

公共マネジメントの視点からみる公民科「公共」の「協働」について

— 文章構成に着目した「読むこと」「書くこと」の関連指導 —

森下 一成

The Co-operation in “Public” of 2018 Course of Study for High Schools
from the Viewpoint of Public Management

Kazunari Morishita

要 旨

近年、地域における公共のマネジメントにおいては「協働」の語が多用されている。協働はそれを用いる主体によってニュアンスに微妙な差が生じる多義的な概念だが、2018年に改訂された高等学校学習指導要領において新設された公民科科目「公共」においても協働の語が散見される。本稿では、この「公共」における協働概念を取り上げ、公共マネジメント上のそれと比較し、これまでに公共政策や公共経営の分野で蓄積された知見を活用しながら、特に地域での協働に関わる生徒をめぐる諸課題を抽出する。諸課題のなかでも特に本稿では協働の忌避について検討するものである。

キーワード：公民科、公共、協働、マネジメント、意思決定

はじめに

2018年に改訂された高等学校学習指導要領（以下、「要領」と記述）が2022年度から実施される。この学習指導要領において、高校公民科に新たな科目「公共」が設けられた。これまでの「現代社会」に代わり、知識の蓄積に留まらず、より公民としての実践へ道筋をつけるべく舵を切ったようだ。

「要領」解説の公民科編では「現行学習指導要領の成果と課題」として「社会科、地理歴史科、公民科では、社会との関わりを意識して課題を追究したり解決したりする活動を充実し、知識や思考力等を基盤として社会の在り方や人間としての生き方について選択・判断する力、自国の動向とグローバルな動向を横断的・相互的に捉えて現代的な諸課題を歴史的に考察する力、持続可能な社会

づくりの観点から地球規模の諸課題や地域課題を解決しようとする態度など、国家及び社会の形成者として必要な資質・能力を育んでいくことが求められる（註：下線は筆者）」と述べている¹。

このような問題意識をもとに「公共」は科目として次のような目標を掲げた。

「人間と社会の在り方についての見方・考え方を働かせ、現代の諸課題を追究したり解決したりする活動を通して、広い視野に立ち、グローバル化する国際社会に主体的に生きる平和で民主的な国家及び社会の有為な形成者に必要な公民としての資質・能力を次のとおり育成することを目指す（註：下線は筆者）」。

いずれにおいても「活動」の語を注視したい。また、その活動には、科目の内容が具体化されるに至って「協働」の語が強調されるようになること

から、協働を含意するものと解することができるだろう。

現在、公共政策や公共経営など、公共マネジメントにおいては協働の実践が数多くなされていることから、「公共」においても学習指導要領に協働の語が多用され、強調されるに至っている。

2. 研究の目的

(1) 研究の目的

本稿では、この高等学校学習指導要領に基づいて新科目「公共」が企図する活動のうち、協働について検討を試みるものである。「公共」が想定する協働は、特に政治分野において、公職選挙法に基づく選挙で有権者となる在学者の投票行動という活動を含むと読み取れる。それゆえ、本稿では、特に政治分野における協働をケースとして取り上げたい。

いうまでもなく協働は近年の公共政策や公共経営において鍵となる概念であり、東京都足立区ではその自治基本条例において協働を特別に重要な概念として扱っている。その文脈で「公共」の協働を捉えるならば大いに推進してしかるべきだが、懸念すべきこともある。

その1つは、協働が強調されることにより、協働を忌避できない、いわゆる「同調圧力」が過度に生じて、個人の自由かつ主体的な選択が阻害される虞である。この懸念を払拭するために、協働を是とすることに対するアンチテーゼを示す必要がある。本稿ではこれまでの公共マネジメント、就中、政治学における知見からそれを見だし、示したい。

また、上記の懸念について、学校内の意思決定過程をモデル化した上で、生徒の学習にも有効な手立てを示すことを目指したい。

(2) 先行研究からの示唆

「公共」は2022年から本格的に始動することから研究の蓄積は多くはない。

そのなかでも、樋口による「新科目『公共』の

概要と授業の実際～「公共の扉」を事例として～」は、著者が元文部科学省初等中等教育局教育課程課教科調査官であることから説得力に富む内容となっている。樋口は「今次学習指導要領の改訂に当たっては、選挙権年齢および成年年齢の満18歳への引き下げという社会状況の変化を受け、すべての高校生が履修する科目として公民科に『公共』が設置された」と述べている²。また、『「A 公共の扉」で身に付けた選択・判断の手がかりとなる考え方や公共的な空間における基本的原理などを活用して、他者と協働しながら主題を追究したり解決したりする学習活動を行う」のために設定された13の「主題」を抽出しているが、そのなかに、政治参加と公正な世論の形成、地方自治、司法参加の意義など、有権者としての協働を示している。

こうした主権者としてのあり方を探る教育は「公共」以前に設置された公民科の科目でも実践されてきたが、樋口は、主権者教育が教師などの「上から押し付けた政治教育」である場合、生徒が「優等生的な話し合いやアイデア提起に終始することについて指摘している³。「公共」が有権者としての協働を当然視する学習を展開するならば、協働を是とし、協働に参加しないことを否定的に捉えるという優等生的な価値観を生ぜしめることにならないか。

3. 研究の方法

前項の研究の目的を達するため、以下のように考察を進める。

まず、「公共」という科目がどのような意図のもとで新科目として設置され、協働が強調されるに至ったかを把握するため、「高等学校学習指導要領における「公共（仮称）」の改定の方向性（案）の検討」における協働概念について検討する。

次に、「要領」及びその解説で協働がどのように位置づけられているかについて検討する。

以上の検討をもとに、これまでに公共マネジメント、就中、政治学において蓄積された知見を用いながら、「公共」の協働について、個人の自由かつ

主体的な参加の可能性を探りながら、学習の充実を目指しうる方策について検討する。

4. 「公共」学習指導要領における「協働」

(1) 高等学校学習指導要領における「公共（仮称）」の改定の方向性（案）の検討

本項では、「要領」の方向性を示した「高等学校学習指導要領における「公共（仮称）」の改定の方向性（案）の検討」（以下、「検討」と記述）から、「要領」が想定する協働の輪郭を探る。

「検討」には以下のように、協働に関する記述がある。

「(2) 自立した主体として国家・社会の形成に参画し、他者と協働するために

- ・小・中学校社会科で習得した知識等を基盤に、人間と社会の在り方についての見方・考え方を働かせながら、(1)「公共」の扉」で身に付けた選択・判断するための手掛かりとなる考え方や公共的な空間における基本的原理等を活用して現実社会の諸課題を自ら見出し、考察、構想する。
- ・国家・社会を構成する主体となるために、協働の必要な理由、協働を可能とする条件、協働を阻害する要因などについて考察を深める。その際、自立した主体として生きるために必要な知識・技能、思考力・判断力・表現力及び態度を養い、(3)「持続可能な社会づくりの主体となるために（註：筆者）」の学習が効果的に行われるよう課題意識の醸成に努めるようにする。（下線は筆者による）」

また、「考えられる学習活動の例」として、「模擬選挙」、「模擬投票」などの政治的活動を挙げている。

これ以外にも、「様々な主体となる個人を支える家族・家庭や地域等にあるコミュニティ」について「世代間協力・交流、自助・共助・公助等による社会的基盤の強化（下線は筆者による）」というように、協働の類似概念が記述されている。

さらに、科目の具体的な内容に及ぶと、「(1)「公

共」の扉」において、「A 政治的主体となる私たち」として「協働により目指すべきもの（議論により、意見や信念、利害の対立状況を調整し、合意形成することを通して、よりよい社会を築くこと）」の「題材の例」として「討論、ディベート、模擬選挙、模擬投票、模擬裁判、外部の専門家の講演、新聞を題材にした学習、体験活動、インターンシップの事前・事後の学習」を挙げているが、ここでは「討論、ディベート」のような一般的な方法を挙げるだけでなく、「模擬選挙、模擬投票、模擬裁判」というように生徒が有権者となることを想定した内容が含まれていることに着目したい。このような表現から、「選挙権年齢および成年年齢の満18歳への引き下げという社会状況の変化を受け」て「公共」が設置されたという樋口による指摘の妥当性をうかがうことができるのである。

(2) 「要領」にみる「公共」の協働

まず、「公共」の科目の性格を捉えるため、『【公民編】高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説』（以下、「解説」と記述）における協働概念を拾うことにする。

協働については「科目の性格」に以下のような記述がある（下線は筆者による）⁴。

- (1) 「他者と協働してよりよい社会を形成することなどについて考察する必履修科目として設定」されている。
- (2) 「他者との協働により当事者として国家・社会などの公共的な空間を作る存在であることを学ぶ」。
- (3) 「他者と協働しながら主題を追究したり解決したりする学習活動を行う」。
- (4) 「課題の解決に向けて事実を基に協働して考察、構想し、妥当性や効果、実現可能性などを指標にして、論拠を基に自分の考えを説明、論述する」。

このような科目の性格であることから、「要領」では「内容とその取り扱い」において、「A 公共の扉」の項に「社会に参画する自立した主体とは、

孤立して生きるのではなく、地域社会などの様々な集団の一員として生き、他者との協働により当事者として国家・社会などの公共的な空間を作る存在であること」とあるのをはじめとして、随所に協働の語が散見されるのである。

さらに、「2 内容」の「B 自立した主体としてよりよい社会の形成に参画する私たち」では「自立した主体としてよりよい社会の形成に参画することに向けて、現実社会の諸課題に関わる具体的な主題を設定し、幸福、正義、公正などに着目して、他者と協働して主題を追究したり解決したりする活動を通して」（下線は筆者）身に付けるべき内容を示している。ここでも、協働が述べられているが、さらに協働して追究する主題について示している。これを樋口は13の主題として以下のようにまとめている⁵。

表1 「公共」13の主題

<p><主として法に関わる事項></p> <p>主題① 法や規範の意義及び役割</p> <p>主題② 多様な契約及び消費者の権利と責任</p> <p>主題③ 司法参加の意義</p> <p><主として政治に関わる事項></p> <p>主題④ 政治参加と公正な世論の形成、地方自治</p> <p>主題⑤ 国家主権、領土（領海、領空を含む。）</p> <p>主題⑥ 我が国の安全保障と防衛</p> <p>主題⑦ 国際貢献を含む国際社会における我が国の役割</p> <p><主として経済に関わる事項></p> <p>主題⑧ 職業選択</p> <p>主題⑨ 雇用と労働問題</p> <p>主題⑩ 財政及び租税の役割、少子高齢社会における社会保障の充実・安定化</p> <p>主題⑪ 市場経済の機能と限界</p> <p>主題⑫ 金融の働き</p> <p>主題⑬ 経済のグローバル化と相互依存関係の深まり</p> <p>（国際社会における貧困や格差の問題を含む。）</p>

一見して、その協働の範囲は広い。地方自治で想定されるようなコミュニティにおける協働から国際的な協働まで、協働の規模の大小だけでなく、法・政治・経済に及ぶ多種多様な協働の射程が示されている。現代の地域マネジメントにおいて協働が必要とされていることは言うまでもないが、この広範に過ぎる協働は「公共」という科目が目指す協働がいかなるものか、その輪郭を明瞭にとらえられなくなる虞があることを指摘しておく。

5. 協働概念の整理

前項における検討では「要領」や「解説」における「協働」の語を抽出した。高等学校における他の主体との協働の実践については地域社会におけるそれが最も身近であり選択肢となるものと思われるため、本項では地域社会を担う市町村（区）などの基礎自治体における協働概念の把握を試みる。

もとより、協働概念については諸学の蓄積によってさまざまな定義が掲出されており、一様ではない。その淵源をたどれば、J-P. サルトルが示した“engagement”やH. アーレントの強調した“action”という概念に紐づけることができると思われるが、これらはどちらかといえば被治者の側からの協働概念である。福祉国家観に基づく統治の結果、行政領域が拡大され、その量が特に基礎自治体における行政の限界を迎え、学習指導要領を含め、治者たる行政の側から「協働」を強調するところに本研究の意義を認めるところから、基礎自治体がどのように「協働」を定義しているかを俯瞰する。

(1) 東京都足立区の協働概念

足立区では協働を統治における核心の1つとして位置づけ、自治基本条例に「私たちは、住民自治と団体自治の原理を尊重し、『地域のことは地域住民が決定し、決定したことには責任を負う。』ことを基本として、区民参画と協働による真の自治の確立を目指してきました。」と述べている⁶。

これまで、足立区は「協働」を「区民及び区が、

それぞれに果たすべき責務と役割を自覚しながら、対等の立場で相互に補完し、協力して取り組むことをいう。」(第2条)と定義し、2018年改正でもこの定義を踏襲した。

また、協働や協創を目指す区の姿勢は同条例第6条において一層鮮明になる。同条で「区は、基本理念を実現するために、次に掲げる基本原則に基づいて区政を運営しなければならない。」とした上で「(1) 区民の自主性を尊重するとともに、公共的課題を解決するため、責務と役割を区民と分担しながら、協働・協創により区政を運営すること」「(2) 区政に関する情報を区民と共有すること」、「(3) 区民が区政運営に積極的に参画し、協働・協創により取り組めるように努める」と明記している(下線は筆者による)。

足立区の例では、区民の自主性すなわち意思決定の自由を尊重しながら協働を行うこと、意思決定の基礎となる情報を協働の主体となる区民と共有すること、区民が積極的に協働に取り組める環境を整える意思を示している点に注意を払いたい。

(2) 他の基礎自治体の協働概念

前項の足立区の例と比較するため、本学の周辺自治体として、墨田区、荒川区、葛飾区、北区の例を概観する。

①墨田区

墨田区は2010年に「墨田区協治(ガバナンス)推進条例」を定め、協働について「地域の課題解決に向けて、共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力し合うこと」(第2条(8))と定義している。

その上で、「第3節 協働の推進」に「区は、区民等と協働を進めるに当たっては、互いの役割分担について十分な協議を行う(第28条)」とし、「区は、区民等が協働の意義及び目的を共有し、ともに活動することができるよう支援するための総合的な施策を行う(第29条)」というように、協働の環境整備まで含めて明記している。

協働する主体が協議主体となり、その意思決定

に参画する点に注目したい。

②荒川区

荒川区では、区民との共同を統治の核とするべき自治基本条例の制定に向けて動いている最中である。協働概念については、そのマスタープランにおいて、「区と区民で実現性や将来性について共に考える」という「協議」の定義を示した上で、協議した内容を「共に実現に向けて行動する」と定めている⁷。

協働の定義について、前項の墨田区と同様、協議主体が協働の主体となることを示している。

③葛飾区

葛飾区では、協働を推奨し、協働によるまちづくりや協働の事例を広く紹介しているが、協働について区による定義は見当たらなかった。

④北区

北区では、2006年に区職員のために「北区協働ガイドライン」を定め、協働概念を明らかにしている。それによれば、協働とは「公益活動を行う区民と行政、あるいは、公益活動を行う団体同士が、それぞれの特長を生かしながら、お互いを対等なパートナーとして認め合い、より豊かなまちづくりに取り組むこと」と定義し、さらに「行政が区民に仕事を肩代わりしてもらおうという発想では協働とはいえないこと」、「区民の自主性を尊重し、互いの役割と責任のもと、共通の目的に取り組むことが基本となる」ことを述べている⁸。北区の例は行政内部のガイドラインではあるものの、この定義に沿ってさまざまな協働の実践を積み重ねていることが視える。

(3) 基礎自治体の協働概念の整理

前項までの協働概念を整理すると、協働とは共通の目的に向けて他の主体と単に活動をともにするのではなく、協議など、その意思決定においても主体となり、かつ各主体が対等であることが想定されているといえよう。つまり、協働は自由な意思決定の結果の活動であり、自由主義的な原理から協働からの忌避が認容されていることは明らかだ。

6. 検討

(1) 協働の忌避に対する公共政策の視点

積極的に協働をうたう「要領」からするとその忌避は評価に値しない行為とも受け取られかねない。ことに「公共」は数値による成績評価が伴う科目であることから、評価される生徒にしてみれば協働について積極的な姿勢を示す言行を強いられかねない。しかし、果たして協働の忌避は指弾されるべき行為であろうか。

本項では、高等学校の公民教育において喫緊の課題とも位置づけられる投票行動をはじめとする政治参加を例に取り、協働を要する背景を把握した上で、この協働に包含される課題について、公共政策、就中、政治学で蓄積された知見を用いて検討を試みる。

①協働が強調される背景

政治参加における協働が強調される背景にあるのは、投票率の低下に象徴されるような、政治的無関心がその1つに挙げられる。

政治的無関心とは、政治意識の一形態で、政治そのものや政治過程への参与に興味をもたない状態をいう。こうした政治的無関心は、身分的に限られた少数の為政者の下で政治参加の道を閉ざされ、単なる統治の客体に甘んじていた前近代社会の民衆にとっては、ごく自然な態度であったといえよう。しかし、現代社会における大衆の政治的無関心は、普通選挙制によって制度的に確立された民主主義を内部から空洞化していくおそれがある。そうした意味で、政治的無関心は現代民主主義社会における重要な問題となっている⁹。

現代社会における政治的無関心の原因としては、以下の3つが挙げられる。

まず第1に、政治規模の拡大による個人の政治的有効性感覚の喪失が挙げられる。「政治的有効性感覚」とは、自分が政治過程に何らかの影響を与えられるという感覚である。この政治的有効性感覚は、政治や経済の動きを理解できているという自己の能力に関する「内的有効性感覚」と、政治家

や政党などが有権者の期待に応じてくれるという「外的有効性感覚」の2つに分類できる。現代において、政治はその規模を拡大し、政治過程の複雑化や権力の集中がみられるようになってきているため、個人が自らの政治的行為が政治過程に対して何らかの影響を及ぼすことができるという感覚、すなわち政治的有効性感覚を（2つの意味のいずれにおいても）失いがちになり、政治に対する関心も失いがちになると考えられるのである。

第2に、社会における分業の進展に伴う個人の疎外が挙げられる。高度の産業化による分業の進行によって、個人は仕事に忙殺されるばかりでなく、自分の仕事と社会（政治）とのつながりを見失いがちになる。

さらに、マス・メディアによる影響も考えられる。高度情報化社会において、人々は氾濫する情報を自らの判断で識別できず、マス・メディアに依存するようになる。そして、センセーショナリズムに陥った皮相的報道は、人々の政治的領域に対する関心を減退させてしまいかねない。

政治的無関心が過多となると、政治的共同体を構成する構成員による民主的な代表者選出を前提とする間接民主制の根幹が揺らぐことになり、民意から乖離した統治が行われる虞がある。

こうした背景について、投票行動をはじめとする政治参加においても、「公共」が協働を強調する意義は、高校3年生が選挙権を有する今日、極めて重要であると言わざるを得ない。政治に無関心な生徒については、関心を抱かせるべく、授業内外で工夫されるべきであろうが、このような政治意識あるいは政治行動について、公共政策、就中、政治学ではどのように評価しているのだろうか。

②政治的無関心に対する評価

本項では、政治的無関心に対する政治学からの知見を示したい。政治的無関心、とりわけ若年世代のそれについては教育の力により関心を持たせたいと切に願うが、一方で協働の名のもとに無関心であることの自由の侵害は避けるべきであろう。

たとえば、S. ハンチントンらによれば、大衆の過

度の政治参加は政府の権威の低下をもたらし、政府の統治能力（ガバナビリティ）を阻害することを指摘している。その理由として、民主的な政治制度が有効に機能するためには、人々には参加の節度が要求され、ある程度の無関心や無関与の存在が必要と述べている¹⁰。

また、D. イーストンによれば、政治システムは、政治的要求が選別を受けることなくすべて入力されてしまうと「過剰な負荷」（overload）状態に陥る。それを避けるために、政治システムには、政治的要求を選別して一定の要求だけを入力するメカニズムが備わっているとし、イーストンはそれを「門番（gate keeping）」という概念で示した。これは民主主義における「要求過剰」による機能障害（ガヴァナビリティの限界）を意識した議論である。

さらに、G. A. アーモンドは、政治権力が効率的に統治を行い、しかも市民に対して常に責任を負うためには（「権力と責任の均衡」）、市民の側に、能動的な政治参加の態度だけではなく、権力に対する一定の恭順の態度が必要との見解を示している。このような政治権力に対する一定の恭順の態度は、安定的で有効な民主制を生み出し、維持することのできるとして、それを「市民文化」（civic culture）と規定した¹¹。「市民文化」においては、未分化型と臣民型によって参加型の能動性が緩和され¹²、効率的な統治を可能としているのである¹³。

このような政治学からの知見を援用するならば、いかに＜政治的主体となる私たち＞であっても、投票行動をはじめとする＜政治参加＞なる協働に積極的あるいは消極的に参加しない意義を見出せるとともに、その自由が保障されねばならないことは自明であろう。協働に価値を認めながらも、無理に協働を迫る「強要」に至ってはならないことは、「公共」における協働を扱う授業において生徒に知らせるべき内容であると思われる。高校生であれば、その在学中に公職選挙法に基づく有権者団の一員として一票を投じる蓋然性を有するのであるから、投票行動をはじめとする政治参加の忌避については授業内外を通じて触れるべきであろう。

協働を忌避できない社会は息苦しくもある。

（2）協働が強要か

「公共」の学習においては協働が強調されることから、これまで特別活動その他で実施してきた地域のさまざまな主体との協働が「公共」でも実践への参加を含めて授業の題材として扱われる可能性がある。そのため、前項で例として扱った投票行動をはじめとする政治参加以外にも、生徒の自由保障を期するべく、協働の忌避について検討する必要がある。

地域社会における協働は、たとえば学校を1つの地域主体と見なして他の地域主体との間で実施される例が少なくない。しかし、協働の可否に関する意思決定がどのようなフェーズで行われるかによって、実際に協働に参加する生徒にとっては自発的な協働となるか否かが分かれる。この意思決定については、G. アリソンが『決定の本質』で示した見解をモチーフとして複層的に把握するならば、①学校（校長）のリーダーシップとその意思決定による協働、②学校内の教職員が担当する校務分掌等の間における調整の結果としての協働、あるいは③学校内の教職員や生徒間の調整の結果としての協働が考えられる¹⁴。

この場合、協働の是非や自らの参加の可否などについて、協議に参加し、自らの意見を表明して意思決定に生徒が関与できるのは③しかない。一方で、①や②のように教職員が主導する協働の場合、生徒が忌避することはできるのかが課題となる。そして、「公共」の授業において、協働に高い価値を付与する文脈で学習が行われる場合、その文脈に生徒が阿り、生徒集団に強い同調圧力が生じる虞がある。このような場合、前述のハンチントンやイーストンらの見解を授業で予め示すことにより、協働を忌避したい生徒への圧力を少なからず緩和できると思われるが、この協働に参加することの是非あるいは可否を生徒に議論させるなど、「公共」担当教員が授業に組み込むことでさらに「公共」の目的に沿う授業を展開できる可能性がある。

その授業内容については、自分を取り巻く公権力をはじめとする大きな力に対してどのように抵抗するかについての議論が起きるかもしれない。そのような生徒の声をも拾いつつ「公共」の授業を展開できるか否かは、「公共」が共同体構成員の自由保障を確保しつつ意義ある協働に向かうか、あるいは協働という名の強要や動員のための教科となるかの分水嶺となると思われる。

7. 結論

協働は地域マネジメントにおいて鍵となる概念であることは言うまでもない。このことは、先述のように、サルトルやアレントの示した概念の経緯から、あるいは現代民主主義論ではC.B. マクファーソンによって示された「参加民主主義 (contribution to democracy)」をはじめとするリベラル・デモクラシーの知見の蓄積からしても明らかだろう。

しかしながら、その協働は自由な意思決定に依ることが前提であり、高校生の場合、ときに意思決定過程から遠ざけられることが少なくなく、その自由意思に基づかない協働へ動員される可能性もあることから、成人以上に協働の忌避については慎重に指導する必要性が認められる。

それゆえ、高校生の協働の参画については、その協働への参加の可否も含めて、協議主体となって意思決定に参加することが保障されるべきであろう。いわゆる「下りてくる協働」については特に慎重な対応が求められるものである。

一方で、協働への参画の是非などを含めた討議を授業内容としたり、特別活動として生徒会を舞台とした協議とすることもできる点においては、より「公共」の科目特性に即した指導の可能性が広がると言えるだろう。

公共マネジメントでは、近年、大学と地域主体の協働が極めて強力に進められてきている。協働は、共同体における各構成員の連帯を維持、向上させるのにふさわしい営為であることは自明であり、それはまた地方自治の本旨である住民自治を実質化し、デモクラシーを育む極めて重要な概念及

び施策である。しかし、一方で共同体の構成員が協働を忌避する自由を持たなければ自由主義の本質が損なわれ、協働の名のよりの強要が当然視される状態が到来することは予防しなければならない。協働はそれぞれの構成員の自由意思に基づく営為でなければならない。こうした協働が積極的な自由意思に基づく高校生の参加によって活力を増し、高大連携の深化とともに、より実りあるものになることを切望している。「公共」という科目に期待したい。

注

- 1 『【公民編】高等学校学習指導要領 (平成 30 年告示) 解説』 p. 28
- 2 樋口雅夫「新科目『公共』の概要と授業の実際～「公共の扉」を事例として～」、「公民科最新資料 特集第 8 号」 p. 2
- 3 谷口「若者に対するアクティブ・ラーニング型主権者教育の効果」 p. 70
- 4 前掲学習指導要領解説 pp. 27-29
- 5 樋口 前掲書 p. 3
- 6 さらに足立区では自治基本条例に次のように続け、協働に加えて、協創をも統治の核心の 1 つに位置づけている。「少子高齢化に伴う急速な社会構造の変化により、区が主導してきた従来の協働の取組だけでは、複雑・多様化する地域課題への対応が不十分になりつつあります。そこで、これまでの協働に加え、誇りや生きがいを持って夢や希望に向かってチャレンジする多様な主体が、互いの個性や価値観を認めあい、ゆるやかにつながり支えあうことで、より一層力を発揮する仕組みを『協創』と呼び、持続可能なまちを築き上げる根本と位置づけます。このことによって、私たちは、人権の尊重された自治の主体として地域の創造にかかわっていくことができ、自らの判断と責任において、ともに考え行動し、私たち区民一人ひとりの幸福が実現されるものと考えます。」
- また、2016 年に策定した新たな「基本構想」に掲げる「協創」については「協働」と並ぶ区の公共経営 (public administration) の理念の柱として位置づけ、2018 年改正自治基本条例に明記して現在に至っている。
- 7 「荒川区都市計画マスタープラン」第 5 章「まちづくりの推進のために」
- 8 「北区協働ガイドライン」 p. 1
- 9 他方、従来は政治的無関心層と同一視されていた無党派層には、実は政治的関心をもつ有権者を含み、かつ選挙結果を左右する一大勢力であることが明らかに

- なってきた。その意味で、無党派層とは「支持政党なし層」のことである。
- 10 ハンチントンのこの見解はエリート論的民主主義理論に分類される。
- 11 なお、アーモンドは「市民文化」=臣民-参加型と主張していると理解する立場もある。
- 12 アーモンドとヴァーバは、アメリカ・西ドイツ・イギリス・イタリア・メキシコの5カ国で現地調査を実施し、共同体構成員が、①全体としての政治システム、②インプット（入力）過程、③アウトプット（出力）過程、④政治的行為者としての自己、の4つの政治的対象のいずれに指向（具体的には認知・感情・評価の3次元で構成される）を示すかによって、政治文化を「未分化型（地方型）」、「臣民型」、「参加型」という3つの類型に分類した。未分化型の政治文化（parochial political culture）は①～④の政治的対象のいずれにも指向をもたないタイプの政治文化であり、未開な部族社会や自治的な地域共同体などの伝統的政治構造に対応する。臣民型政治文化（subject political culture）は、政治システムそのものとアウトプット過程には指向を示すが、インプット過程や自己の政治的主体性については指向をもたない政治文化で、集権の権威主義的政治構造に対応する。そして参加型政治文化（participant political culture）は、すべての政治的対象に指向を示すもので、民主的政治構造にもっとも一致する政治文化である。現実の政治文化はこれらが混合して形作られているとされる。
- 13 アーモンドとヴァーバは、イギリスの政治文化を「恭順的政治文化」とよび、市民文化に最も近いものとして高く評価し、それに次ぐものとしてアメリカの政治文化にも高い評価を与えた。「市民文化」が存在するこれら2カ国では、政府への信頼が存在すると同時に、多くの人々が政治への参加を市民の当然の義務として認識し、政治参加が成果をもたらすと考えている。
- 14 G. アリソンは1962年の「キューバ危機」で米ソ各国が行った意思決定や行動を①合理的行為者モデル、②組織過程モデル、③官僚政治（政府内政治）モデルとして提示した。①の分析単位は政府全体で、政府は一枚岩的な合理的行為者と仮定。②は政府組織を各組織の集合体と見なし、政府の最終決定は各組織のアウトプットを調整したものと措定した。③では政府組織を人間の集合体とみなし、政治家や官僚などの各アクターは、他のアクターに影響を及ぼしながら、自らの任務を最大限に実現しようとするを明らかにした。それゆえ、政府の決定は各アクター間の駆け引き、パ

ワー・バランスによって産出される。これを学校組織に落とし込むと、生徒が主体的に参加しうるのは学校の協働を③と見なした場合に限られると述べても過言ではないだろう。

参考文献

- 『高等学校学習指導要領』2018
- 『【公民編】高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説』2018
- 教育課程部会 高等学校の地歴・公民科科目のあり方に関する特別チーム「高等学校学習指導要領における「公共（仮称）」の改定の方向性（案）の検討」2016.7
(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/062/siryu/_icsFiles/afieldfile/2016/08/01/1373833_12.pdf) 最終閲覧 2022.3.6
- S. ハンチントンら『民主主義の統治能力：その危機の検討』サイマル出版会 1976
- D. イーストン・片岡訳『政治生活の体系分析<上><下>』早稲田大学出版部 2002
- G.A. アーモンド、S. ヴァーバ『現代市民の政治文化—五カ国における政治的態度と民主主義』勁草書房 1974
- G. アリソン、F. ゼリコウ『決定の本質Ⅰ・Ⅱ』日経 BP 2016
- 樋口雅夫「新科目『公共』の概要と授業の実際～「公共の扉」を事例として～」、「公民科最新資料 特集第8号」第一学習社 2021
- 田村哲樹「『自由主義を超えて』の多様性」『年報政治学 2019 - II号』日本政治学会 2019
- 谷口尚子「若者に対するアクティブ・ラーニング型主権者教育の効果」『学術の動向』24巻3号 日本学術協力財団 2019
- 「足立区自治基本条例」
(<https://www.city.adachi.tokyo.jp/sesaku/ku/kuse/3009jichikihonjourei.html>) 更新 2010.10.5、最終閲覧 2022.3.6
- 「墨田区協治（ガバナンス）推進条例」2010.9
(https://www.city.sumida.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/g108RG00001562.html#e000000356) 最終閲覧 2022.3.6
- 「荒川区都市計画マスタープラン」2009.3
(https://www.city.arakawa.tokyo.jp/documents/4597/d03800088_7.pdf) 最終閲覧 2022.3.6
- 「北区協働ガイドライン～『区民とともに』を实践するために」2006.10
[https://www.city.kita.tokyo.jp/chiikishin\(ko/kurashi/volunteer/chiiki/documents/attachment.pdf\)](https://www.city.kita.tokyo.jp/chiikishin(ko/kurashi/volunteer/chiiki/documents/attachment.pdf) 最終閲覧 2022.3.6
- (もりした かずなり) 東京未来大学