

「公共的な空間」における公権力の不在あるいは意図的な忘却 - 平成30年度高等学校学習指導要領「公共」における「公共的な空間」 に関する記述をもとに -

森下 一成

Omission or Intentional Oblivion of Political Power in “Public Spaces”

- basis on description about “Public Spaces” in “Public” of 2019 course of study for high schools -

MORISITA Kazunari

要旨

2018年3月、新しい高等学校学習指導要領が文部科学省より示された。高等学校公民科では、「現代社会」がなくなり、「公共」が科目として新たに設けられた。「公共」では「公共的な空間」に関する記述があるが、権力観を養うという視点に欠ける。本稿では、「公共的な空間」における公権力（政治権力）のありようを理解することの必要性を示し、今後の調査・研究・教育活動の端緒を探るものである。

キーワード

公民教育、公共、公共的な空間、権力、支配

1. はじめに

学習指導要領は「各学校で教育課程（カリキュラム）を編成する際の基準」である¹。前回の学習指導要領改訂からおよそ10年が経過し、2017年3月に幼稚園・小学校・中学校・特別支援学校の学習指導要領がそれぞれ公示され、2018年2月に高等学校学習指導要領案が示された。本稿の執筆は当該案に対するパブリックコメント募集期間と重なり²、高等学校公民科では、「現代社会」にかわって「公共」が、また地歴科では「歴史総合」が新設され、それぞれ必修科目に指定されて世間の耳目を集めている³。

2. 研究の端緒

本稿は当該案における新設科目「公共」における「公共的な空間」に関する記述を対象として、特に公共的な空間における公権力（政治権力）理解の欠如、その必要性を明らかにするための端緒を示すものである。

3. 「公共」の内容における「公共的な空間」

(1) 学習指導要領案「公共」の目標について

「公共」の「1 目標」に掲げられる人間像は「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⁴」である。これが必要とする「公民としての資質・能力」について3つの項目を挙げて詳述されているが、その(2)(3)で「公共的な空間」の記述がある。本稿の主題に適すると思われる(2)について以下に引用する。

「(2) 現実社会の諸課題の解決に向けて、選択・判断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を活用して、事実を基に多面的・角的に考察し公正に判断する力や、合意形成や社会参画を視野に入れながら構想したことを議論する力を養う。」⁵

学習指導要領にいう「公共的な空間」についてはさまざまな対象を想起できるが、その具体的な例として中央教育審議会答申では「国家や社会など」を挙げている⁶。

また(2)における「公共的な空間における基本原理」については、中央教育審議会答申において「個人と社会との関わりにおいて、個人の尊重を前提に、人間の尊厳と平等、協働の利益と社会の安定性の確保をともに図ることなど」が例として挙げられている⁷。「公共的な空間における基本原理」での学習項目として、「民主主義、法の支配、自由・権利と責任・義務、相互承認など」を取り上げるとの記述も確認できる⁸。

(2) 学習指導要領案「公共」の「内容」について

①「A 公共の扉」について

学習指導要領の「2 内容」のうち、「A 公共の扉」では、「(1) 公共的な空間を作る私たち」に始まり、「(2) 公共的な空間における人間としての在り方生き方」、「(3) 公共的な空間における基本的原理」を内容とする。本稿の主題に適すると思われる(3)は身につけるべき知識として以下の内容を掲げている(下線は筆者が付した)。

「(ア) 各人の意見や利害を公平・公正に調整することなどを通して、人間の尊厳と平等、協働の利益と社会の安定性の確保を共に図ることが、公共的な空間を作る上で必要であることについて理解すること。

(イ) 人間の尊厳と平等、個人の尊重、民主主義、法の支配、自由・権利と責任・義務など、公共的な空間における基本的原理について理解すること。

また、(3)で身につけるべき思考力、判断力、表現力等として以下の内容を掲げている。

「(ア) 公共的な空間における基本的原理について、思考実験など概念的な枠組みを用いて考察する活動を通して、個人と社会との関わりにおいて多面的・多角的に考察し、表現すること。

②「B 自律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」について

ここでは身につけるべき知識及び技能として、特にこの点に着目したい。(ア)にあつては、「法や規範の意義及び役割、(略)などに関わる現実社会の事柄や課題を基に、憲法の下、適正な手続きに則り、法や規範に基づいて各人の意見や利害を公平・公正に調整し、個人や社会の紛争を調停、解決することなどを通して、権利や自由が保障、実現され、社会の秩序が形成、維持されていくことについて理解すること」。(イ)においては「よりよい社会は、憲法の下、個人が議論に参加し、意見や利害の対立状況を調整して合意を形成することなどを通して築かれるものであることについて理解すること」。

4. 権力を観察・分析する力を育む視点の不在あるいは意図的な忘却

(1) 牧歌的な「公共的な空間」像

Z. バウマンは近代社会をして「ある人々の解放には、別の人々の抑圧が必要であった」と述べたが、それは現代の国家や社会などの「公共的な空間」においても妥当しうる⁹。それにもかかわらず、高等学校学習指導要領「公共」に描写される「公共的な空間」は、どこか価値中立的で、その空間の構成員がデジュールとして平等であるように描かれており、各人が議論を尽くせば予定調和たる「よりよい社会」が訪れるかのように描かれているが、果たして現実はそうではない。国家や社会という「公共的な空間」において構成員は、デファクトとして格差のなかにあり、それゆえに議論に参加しようにもそ

の術を知らない階層もある。現代日本において、「より良い社会」はある階層においては妥当するかもしれないが、必ずしもそう思えない人々が多いことは、国連による国別の幸福度調査において、日本がOECD（経済協力開発機構）加盟35カ国中29番目であり、またG7では最下位であることから推し量ることができよう¹⁰。

20世紀、人類社会は国家観の転換を迎え、福祉国家観のもとでの国家の運営は、その構成員への多岐に渡るサービスを提供することになり、三権の均衡を破る行政国家現象を現出せしめた。これにより、社会は公権力、就中、行政権力の侵食を受けることになり、社会における市民生活のさまざまな局面に多様な形態でそれは及んでいる。

現代国家はまた、議会制民主主義に資するものとして政党に価値を見出しているが、政党の一般的な定義は政治権力の獲得・維持を目的とした私的結社である。その私的結社が議会内で多数派を占め、内閣を組織して行政権を行使するスキームを採用している以上、「各人の意見や利害を公平・公正に調整」することについて、「公平・公正に」の基準はどこにあるのかを見極めなければならない。行政権力を担当する者、あるいは集団が、政権の維持を目指すのであれば、それに反する「各人の意見や利害」にはさまざまな力を及ぼして減衰させ、あるいは覆滅することは容易に予想できる。公平・公正の基準もまた権力の影響を受けている可能性がある。さまざまな力、それは直接的で関知しうる権力の行使だけではない。M.ウェーバーは権力について「ある社会関係の中において、抵抗を排除してでも、自己の意思を貫徹し得るあらゆる可能性」と定義した通り¹¹、さまざまな意見・利害が存在し、時に激しい対立を引き起こす「公共的な空間」は決して牧歌的なものではない。

行政国家現象が益々増長する現代にあって、社会生活への公権力（特に行政権）の浸透は多方面にわたる。特に社会の安定性を確保する目的などのためには、法を根拠とする力の行使はやむを得ないこともあるが、目的に対して妥当な権力の行使であるか

否かを見極める力を「公共的な空間」を形づくる者は持つことが求められているのではないか。それはまた、地域社会や自らの属する組織などにおいても、個人と社会（組織）との関わりにおいて多面的・多角的に考察する力となる。

（2）反作用としての自由・権利

「A 公共の扉」の（3）－（イ）に列挙された「公共的な空間における基本原理」のうち、人間の尊厳と平等、個人の尊重、自由・権利を「自由・権利」としてまとめ、本項で扱いたい。

教職志望者の模擬授業などでもよく失念して授業を組み立てている光景を散見するが、日本国憲法にカタログ化されている諸権利が対国家的権利であることは、憲法的権利の私人間適用について間接適用説（判例・通説）が多くの支持を集めていることから明らかであろう。特に自由権については、「国家（権力）からの自由」と表現されることも多く、権力に対する防衛的な性格が強い。では、公権力はどうのように市民の権利を侵害するのか、その態様についての学習は必須となる。

そのために、「現代社会」「政治・経済」では、条文の学習（特に解釈学的な学習）だけでなく、教科書・資料集等での判例学習を授業の構成要素としてきたが、「公共的な空間」における市民のあり方について、より実態に即した学習が求められる「公共」では、公権力（政治権力）について系統的に学習する機会があってもよいのではないか。政治学の知見を借りるのであれば、「権力の多次元性」などは市民生活を侵襲、あるいは抑制する権力行使の態様について多角的な見方を生徒が養うものになろう。というのも、教員・生徒の抱く「行使される権力」のイメージが、観察可能な行動の中に現れるとする行動主義的な政治学の権力観に影響を受けている例が少なくないからでもある。

たとえば、以下のような政治学において蓄積された知見がある。

P. バクラックと M. バラッツは、権力について、直接的に観察しうる権力とそのようにできない潜在的

な権力とに分け、後者を決定者の価値や利害に対抗するような挑戦を抑圧・挫折せしめる権力、あるいは安全な争点に決定の範囲を制限する権力と述べた(非決定権力)。非決定を、1つの決定(「非決定の決定(non-decision making)」)として、重要な権力作用とみなし、可視化された権力行使よりも有効かつ暗黙に権力が行使されていることを指摘した¹²。一方、S. ルークスは、直接的、可視的な権力観を1次元的権力観、バラックとバラッツが提唱した権力観を2次元的権力観と整理した上で、3次元的権力観を主張した¹³。ルークスによれば、3次元的権力観とは、人々の知覚・認識・選好などを形成し、支配される側に不平不満を持たせないことを意味する。そして、それこそが権力の「至高」かつ「陰險」な行使であると指摘する。この3次元的権力観の下では、人々が自由に決定していると自覚していても、実際は自由な決定ではなく権力が作用して、そのような決定に至っているのであり、権力は支配される側に気づかれることなくその人々をコントロールする。個々人の意思決定は、個人の意識下において意図した選択と指図されるものだが、3次元的権力観における権力行使は、文化的にパターン化されるなどの方法で、社会のなかで確立した集団の行動のあり方や制度によって人々を統制するとされる。メディアの発達とともに権力が既存のマスメディアだけでなくWebを駆使して世論を誘導することへの危惧が指摘される今日、ルークスによる権力論は時宜を得た見解であり、「公共」の授業でも活用できる可能性を秘めているといっていよう。

こうした権力論は、中等教育の後半を生きる生徒に理解できない水準ではない。合意形成の過程にあっても容赦なく権力による干渉があり、合意が法となり制度と化せば、抗うものには容赦なき権力行使がなされることを、主権者教育の観点からも、知らないよりは知っておいた方がよい。一義的な権力行使の態様(ルークスのいう1次元的権力観)のみをイメージして自由・権利の学習をするよりも、上記のような2次元的権力観、3次元的権力観を学んだ上での学びの方が、どのような権力行使に対して

どのように防御するかについて、多面的・多角的に考察する力を身につけることができるように思う。

以上は、高等学校学習指導要領「公共」の一部を掬って考察を加えたに過ぎず、公民科目全体(特に「政治・経済」)に渡れば、生徒が権力観を養うことによって深みを増す学習項目を挙げることができるだろう。地歴科においても同様に。このような知識を得て、現代の「公共的な空間」の課題について構想するトレーニングを積むことにより、権力に対する安易な迎合や不当な支配への無邪気な屈従について改めて考えることのできる思考力を育めるのではないか。

しかしながら、公権力たる文部科学大臣の手による学習指導要領において、これまでの検討対象だけでなく、「3 内容の取扱い」を含めても、権力観の涵養に関する記述はない。権力行使の態様やその分析のための知識を拡充して記載できないことは、すなわち公教育の限界なのかも知れない。もしそうだとするならば、学習指導要領が記述するところの「公共的な空間」における公権力の不在あるいは意図的な忘却は「教育の現場」において補填する必要があるだろう。

5. 今後の研究・教育の展開として

学習指導要領における権力観を育てる視点の欠落を補うために、今後の研究・教育については以下の方向への展開を展望している。

(1) 学生の権力観の把握

中学校社会科ではあるが、田淵啓久・桑原敏典による研究で、公民分野の授業において権力概念の転換をテーマとするものがある¹⁴。当該研究は、中学校社会科公民分野における政治学習で、権力に対するより間違いのない見方考え方の習得を妨げている生徒の認識を探り、修正する授業のデザインを内容としている。こうした授業を受ける生徒の権力観もさることながら、著者としてはまず授業者となる学生の権力観について調査し、把握したい。その上で、彼らが授業者となったときに、学習指導要領の欠缺

を補う資質を養えるよう、社会学をはじめとする講義を展開したいと考える。

(2) 公共的な空間における生徒の具体的なアクティビティを指導できる能力の育成

学習指導要領「公共」における「3 内容の取扱い」では配慮事項として「関係する専門家や関係諸機関などとの連携・協働を積極的に図ることや、「社会との関わりを意識した主題を追究したり解決したりする活動の充実を図るようにすること」が記載されている。

学生は、教師をはじめとする公共キャリアを志望するならば、学部生の早い段階から「公共的な空間」におけるアクティビティに参加し、そこでの経験を指導力に転化しうるポテンシャルを養うべきであろう。こうした地域連携などの経験を積むことは、教員志望の学生のキャリアのためだけではなく、将来指導することになる生徒のキャリア教育のためである。「公共」が期待されているのは教科目標の達成だけでなく、キャリア教育の充実を目指して、「自立した主体として社会に参画する力を育む中核的機能を担うこと」が配慮事項に挙げられている。「公共」は公民科科目であるとともにキャリア教育の核となる科目になる。そして、ここでいうところの「キャリア」は、「職業選択」という内容があるものの、世間でイメージされる「就職」「仕事」というワークキャリアのみではなく、公共という科目のなかで扱われる以上、「市民」の役割などを含めて、人生全体を見渡しての発達論的アプローチにおけるライフキャリアを意味すると考えてよい。地域で学び、地域に生きるさまざまな人びとから学ぶなかで自らのライフキャリア展望を培い、次代を担う生徒への伝える力を涵養することが教員養成に求められているため、学部教育における地域連携活動は一層の充実を迫られていると述べても過言ではない。

以上

本稿は「高等学校学習指導要領の一部を改正する告示案について」のパブリックコメント（案件番号

185000958）¹⁵への提出意見に加筆したものである。

(Endnotes)

- 1 文部科学省の見解として。“学習指導要領とは”
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/index.html 参照 2018-3-1
- 2 「学校教育法施行規則の一部を改正する省令案及び高等学校学習指導要領案に対する意見公募手続（パブリックコメント）の実施について」、「高等学校学習指導要領の一部を改正する告示案について」など。
- 3 同年3月、新しい高等学校学習指導要領が公示された。
- 4 「高等学校学習指導要領案」<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000170358> p.92 参照 2018-3-2
- 5 (1)については以下の通り。
「現代の諸課題を捉え考察し、選択・判断するための手掛かりとなる概念や理論について理解するとともに、諸資料から、倫理的主体などとして活動するために必要となる情報を適切かつ効果的に調べまとめる技能を身に付けるようにする。」（同案 p.92）
- 6 「平成28年12月21日中央教育審議会答申別添資料3-14 高等学校学習指導要領における『公共』の改訂の方向性」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/01/10/1380902_3_1.pdf 参照 2018-3-10
- 7 同上。また「平成28年12月21日中央教育審議会答申」（p.136）でも一部の記述がある。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2017/01/10/1380902_0.pdf 参照 2018-3-10
- 8 同上。ただし、答申では共通必修科目である「公共」について、すでに示した資質・能力を踏まえて、次の三つの大項目で構成するとし、その「第一」に公共的な空間における基本的原理とし

- て「民主主義、法の支配等」と記述している。
- 9 Z. バウマン『コミュニティ 安全と自由の戦場』ちくま学芸文庫 2017 p.44
 - 10 Sustainable Development Solutions Network “World Happiness Report 2018” pp.20-23
https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf 参照 2018-3-16
 - 11 M. ウェーバー『権力と支配』講談社学術文庫 2012
 - 12 Peter Bachrach and Morton S. Baratz. “Two Faces of Power”, The American Political Science Review, Vol. 56, No.4, 1962, pp.947-952.
 - 13 S.Lukes “Power: A Radical View Second Edition” 2004, pp.14-58
 - 14 田淵啓久・桑原敏典「権力概念の転換をめざした中学校社会科公民学習の開発」『岡山大学教師教育開発センター紀要』第2号 2012、pp.71-81
 - 15 当該パブリックコメントの概要は以下の通り。案件名は学校教育法施行規則の一部を改正する省令案及び高等学校学習指導要領案に対する意見公募手続（パブリックコメント）の実施について。所管府省・部局名は文部科学省初等中等教育局教育課程課。意見・情報受付開始日 2018年02月14日。意見・情報受付締切日 2018年03月15日。

(もりした かずなり) 東京未来大学