

今後の主権者教育の推進に向けて

(仮題 (たたき台))

令和2年〇月〇日
主権者教育推進会議

目 次

1. 主権者教育推進の背景、経緯と課題

(1) 主権者教育推進の背景とこれまでの取組の経緯

(2) 新学習指導要領における主権者教育の充実

①中央教育審議会における審議

②学習指導要領の改善

(3) 主権者教育をめぐる課題

①学校教育をめぐる課題

②家庭、地域における教育をめぐる課題

③主権者教育の充実に向けたメディアリテラシーの育成をめぐる課題

2. 主権者教育推進の方向性

(1) 各学校段階での主権者教育の充実について

①小学校・中学校での取組の充実について

②高等学校、大学での取組の充実について

③学校段階等間や教科等間の連携の充実について

(2) 家庭・地域における主権者教育の充実について

①家庭における取組の充実について

②地域における取組の充実について

(3) 主権者教育の充実に向けたメディアリテラシーの育成について

(参考資料)

参考資料1 主権者教育推進会議について

参考資料2 主権者教育推進会議における検討の経過

参考資料3 学校教育に関連した資料

参考資料4 家庭・地域における取組に関連した資料

参考資料5 メディアリテラシーに関連した資料

- 平成18年に改正された教育基本法では、第1条に（教育の目的）として、「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない」と規定された。
このことを踏まえ、教育においては、これからの社会を担う子供たちに、主体的に国家及び社会の形成に参画するための資質・能力を育成するための取組を推進することが一層重要となっている。
- このような取組を重視する動きは、本主権者教育推進会議にて訪問調査した英国におけるシティズンシップ教育をめぐる取組や、ドイツにおける中立原則（ボイテルスバッハ・コンセンサス）の下での政治教育の取組、OECDにおけるエージェンシー（自ら考え、主体的に行動して、責任をもって社会変革を実現していく力）の育成を重視する方向性とも軌を一にするものである。
- 我が国の近年の状況に目を転じれば、後述するように公職選挙法等の改正により、選挙権年齢が満18歳に引き下げられ、令和4年度からは成年年齢が満18歳へと引き下げられることとなり、平成29年及び30年に改訂された新学習指導要領の下で、子供たちに、これまで以上に主権者として必要な資質・能力を確実に身に付けていくことが喫緊の課題となっている。
- このような状況を踏まえて設置された、本主権者教育推進会議においては、平成30年8月から〇〇回にわたり、有識者からのヒアリング、諸外国（イギリス、ドイツ）への訪問調査、教育委員会や学校への訪問調査を行うとともに、主権者教育推進オンラインシンポジウムにおける意見交換¹を参考にするなど、主権者教育の推進方策について精力的な検討を重ねてきた。
本稿は、これまでの議論の状況をまとめるものである。

¹ 本主権者教育推進会議では、①関係団体（全国高等学校長協会、公益社団法人日本PTA全国協議会、経済同友会、日本労働組合総連合会、日本新聞協会）、教育委員会（神奈川県教育委員会高校教育課、東京都品川区教育総合センター、埼玉県三郷市教育委員会）、有識者（栗原久東洋大学教授、小玉重夫東京大学教授）からのヒアリング、②国内の学校（玉川学園高等部・中学部、渋谷教育学園渋谷中学校、都立国際高等学校、足立区立足立第四中学校）、諸外国の機関・学校（ドイツ（ベートーベン・ギムナジウム、連邦政治教育センター）、イギリス（教育省、シティズンシップ教育協会、シドニーラッセルスクール）への訪問調査を行うなどの取組を行ってきた。

1. 主権者教育推進の背景、経緯と課題

(1) 主権者教育推進の背景とこれまでの取組の経緯

- 平成27年6月に公職選挙法等の一部を改正する法律が成立・公布され、公職の選挙権を有する者の年齢が満18歳以上に引き下げられた。
- 同法改正等により、高等学校段階の生徒の中にも選挙権を有する生徒が在籍することとなることを踏まえ、文部科学省では次のような取組を進めてきたところである。
 - ・ 平成27年10月に「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」(初等中等教育局長通知 以下「平成27年通知」)を发出。政治的教養の教育において、政治的中立性を確保しつつ、現実の具体的な政治的事象を扱うことや、実践的な教育活動を積極的に行うよう通知。
 - ・ 総務省と連携して作成した政治や選挙等に関する副教材である「私たちが拓く日本の未来」を高等学校等に継続的に配付し、その活用を通じた指導の充実を推進。
 - ・ 平成27年11月に義家弘介文部科学副大臣(当時)の下に「主権者教育の推進に関する検討チーム」を設置し、中間まとめ(平成28年3月)、最終まとめ(平成28年6月)を作成。これらのまとめでは、①主権者教育の目的を「単に政治の仕組みについて必要な知識を習得させるにとどまらず、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ことができる力を身に付けさせること」とした上で、②学校教育のみならず地域、家庭等における取組の推進方策を整理。これに基づく取組を文部科学省においてこれまで推進。
 - ・ 平成29及び30年に公示した学習指導要領等(「新学習指導要領」という。以下同じ)において、高等学校における「公共」の新設をはじめ幼稚園・小学校・中学校・高等学校段階を通じて主権者教育に関する内容を充実。

(2) 新学習指導要領における主権者教育の充実

① 中央教育審議会における審議

- 新学習指導要領の改善方針について審議した中央教育審議会の答申(「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等について(答申)」平成28年12月21日中央教育審議会 以下「答申」という。)では、議会制民主主義を定める日本国憲法の下、民主主義を尊重し責任感をもって政治に参画しようとする国民を育成することは学校教育に求められる極めて重要な要素の一つ

であり、満18歳への選挙権年齢の引き下げにより、小学校・中学校からの体系的な主権者教育の充実を図ることが重要であるとされた。

- 具体的には、国家・社会の基本原則となる法やきまりについての理解や、政治、経済等に関する知識を習得させるのみならず、事実を基に多面的・多角的に考察し、公正に判断する力や、課題の解決に向けて、協働的に追究し根拠をもって主張するなどして合意を形成する力、よりよい社会の実現を視野に国家・社会の形成に主体的に参画しようとする力を育成することが重要とされている。また、これらの力を教科等横断的な視点で育むことができるよう、教科等間相互の連携を図っていくことが重要であるとして、小学校・中学校の社会科、高等学校の地理歴史科、公民科等はじめ、家庭科や特別活動等における指導内容の充実が求められた。
- 特に、高等学校においては、家庭科、情報科や総合的な探究の時間等と連携して、現代社会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を、古今東西の知的蓄積を踏まえて習得するとともに、それらを活用して自立した主体として、他者と協働しつつ国家・社会の形成に参画し、持続可能な社会づくりに向けて必要な力を育む公民科の共通必履修科目としての「公共」を設置することなどについて提言された。

② 学習指導要領の改善

- 同答申を踏まえ改訂された新学習指導要領では、現代的な諸課題に対応して求められる資質・能力として「主権者として求められる力」を挙げ、小学校、中学校、高等学校の各段階を通じて教科等横断的な視点で育成²することとされている。

特に、社会科や公民科においては、小学校社会科で市町村による公共施設の整備、租税の役割、中学校社会科（歴史的分野）で民主政治の来歴、同科（公民的分野）で民主政治の推進と、公正な世論の形成や選挙など国民の政治参加との関連を扱うこととされた。また、高等学校では、現代の諸課題に関わる学習課題の解決に向け、自己と社会のかかわりを踏まえ、社会に参画する主体として自立することや、他者と協働

² 例えば、小学校学習指導要領解説 総則編（平成29年7月 文部科学省）の附録6「現代的な諸課題に関する教科等横断的な教育内容についての参考資料」では、「主権者に関する教育」として社会科、特別の教科道徳、特別活動に加え、家庭科など関連する主要な内容を参考として示している。

してよりよい社会を形成すること等を目指す共通必修科目として「公共」を新設するなど、主権者に関する教育の充実が図られた。

- 新学習指導要領は、本年度から小学校において全面実施され、令和3年度には中学校での全面実施、令和4年度からは高等学校において年次進行により順次実施に移されることとなっている。

(3) 主権者教育をめぐる課題

- 公職選挙法の改正により選挙権年齢の満18歳以上への引き下げがなされて以降、これまで3回の国政選挙が行われ、18歳の投票率³及び高等学校段階を終えた19歳、20歳の投票率が低下する結果となっている。

選挙の投票率を規定する要因は、その時々の方針の争点や選挙当日の天候等、様々な事情が総合的に影響するものと想定され、投票率の高低を主権者教育の結果として短絡的に結びつけることは困難である一方、投票という行為はいわば主権者としての行動の一つとしての側面を有している。

主権者教育が、その出口の一つとしての投票行動にもつながっていくことを期待するものである。

- 主権者教育の第一歩は、社会の動きに関心を持つことにあり、主権者教育推進会議としては、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養う等の観点から、新学習指導要領の下、主権者として必要となる資質・能力を、各学校段階における学びを通じて、あるいは家庭や地域における学びを通じて、社会総がかりで児童生徒に確実に育成していくための方策を講じていくことが重要であると共通理解に立って検討を行った。

³ 18歳の投票率（総務省調べ、平成28年、29年は全数調査、令和元年は抽出調査）

- ・平成28年 参議院議員通常選挙 51.28%
- ・平成29年 衆議院議員総選挙 47.86%
- ・令和元年 参議院議員通常選挙 35.62%

① 学校教育をめぐる課題

- 文部科学省が令和元年度に高等学校等を対象に行った「主権者教育（政治的教養の教育）実施状況調査」では、調査実施年度に第3学年に在籍する生徒に対して主権者教育を実施したと回答した割合が全体の95.6%を占めるなど、その取組の充実が認められる一方、取組の内容を見ると、平成27年通知で示した「現実的な政治的事象についての話し合い活動」に取り組んだ割合が3割強（34.4%）に留まることや、指導に当たって関係機関と「連携していない」と回答した割合が5割弱（48.2%）あることなどの課題が見られる。

- 新学習指導要領の趣旨を実現し、主権者教育を充実するためには、小・中学校の段階から各学校段階での指導の充実を図ることが重要である。その際、社会科や公民科のみならず家庭科、特別の教科道徳、特別活動や総合的な学習（探究）の時間等を中心に教育課程全体を通じて指導の充実を図ることも合わせて重要である。

② 家庭、地域における教育をめぐる課題

- 子供たちの主権者としての意識を涵養するためには、人格形成の基礎が培われる幼少期からの取組が大切であり、子供たちが多くの時間を過ごす家庭や地域も、主権者教育の場として重要である。

- 特に、家庭における教育としては、人格形成の基礎が培われる幼少期から、社会との関わりを意識する機会を増やすことが重要である。

- 地域における教育としては、身近な地域の課題などを知り地域の構成員の一人としての意識を育み、地域の課題解決に主体的に向き合うためには、地域の教育資源を活用した教育活動、体験活動や地域行事等に、社会の一員として主体的に参画できる機会を増やすことが重要である。

- 加えて、地域において社会全体で主権者教育を推進する機運を高めるためには、学校、家庭、地域、企業などの多様な主体の連携・協働による取組が重要である。

③ 主権者教育の充実に向けたメディアリテラシーの育成をめぐる課題

- 主権者教育を充実し、政治的事象など現実社会の諸課題について子供たちが多面的・多角的に考察を深めるためには、各種の統計、白書、新聞やインターネットの情報などの豊富な資料や多様なメディアを活用して情報を収集・解釈する力や、情報の妥当性や信頼性を踏まえて公正に判断する力などのメディアリテラシーの育成を学校のみならず家庭においても図ることが重要である。

- 主権者教育推進会議では、以上の課題を踏まえ、主権者教育の推進に向けて、①各学校段階での主権者教育の充実、②家庭・地域における主権者教育の充実、③主権者教育の充実に向けたメディアリテラシーの育成の観点から、次項「3. 主権者教育の推進の方向性」として提言をまとめた。

3. 主権者教育の推進の方向性

(1) 各学校段階での主権者教育の充実について

新高等学校学習指導要領では、現実社会の諸課題について追究したり解決したりする学習を通して、自立した主体として社会の形成に参画するための資質・能力を育成する共通必履修科目「公共」が設置され、小学校や中学校においても主権者教育に関わる内容の充実が図られたところである。この新学習指導要領の下で、各学校段階での主権者教育を充実することが重要である。

具体的には、国において、①小学校・中学校・高等学校におけるモデル校での実践研究、②児童生徒向けの副教材や教師向けの指導資料の開発をすること等が求められる。

① 小学校・中学校での取組の充実について

【現状と課題】

- 新学習指導要領の下、小学校・中学校段階から主権者としての意識の涵養につながる取組を推進することが重要である。

【提言】

(モデル校での実践研究、副教材や教師向けの指導資料の作成)

- 国において、以下の観点から、①モデル校での実践研究、②児童生徒向けの副教材や教師向けの指導資料（研修でも活用可能）の開発を行う。
 - ・ 児童生徒が社会で起きている事柄に興味・関心をもち、社会の形成に参画する基礎を培うため、自分たちの住む市区町村の政治や経済、地方自治など地域の関係諸機関と連携して身近な地域に関わる学習の充実を図る。
 - ・ 社会で起きている事柄について、実感をもって考えさせる観点から、現実の具体的な事象を模擬的に取り上げたり、議論を通して多面的・多角的に考えさせたりすることが重要であり、発達の段階に応じた取組の充実を図る。

② 高等学校、大学等での取組の充実について

【現状と課題】

- 高等学校では、自立した主体として社会に参画するために必要な資質・能力を育成する必修科目「公共」が新設された。引き続き、「私たちが拓く日本の未来」を活用するとともに、新しい学習指導要領の下での指導の効果を高めることが求められる。
- 大学等での取組が充実することも重要である。

【提言】

(モデル校(高等学校)での実践研究、大学等における選挙啓発などの取組の充実)

- 以下の観点からモデル校(高等学校)での実践研究を行い、新設された「公共」の下での取組の充実を図る。
 - ・ 現実の具体的な社会的事象等を取り上げたり、模擬的な活動(模擬選挙、模擬議会など)を展開したりするに当たっての指導方法の工夫改善
 - ・ コーディネーターの活用を含め、専門家や関係諸機関などとの連携・協働を円滑に進めるための方策の開発
- 大学等における選挙啓発に向けた取組や主権者としての意識の涵養に向けた好事例を収集し横展開を進める。

③ 学校段階等間や教科等間の連携の充実について

【現状と課題】

- 新学習指導要領の下、各学校段階等間での主権者教育を推進するためには、幼児期から高等学校段階までの学びの円滑な接続、関係する教科等間での連携など、学校種や教科等を越えた連携を推進することが求められる。

【提言】

(モデル校での実践研究)

- 国において、以下の観点から実践研究を行い、学校段階等間や教科等間の連携による主権者教育の取組を充実する。
 - ・ 小学校・中学校の社会科における学習と高等学校公民科の必修科目「公共」における学習との円滑な接続を図ったカリキュラムの開発
 - ・ 幼稚園、小学校、中学校、高等学校の設置者の異なる校種間での連携方策
 - ・ 社会科、地理歴史科、公民科や家庭科、総合的な学習(探究)の時間や特別活動(学級・ホームルーム活動、児童会・生徒会活動、学校行事等)などとの関連を図った教科等横断的なカリキュラムの開発

(2) 家庭・地域における主権者教育の充実について

子供たちの主権者としての意識を涵養するためには、人格形成の基礎が培われる幼少期からの取組が大切である。そのため、子供たちが多くの時間を過ごす家庭や地域も、主権者教育の場として重要であり、家庭や地域における取組の充実が重要である。その際、学校、家庭、地域、企業などの多様な主体の連携・協働により、社会全体で取り組むことが重要である。

具体的には、国において、①家庭教育支援の充実や全国的なPTA団体と連携した普及啓発活動、②多様な主体の連携・協働体制の構築と活動への支援、教材や情報の提供及び実践事例の横展開を行うこと等が求められる。

① 家庭における取組の充実について

【現状と課題】

- 家庭においては、人格形成の基礎が培われる幼少期から、社会との関わりを意識する機会を増やすことが重要である。

【提言】

(家庭における主権者教育への支援)

- 保護者への学習機会の提供、親子参加型の行事の実施への支援を行うとともに、地域の実情に応じた取組の中から、主権者教育に資する取組事例を収集し、横展開を図る。
- 学校と家庭をつなげるPTAの役割は大きいことから、全国的なPTA団体と連携し、子連れ投票や親子議会見学などの取組を通して、主権者意識の涵養に向けた普及啓発活動を実施する。
- 学校との連携など家庭におけるNIE⁴推進の取組について、取組事例を収集し、横展開を図る。

⁴ Newspaper in Education の略。新聞を学校などで教材として活用し、興味や関心の幅を広げる取り組み

② 地域における取組の充実について

【現状と課題】

- 地域においては、身近な地域の課題などを知り地域の構成員の一人としての意識を育み、地域の課題解決に主体的に向き合うためには、地域の教育資源を活用した教育活動、体験活動や地域行事等に、社会の一員として主体的に参画できる機会を増やすことが重要である。
- 地域において社会全体で主権者教育を推進する機運を高めるためには、学校、家庭、地域、企業などの多様な主体の連携・協働による取組が重要である。

【提言】

（多様な主体による連携・協働の推進）

- PTA、自治体、社会教育関係団体、企業、NPO等の様々な主体との連携・協働により、社会総がかりで子供たちを育てる地域学校協働活動を推進し、子供たちが地域を取り巻く課題の解決に取り組む機会を増大させるとともに、取組事例を収集し、横展開を図る。
- 各地で行われている実践のノウハウや人材を有効に活用しつつ社会全体で主権者教育に取り組むため、総務省、明るい選挙推進協会やその他関係団体と連携し、主権者教育に関する各種動画やパンフレット等の教材・資料のほか、主権者教育に関する講師の派遣制度などの様々な主体の有用な情報を周知し、社会教育関係施設・団体等の活動を推進する。
- 公民館等の社会教育施設における主権者教育に資する取組の実践事例を収集し、横展開を図る。

(3) 主権者教育の充実に向けたメディアリテラシーの育成について

主権者として現実社会の諸課題について、多面的・多角的に考察を深めるには、豊富な資料や多様なメディアを活用し、必要な情報を適切かつ効果的に収集し、解釈する力が求められる。また、その際、情報の妥当性や信頼性を踏まえた公正な判断力を身に付けることが重要となる。

具体的には、国において、①モデル校における効果的な指導方法の開発、②学校、家庭におけるNIEの推進を通して、こうした主権者教育の充実に向けたメディアリテラシー育成の取組を推進することが求められる。

【現状と課題】

- 主権者教育の第一歩は社会への関心を持つことにある。子供たちが日常的に現実社会の諸課題に関心を持つことができるよう、学校、家庭で、多様なメディアが発信する情報に触れて考える機会を充実することが重要である。
- 新聞やテレビ、ネット記事やSNSなどのインターネットの情報など、多様なメディアの特性に応じて、適切かつ効果的に必要な情報を収集できるようにすることが重要である。
- 主権者として現実社会の諸課題について、多面的・多角的に考察を深めるには、収集した情報の妥当性や信頼性を踏まえて公正に判断し自分なりの意見を持つこと、自分たちが社会を作っていくという当事者意識を持つことが重要である。

【提言】

(モデル校における効果的な指導方法の開発)

- 国において、以下の観点から指導方法の開発を行い主権者教育の取組を充実する。
 - ・ 多様なメディアの特性に応じて、適切かつ効果的に必要な情報を収集できるようにするための指導方法 (例えば、SNS などインターネットを介してはじめに収集した情報を基に、新聞やテレビ等により情報を掘り下げて収集するなど)
 - ・ 収集した情報の妥当性や信頼性を踏まえて公正に判断し自分なりの意見を持つこと、自分たちが社会を作っていくという当事者意識を持てるようにするための指導方法

(学校、家庭におけるN I Eの推進)

- 学校との連携など家庭におけるN I E推進の取組について、取組事例を収集し、横展開を図る。※ (2) ①再掲