きかけに至る作業をグループ学習やグループ発表を取り入れながら行う。そ

の過程で政策対象の拡大などを図り想像性、共感性をはぐくむと同時に、新たな政策代替案づくりにおいて創造性や妥協の可能性などを実践的観点から把握させる。

地域レベル

制度・構造 (35~40時)

(35・36時) わが国の地域レベルの政治機構はどうなっているのだろうか。

日本国憲法における地方自治、大日本帝国憲法、他国との比較、国政との比較、「地方自治の本旨」、住民自治と団体自治、地方自治体の種類、地方における二元代表制、行政の多元性、行政の職務分担、住民とは、住民の直接請求制度

- ・オンブズマン制度
- ・民主主義の観点からの地方自治機構の評価

(37・38時) 国と地方との関係はどうなっているのだろうか。

地方分権一括法施行前と施行後、地方分権一括法の概要、国と地方との関係の変化、地方紛争処理委員会の活動

- ・国と地方の人事交流
- ・地方政党・会派と国政政党
- ・長・議員を取り巻く権力構造

(39時) 地方財政の特徴とは何だろうか。

地方歳入（自主財源と依存財源、一般財源と特定財源、地方債・一時借入金、財政力指数など）、時系列的推移

- ・地域格差の実態と原因

(40時) 地域の人々は政治をどう見ているのだろうか。また、国と地方の統治アクターにはどのような役割期待があるのだろうか。

- ・国と地方のそれぞれに対する期待や住民の地方政府、地方議会に対する意識
- ・国・地方の不信構造とその要因
- ・投票率からみる住民意識

過程 (41~44時)

(41・42時) 地方における決定過程はどのように展開するのだろうか。

条例、予算、専決処分、地方議会の審議過程、住民投票と議会の決定との関係

- ・長・議会間の関係（実態分析）
- ・直接民主制と間接民主制の相克（詳細分析）

(43・44時) 住民は、首長、議員をどのように選んでいるのだろうか。

長と議員の選出過程、職員の選定過程、投票率、競争率（地域類型ごと）、政党所属、首長、議員、職員の日

- ・地域類型ごとの特性
- ・選挙の問題点

政策・インパクト (45~48時)

(45・46時) 地域での政策はどう展開しているのだろうか。

国家レベルの政策と地域レベルの政策の関係性、学校所在地の都道府県知事、市町村長候補者の公約と政策

- ・政策内容の検証
- ・予算（性質別、目的別）

・市町村の基本構想・基本（総合）計画・実施計画の  
 実際  
 (47・48時) 政策とインパクトについてより深く考察し  
 よう。

- ・地域独自の政策とは
- ・条例・規則・要綱の基本
- ・ローカルマニフェストとは
- ・政策インパクトの評価

(49～52時) 地域レベルのアクティブ・ラーニング  
 地域レベルでも国家レベルと同様、政策分析と政策  
 提案を行うことが重要である。

1 回目は、政策過程の分析を行い、過程を制度・構  
 造がどう拘束しているのか、アクターはどのような意  
 図で過程に参加し、状況をどのように解釈し、行動し  
 ているのかを見るとともに、アクターの意図と政策目  
 的、その手段との関連性を問う。あわせて、政策が実  
 施された後のインパクトをどう評価するかを検討する  
 と同時に、政策発案者、政策推進者、政策変更者、政  
 策反対者、政策決定者などの特定化と政策過程の段階  
 設定、政策決定に影響した要因の分析などについても  
 考える。事例の選択においては、紛争過程が含まれる  
 ことを想定し、そのダイナミズムと合意形成の難しさ  
 を習得させることに配慮する。

2 回目は、ある政策について問題認識から出発し、  
 提案するまでを考える。どういう手段を投入し、公民  
 館や公園などをつくることを通じて便益とコストなど  
 への理解、そして他のアクターがどう考えるかなど、  
 認識範囲を広げながら創造性に富んだ政策づくりを実  
 践的に学ぶ。

国際レベル

制度・構造 (53～58時)

(53・54時) 国際的な秩序と国内的な秩序は同じ形で維  
 持されているのだろうか。

国際システムの特徴、国際法の発展、国際法、条約  
 と国内法との関係（各国の差異）

- ・日本が批准している国際法の内容と評価
- ・国際慣習としての公海の自由、主権平等、内政干渉
- ・戦時国際法

(55・56時) 国際連合とは何だろうか。

国連憲章、国連憲章の成立経緯、目的、国際連合の  
 機関と任務、権限、国際連盟規約との比較

- ・国連加盟国の権利、義務
- ・国連事務総長の権限
- ・国連の問題点

(57時) 国連は、財源的にどのように維持されているの  
 だろうか。

- ・通常予算分担金
- ・PKO予算
- ・拠出の仕組み

(58時) 国連加盟国間の役割期待はどのようなものなの  
 だろうか。

- ・経済的地位にもとづく関係性、政治的地位に関連す  
 る関係性、優先する価値・ビジョン、人種・民族、  
 宗教の同質性に基づくグループ化と役割期待の形成

・地球益と自国利益との関係性に対する認識の相違  
 過程 (59～62時)

(59・60時) 国連機関の決定はどのように行われている  
 のだろうか。

- 国連での決定手続き、国際連盟・EUとの比較
- ・国連総会や安保理の決定過程、安保理における拒否  
 権発動の実際
- ・事例分析（例：地球温暖化をめぐる政治過程）
- ・国連の決定における問題点

(61・62時) 国連におけるアクターの選出過程はどう  
 なっているのだろうか。

国連安保理常任理事国、国連安保理非常任理事国、  
 事務総長の選出と決定ファクター、国連職員の選定

- ・国連事務総長、各国国連大使、国連職員の一  
 日
- ・職員の出身国分布
- ・アクター選出の問題点

政策・インパクト (63～68時)

(63・64時) 国連の政策にはどんなものがあるの  
 だろうか。

安全保障を確保するための政策、貧困撲滅等の政策

- ・具体的検証（湾岸戦争、イラク戦争、ユーゴスラヴィ  
 ア紛争、ルワンダ問題、シリア問題など）

(国連ミレニアム計画)

- ・政策の妥当性

(65・66時) 日米安保はどのような機能を果たしている  
 のだろうか。

日米安保締結の経緯、日米安保の正式名称、日米の  
 権利・義務関係、同盟とは

- ・他のアメリカとの安保条約締結国の条約内容
- ・地位協定、在日米軍の地位、他国との比較
- ・日米安保体制と日米同盟体制の違い
- ・自主防衛と同盟による防衛のメリット、デメリット
- ・日本をどのように守るのか（議論）

(67・68時) わが国の国際貢献はどうあるべき  
 だろうか。

- ・FTA, EPA, TPPなどの経済協力等
- ・PKOへの貢献
- ・JICAなどによる途上国支援
- ・人道支援と介入、国際秩序の形成に関する議論

(69・70時) まとめ

国家レベル、地域レベル、国際レベル内部の関係お  
 よびレベル間の関係について、構造的な理解をベースに、  
 その作動、機能、アウトプットとその影響についても、  
 復習を含めて議論する。

自由民主主義体制の本質は何か、国民の権利とは何  
 かとともに、国民は、国家に対してどういう義務を負っ  
 ているのか、また国際レベルにおける日本の役割はど  
 うあるべきなのか、資料などを用意して多面的視点・  
 パースペクティブから議論する。また地域社会、国際  
 社会と共同して問題解決にあたることの重要性を確認  
 しながら中央と地方との関係や日本と国際機関との関  
 係についても様々な角度から議論させ、思考を深める。

さらに、民主政治におけるリーダーとフォロワーと  
 の関係や政策の優先順位をどう考えるのか、政策を国  
 民がどう評価していけばよいのかについて抽象的議論  
 のみならず、新聞資料などを活用し、議論を深める。

最後に紛争の調停を本質とする政治概念から考えた場合、妥協することの重要性を考えさせるとともに、人類の歴史は、戦争の歴史であることも考えさせ、この暴力をどうコントロールするかにもっと知恵を絞るべきであることを理解させる。

### 3 高校における政策教育カリキュラム(発展コース)

**大単元** 政治とは何だろうか。

**実施学年** 1～3年、総合的学習の時間(一部)

**大単元の目標** 小中学校の学習を踏まえ、かつ政治学、行政学、公共政策学の知見を導入しながら政治的リテラシーを向上させること

**指導計画** 70時構成

**各授業内容一覧**

前提的知識の展開(1時～6時)

(1・2時) 政治とは何だろうか。

「政治」から連想する事柄とは、政治の定義、政治の必要性、世界各国での政治体制分類、政治関連概念としての「政府」「国家」「政策」、権力と政治<sup>(8)</sup>(\*政治権力と正当性、権力のミランダとクレデンダ<sup>(9)</sup>)

\*近代国家の理念・歴史

\*リーダーとフォロワーの分化

\*B・クリックの定義の重要性

(3・4時) 政治をどのように見たらよいのだろうか。

カリキュラムの基本スキームの提示と説明(レベル、アクターの構図、制度・構造-過程-政策・インパクト)、リンカーンの民主主義規定との関係など

\*制度と組織、制度と文化を含めたスキームの詳述

\*民主主義論と制度・構造、過程、政策・インパクト

(5・6時) 自由民主主義体制について深く知ろう。

自由民主主義体制とは、そのメリット・デメリット、最大多数の最大幸福、多数決原理と少数者保護の原理の両立性、直接民主制と間接民主制、権力分立(三権分立、地方分権)、民主主義理論との関係、全体主義、アナーキーと民主主義、他の体制

\*アクトン卿の権力観

\*リベラリズムとデモクラシーの両立可能性、拒否権集団の配置とデモクラシー

\*レイプハルトの多数決型デモクラシー、コンセンサス型デモクラシー

\*寡頭制とデモクラシー

国家レベル

制度・構造(7～17時)

(7時) わが国の憲法について知ろう。

制度・構造とは何か、再確認

日本国憲法の構成、大日本帝国憲法、他国の憲法との概要比較、法体系の中の憲法、象徴天皇制と君主制、憲法の三本柱(基本的人権の尊重、国民主権、平和主義)、三本柱の関係性

\*日本国憲法の成立過程(大日本帝国憲法との比較)、憲法制定権力と憲法

\*各国の平和主義、憲法前文と9条、9条解釈の変遷、自衛戦争とは

(8・9時) 国民の権利にはどんなものがあるのか。

国民概念、「われらの子孫」、「将来の国民」、公務員概念、人権の内容、自由権、平等権、社会権、参政権、賠償請求権、裁判を受ける権利など、人権発展の歴史、大日本帝国憲法と比較

\*リベラリズムと権利

\*国民主権と参政権

(10時) 国民の義務、公共の福祉はどのようなものか。

国民の義務、大日本帝国憲法との比較、公共の福祉と人権との関係、勤労の権利と義務、教育を受ける権利と教育を受けさせる義務のそれぞれの主体と関係、人権と公共の福祉に関する具体例の考察、義務の必要性

\*権利と義務の関係性(詳細)

(11時) わが国の統治機構はどのように構成されているのだろうか。

統治機構とは、その特徴、三権の内容、分立の必要性、実際の三権分立、地方分権、他国との簡単な比較、統治機構と公務員、国権とは

\*拒否権、任命権などの配置

\*違憲立法審査権の意義と限界

\*立憲主義と憲法

\*plan-do-seeとの関係

(12・13時) 制度的特徴を深く考えてみよう。

議院内閣制、二院制、衆議院の優越、統治アクターの権限、統治機構の変遷、国会法、内閣法、国家行政組織法など、内閣と内閣総理大臣、行政官僚制の展開(専門性と民主主義)(ウェーバー、ミヘルスなど)、国民と統治機構、ホッブス、ロック、ルソー、マキャベリの理論

\*公職選挙法、政党助成法

\*シビリアン・コントロール

\*官庁の人事ローテーション

\*国会のインフォーマル・ルールなど

\*執政部分と行政部分

\*マーソンの官僚制の逆機能

\*ハード・ソフトを含む政策資源

(14・15時) 統治機構以外の政治アクターについて考えよう。

政党とは、わが国において政権を担った政党、政党の役割、政党の発達、議席数の変遷(選挙制度との関係を含む)、政党と官僚機構、族議員と官僚、政党と派閥、連立政権、インフォーマル・ルールとしての自民党政権下での与党審査、政党と民主政治との関係性、政治的利益集団とその役割、歴史的変遷、利益集団政治と民主主義、マスメディアとその役割、国民(世論)を含めた政治構図、民主政治における生理と病理

\*政党制の変遷、政党制と選挙制度

\*政治資金規正法、政党助成法に基づく資源としての経済力への規制

\*政党のシニオリタリー・ルール

\*国政政党のガバナンスシステム(階序システム、リーダー選出システムなど)

(16時) 国家財政の構造を見てみよう。

歳入構造、他の先進国との比較、国債依存度、他国

との比較、国債等が1千兆以上に累積した理由、国家財産との比較、各レベル間における資金の流れ

- \* 福祉国家の歳出・歳入構造の大枠
- \* 国・地方関係、国・国際関係

(17時) 国民は政治をどのように考えているのだろうか。

国民の政治（政治家、官僚、裁判官など）への態度、内閣支持率などの変遷、政治的無関心と棄権、和の重視と政治の忌避、政治知識の格差（非対称性）

- \* マスコミの情報提供と世論
- \* 民主主義制度を維持する国民の意識のあり方（制度の想定と紛争への国民の意識など）
- \* 国民の要求と支持（システムサポートと政策サポート、政党サポートとの関係）
- \* 政党別支持率と決定要因
- \* 国民の民主主義制度への信頼度、政治家・官僚・裁判官への信頼度、必要情報の分布度、選挙の有効性感覚、問人主義の政治文化と民主主義など

過程（18～21時）

(18・19時) わが国の政策過程を見てみよう。

過程とは何か、再確認

日本国憲法などが予定する決定の流れ、日本国憲法の制定過程、大日本国憲法の制定との比較、憲法改正過程、法案等の決定過程、発案、推進主体に着目することによる過程分類（一部具体例提示）、予算の決定過程、閣議（最高決定機関）の決定過程、最高裁判所の決定、政策方向と執行過程のねじれの例、手続きの妥当性

- \* 議員提出法案と内閣提出法案の数と成立率
- \* 予算修正件数の推移
- \* 法律や計画を実施する過程（施行令、施行規則、政省令など）
- \* 政策決定モデル
- \* 合理的選択論の活用（政治家、官僚、政党、利益集団の行動原理などから見える政策過程の展開）
- \* 過程の態様 鉄の三角形、イシューネットワークなど
- \* エリーティズム、多元主義、コーポラティズム
- \* 権力闘争としての政策過程
- \* 過程の評価（参加者の立場からの評価と分析者の立場からの評価の相違など）

(20・21時) 統治機構を構成するアクターはどのように選ばれるのだろうか。

国会議員、総理大臣、国務大臣の決定、一般行政職等の選任プロセス、最高裁判所判事等の選定過程、下級裁判所の裁判官の選定過程、統治アクターの日常、アクターの特性、選出過程の問題点

- \* 投票行動の決定要因
- \* 選出過程の問題点（詳細）

政策・インパクト（22～27時）

(22・23時) 政策とは何だろうか。

政策・インパクトとは（再確認）

わたしたちの生活と国家活動としての政策の関連性（復習）、日本国憲法と政策、国家機能の変化と主要政策の展開（歴史的説明）、価値配分としての政策、過程と政策との関連性

- \* 保守主義、自由主義、社会民主主義と政策
- \* 目標、主体、対象、手段
- \* 対症療法的対策、原因対策
- \* 権力と効果
- \* 政策複合

(24・25時) 政策論議を一層深めてみよう。

政策の種類、国内政策と対外政策の連動、憲法、法律、同施行令、同施行規則、政省令や基準、予算、税制、条約

- \* 「福祉国家」およびポスト福祉国家における政策体系
- \* 国会改革、行政改革、財政改革、政治資金法改正、環境基本法等
- \* グローバリゼーションと政策、ナショナリズムと政策、新たな国際秩序の構築
- \* 政策分析のステップ
- \* 評価基準としてのコスト、実施期間、実行組織

(26・27時) 政策とインパクトに関する論議を一層深めてみよう。

政策主体との関係、政策インパクト（影響対象、影響面、直接的影響と間接的影響）、政策評価の視点、政策理念と政策実施との乖離、政策の成否

- \* 政策と「摩擦」
- \* 意図と結果のかい離
- \* 「情」の論理と「知」の論理
- \* 政策のリンケージ、デリンケージ
- \* 政策複合（共時的・通時的）のインパクト

(28時～31時) 国家レベルのアクティブ・ラーニング

最初に中学校で行ったように過去の政策（効果も一定程度出ている事例）を取り上げ、アクター・イシュー分析を行うとともに、過程の段階設定と決定の要因分析を行う。また、政策内容を分析することにより、過程の分析と比較する。最後に政策の効果を、それに影響する要因群から分析する。あわせて傍観者の立場、当事者としての立場、疑似参加者としての立場などを設定し、過程がそれぞれどう見えるのかを検証する。また、ケースによっては、PDCAサイクルが実現しているかを評価する。

次いで、上記分析を活かしながら、事例と関与アクターを設定して、どのような過程が展開するかについてロールプレイなどを使いながら検証するとともに、どのような政策が必要かに関して、様々な角度から議論し、政策案を練り上げる作業に取り掛かる。最後に、制度、過程、政策の評価をそれぞれについて行う。

地域レベル

制度・構造（32～37時）

(32・33時) わが国の地域レベルの政治機構はどうなっているのだろうか。

日本国憲法における地方自治、大日本帝国憲法との比較、他国の地方自治規定との比較、「地方自治の本旨」、住民自治と団体自治、地方自治体の種類、地方における二元代表制、行政の多元性、行政の職務分担、地方公務員法、条例と規則、住民とは、住民の直接請求制度、オンブズマン制度、民主主義の観点から地方自治機構の評価、紛争の発生可能性

- \*分権の歴史（制度遺産）
  - \*議会の権限（限定列举）と長の権限（概括例示）
- (34・35時) 国と地方との関係はどうなっているのだろうか。

地方分権一括法施行の前後，地方分権一括法の概要，国と地方との関係，地方紛争処理委員会の活動，国と地方の人事交流，地方政治における政党と国政政党，政党化の浸透度

- \*国の関与（市町村に対する都道府県の関与を含む），国の関与の手続きの一般原則
- \*地域主権改革一括法
- \*法令の中の条例制定義務，条例（例）モデルの提示
- \*中央地方関係のパターン
- \*地方政党の現状（政党・会派別所属議員数の推移，競争率，統一地方選挙結果，投票率）
- \*政党の盛衰（保革の時期，相乗り・脱政党の時期など）
- \*地方議員の政務調査費，スタッフ
- \*地方政治の構造

- (36時) 地方財政の特徴とは何だろうか。

地方歳入（自主財源と依存財源，一般財源と特定財源，財政力指数など），時系列的推移，地域格差の実態，借入金の実態

- \*地方財政の状況，公債依存度，借入金残高，財政硬直化，地方交付税，国庫支出金国の地方への財源移譲
- \*財政再建団体制度
- \*自治体財政健全化法
- \*各国との比較

- (37時) 地域の人々は政治をどう見ているのだろうか。  
また，国と地方の統治アクターにはどのような役割期待があるのだろうか。

国と地方のそれぞれに対する期待や住民の地方政府，地方議会に対する意識，国・地方の不信構造とその要因

- \*投票率，競争率などから見る住民，長，議員相互の意識
- \*国と地方の，それぞれへの期待と不信（歴史的説明）

- 過程（38～41時）
- (38・39時) 地方における決定過程はどのように展開するのだろうか。

条例，予算，専決処分，地方議会の審議過程の具体的な分析，政策条例の提示，長・議会間の実態，住民投票と議会の決定との関係，直接民主制と間接民主制の相克

- \*条例の議決実態（都道府県）（市町村）
- \*規則・要綱の決定過程
- \*住民投票の実際
- \*執行部中心の政策過程
- \*権力闘争と政策過程

- (40・41時) 住民は，首長，議員をどのように選んでいるのだろうか。

長と議員の選出プロセス，投票率，競争率（地域類型ごと），政党所属，首長，議員，職員の日，役所（都道府県庁，市町村庁）の職員の選定過程，選挙の問題点

- \*投票要因
- \*長・議員のリコールと原因分析

- 政策・インパクト（42～46時）
- (42・43時) 地域での政策はどう展開しているのだろうか。

国家レベルの政策と地域レベルの政策の関係性，政策内容の検証，予算（性質別，目的別），学校所在地の都道府県知事，市町村長候補者の公約と政策

- \*国と地方，都道府県と市町村の政策の相違
- \*法定受託事務と自治事務
- \*条例，規則，専決処分
- \*ローカルマニフェスト
- \*自治基本条例

- (44～46時) 政策とインパクトについてより深く考察しよう。

地域独自の政策，条例の作り方，条例の効果を分析する視点，政策評価（具体例提示）

- \*市町村合併とその効果
- \*介護保険制度の効果とその改正
- \*NINBY問題

- (47～50時) 地域レベルにおけるアクティブ・ラーニング

最初に，過去に発生した地域での紛争過程事例を示し，どのような背景のもとで紛争が発生し，そしてどのような過程を経て合意が成し遂げられたのか，もしくは決裂したのかを考えさせる。過程の中での具体的な意見展開やイシューリンケージ，デリンケージなどの複雑な過程を，他の問題の介入などを含めダイナミックに理解させる。また，合意内容の分析などを行い，過程がもたらしたものについても十分考察させる。思考実験として，グループごとに賛成派，反対派，中立派などの役割を与え，どのような行動をすれば異なる合意になったのかなどを自由に議論させる。

次に，地域における問題を与え，グループごとにどう解決していくか，最終的に政策提案させる。その場合，問題の複合性，問題の原因分析，どの原因へのアプローチが問題解決に有効か，などを踏まえ，グループごとに政策プレゼンテーション（経費，実施期間，実施主体なども含む）を行わせる。そのあとで比較的多数が納得する政策を実現するため，どういう書類を作り，誰に伝えていけばよいか，反対にあったらどうしたらよいかについても考えさせる。

- 国際レベル
- 制度・構造（51～56時）

- (51・52時) 国際的な秩序と国内的な秩序は同じ形で維持されているのだろうか。

国際システムの特徴，国際法の発展，国際法，条約と国内法との関係（各国の差異），日本が批准している国際法，国際慣習としての公海の自由，主権平等，内政不干涉，戦時国際法など

- \*冷戦システムとポスト冷戦システム
- \*国際法と憲法の関係
- \*人権条約の批准状況
- \*クラスター爆弾禁止条約の批准
- \*国家間の権力構造
- \*資源分布と不平等性
- \*国際政治の見方 国内問題と外交問題の連動

(53・54時) 国際連合とは何だろうか。

国連憲章, 国連憲章の成立経緯, 目的, 国際連合の機関と任務, 権限, 国連加盟国の義務, 国際連盟規約との比較, 国連事務総長の権限, 国連の問題点

- \* 国連憲章の検証
- \* 評価の視点

旧敵国条項, 安保理常任理事国, 民族自決原理と内政不干渉原則, 原則間の矛盾

(55時) 国連は, 財源的にどのように維持されているのだろうか。

国連財政, 通常予算分担金, PKO予算, 拠出の仕組み

- \* 具体的なマネーフローとストック
- \* 財政構造の問題点と評価

(56時) 国連加盟国間の役割期待はどのようなものなのだろうか。

経済的地位にもとづく関係性, 政治的地位に関連する関係性, 優先する価値ビジョン, 人種・民族, 宗教の同質性に基づくグループ化と役割期待の形成, 地球益と自国利益との関係性に対する認識の相違

- \* 各国の国益と地球益の相克
- \* 各国政府関係者の国連への役割期待, ポジションによるとらえ方の差異

過程 (57~60時)

(57・58時) 国連機関の決定はどのように行われているのだろうか。

国連での決定手続き, 国際連盟との違い, EUとの比較, 国連総会や安保理の決定過程, 安保理における拒否権発動の実際, 地球温暖化をめぐる政治過程, 国連の決定における問題点

- \* 安保理決議の事例
- \* 総会決議の事例
- \* 安保理改革の過程
- \* 権力闘争と政策過程

(59・60時) 国連におけるアクターの選出過程はどうなっているのだろうか。

国連安保理常任理事国, 国連安保理非常任理事国, 事務総長の選出と決定ファクター, 国連職員を選定, 国連事務総長の日, 各国国連大使の日, 国連職員の日, 職員の出身国分布, アクター選出の問題点

- \* 人事と決定内容のバイアス

政策・インパクト (61~64時)

(61・62時) 国連の政策にはどんなものがあるのだろうか。

安全保障を確保するための政策 (湾岸戦争, イラク戦争, ユーゴスラヴィア紛争, ルワンダ問題, シリア問題など), 貧困撲滅等の政策, 国連ミレニアム計画, 政策の妥当性

- \* 国家主権の変容と政策のあり方
- \* 人道的介入と国連
- \* 国際刑事法廷の設置 (旧ユーゴ・ルワンダ)

(63・64時) 日米安保はどのような機能を果たしているのだろうか。

日米安保締結の経緯, 日米の権利・義務関係, 同盟とは, 憲法体制と日米安保体制との関係性, 他のアメ

リカとの安保条約締結国の安保条約との違い, 地位協定, 日米安保体制と日米同盟体制の違い, 自主防衛と同盟による防衛のメリット, デメリット

- \* 日米ガイドラインと防衛計画の大綱, 諸法制的関係
- \* 安保法制の概要, 沖縄と日米安保, 思いやり予算
- \* 国連中心主義, 日米安保への依存, 自主防衛のバランス

(65~68時) 国際レベルにおけるアクティブ・ラーニング

まずTPPの交渉過程, 地球温暖化問題の交渉過程などを取り上げ, その交渉過程がどのように進展したのかを分析する。その前提として, これまでの国際貿易体制, 各国間の輸出入, 投資構造などを踏まえたうえで, どのアクターが主導権を握り, いかなる主張をし, どのような決着を図ったのか。その場合, 国内との2層ゲームが各国で展開したが, どのような調整が図られたのか, 図られなかったのかを日本以外の国も含めて考える。問題ごとの取引はあったのか, 特定問題内での妥協はいかに行われたのかについてできるだけ克明に描写する。結果において勝者と敗者についてもその判断基準とともに考えさせる。そのほか, 国家が主体とならなかった地雷禁止条約などを取り上げ, 様々なアクターが国家的アクターと連携しながら成立に至る過程と同時に, 脱国家的アクターが, 外国政府に主張を行い, 外国政府が自国政府に行動を促し, あらたな国際規範が形成されるような過程なども分析させる。

次いで, 地球環境問題解決に絡め, テーマを設定した後で, これまでの関連情報を収集させ, 解決案を作成する取り組みを行う。それぞれ各国別もしくは一国内でも役割をあてがい, ロールプレイなどを行うことにより, 様々なアクターの発想, 考え方が取り込まれるよう工夫する。また, 政策案については, プレゼンテーションをグループごとに行うことも想定する。

(69・70時) まとめ

小中と同じように国家レベル, 地域レベル, 国際レベル内部の関係およびレベル間の関係について, 構造的な理解をベースに, その作動, 機能についても, 復習を含めて議論する。

国家レベルにおいては, 自由民主主義体制の本質に対する理解や原理間の対立可能性などについても理解を深めるとともに, 政策決定についてその実態の理解を深化させる。また, 政策についても様々なレベルがかかわり, かつ分野を超える政策があることを認識させると同時に, 政策が実効あるものとなるための条件を議論することが重要であることを理解させる。また, 政策代替案から練り上げる際の妥協や他者の視点の導入などについても考えさせる。

地域レベルは, 国家との関係性を前提として, 二元代表制の実態を制度・構造, 過程, 政策ごとに考えさせ, 住民が参画しやすい政治のありようについても思考を深める。地方自治が本来の「民主主義の学校」として機能するために制度構想, 過程設計, 政策設計をどう行っていくかについても考えさせる。

国際レベルは, 国内システムと異なる原理が働き, 原則の機能が弱いアナーキーを本質としていることを

理解させるとともに、各国の国益をめぐる戦いとしての政策過程を体得させる。あわせて戦時国際法を含めた、暴力への対応について考えるとともに、日本の平和を確保する手段や国際貢献の在り方などについて、様々な角度から議論させる<sup>(10)</sup>。

#### 4 結びに代えて

以上、中高の政策教育基礎カリキュラム（発展コース）の概要を見てきたが、最後にその意義と課題を述べ、本稿を締めくくりにする。

##### 1 中高の政策教育基礎カリキュラム（発展コース）の意義

- (1) 本カリキュラムは、憲法学、法学に特化していた政治教育を政治学、行政学、公共政策学などの学問領域を含め、多様な学問成果を取り入れることのできるカリキュラムになっている。また、経済学、社会学などの知見も文脈的なファクターとして取り込める内容ともなっている。
- (2) これまで制度中心であった政治教育を、特に民主政治の構造、作動、成果を十分理解させることのできるカリキュラムとすることにより、民主政治の理想と現実や理念間の矛盾なども考えさせ、政治的リテラシーの向上に格段に寄与しうるカリキュラムとなっている。
- (3) 制度・構造、過程、政策・インパクトやフィードバックをベースとするカリキュラム構造は、因果的理解を取り込みやすくし、関係性の把握だけでなく、政治学的・政策学的思考の深化を図れるものとなっている。
- (4) 中学校では、国レベルと地域レベル、高校では、全レベルにおいてアクティブ・ラーニングの機会を設けることにより、政策づくりなどを通じて生徒たちの主体的な学習を促進できるものとなっている。あわせて、政策を作り上げていく活動は、生徒一人ひとりの進路を切り開く思考枠組みとも対応しており、応用性の高いものにもなっている。

要約すれば、本カリキュラムは、相対的にわが国の民主社会・国家の発展に資する教育カリキュラムとなりえているといえよう。

##### 2 限界

以上の意義を認めつつも、教材面を除いたとしても以下のような課題がある。

- (1) このカリキュラムは、系統的な知識の導入を可能にしているが、暗記項目が増えるだけにならない工夫がさらに必要である。民主主義の視点を軸とする問いの構築とそれに沿った知識構造の再編を推し進め、ブラッシュアップしていかなければならない。このことは、カリキュラム・マップの質的充実とかかわる問題といえる。
- (2) 紙面の関係で、基礎コースを明示しなかったが、基

礎コースを明示しないと発展コースのロジックも一部見えなくなる。両コースの整備と教材研究の深化を早急に図らなければならない。

- (3) カリキュラム設定の方針で示されたEQに触れられていない。基礎コースと発展コースでどのような問いかけをするのか、今後詰めていかなければならない。

#### 註

- (1) ここでは、授業内容についてアクティブ・ラーニングやまとめを除き、キーワードで提示する。
- (2) この基本方針は、昨年提示した基礎カリキュラムの設定方針（磯崎，2015）に一部追加したものである。
- (3) この地域の扱いの小ささは、ある意味で地域レベルの政治参画意欲を失わせる原因の一部となっているようにも思われる。
- (4) 財政と文化については制度・構造の中に含める。なぜなら財政は、過程展開、政策発動の前提条件になるとともに、文化は、広義のルールにかかわるからである。
- (5) 大単元はいくつかの小単元に分かれるが、ここでは割愛する。
- (6) 問いの後のキーワードは、小学校で取り扱った項目（同上）を示している。
- (7) 「・」で示す項目は中学校で触れる項目例を示す。
- (8) 問いの後のキーワードは、中学校で取り扱った項目例を示している。
- (9) 「\*」で示す項目は、高校で触れる項目例を指す。
- (10) このほか、夏季休暇などを利用して生徒たちの関心の高い政策のプレゼンテーションを課題として与え、総合的学習の時間を活用し、発表することも政策教育の補完プログラムとして重要であろう。

#### 引用・参考文献

- 足立幸男（1994年）『公共政策学入門』有斐閣  
 磯崎育男（1997年）『政策過程の理論と実践』芦書房  
 ————（2015年）「政策教育の基礎カリキュラムについて考える」『千葉大学教育学部研究紀要』63巻，339-350頁  
 B・クリック（添谷育志，金田耕一訳）（2004年）『デモクラシー』岩波書店  
 ————（田口富久治ら訳）（1976年）『政治理論と実際の間』みすず書房  
 篠原一，永井陽之助編（1984年）『現代政治学入門』（第2版）有斐閣  
 中道寿一（1992年）『政治学断章』南窓社  
 原田鋼（1989年）『政治権力の実体』お茶の水書房  
 宮本憲一（1998年）『公共政策のすすめ』有斐閣  
 村松岐夫（1999年）『行政学教科書』有斐閣  
 山川雄巳（1986年）『政治学概論』有斐閣