

今後の主権者教育の推進に向けて

(最終報告)

令和3年3月31日
主権者教育推進会議

目 次

はじめに	1
I 主権者教育推進の背景と経緯	
1 主権者教育推進の背景と経緯	3
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	4
(2) 学習指導要領の改善	5
3 主権者教育推進会議における議論	6
II 主権者教育をめぐる課題と今後の推進方策	
1 各学校段階等における取組の充実	
(1) 初等中等教育段階における取組の充実	9
① 小学校・中学校における取組の充実	12
② 高等学校における取組の充実	13
③ 学校段階等間や教科等間の連携の充実	14
(2) 大学段階・教師の養成、研修における取組の充実	
① 大学段階での取組の充実	15
② 主権者教育の担い手となる教師の養成、研修を見通した取組の充実	16
2 家庭、地域における取組の充実	
(1) 家庭における取組の充実	18
(2) 地域における取組の充実	19
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	20
4 社会総がかりでの「国民運動」としての主権者教育推進の重要性	22
参考資料	23

はじめに

- 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れなければならない」と規定されている。

また、同法第14条（政治教育）では「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」こと及び「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない」ことが定められている。

こうした教育基本法の規定に基づき、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に必要な資質・能力の育成に向けて、政治的教養に関する教育の充実を含めた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、ヒアリングにおける OECD の Learning Framework 2030 における Student Agency（「変革を起こすために目標を設定し、振り返りながら責任ある行動をとる能力」）の育成を重視する方向性¹とも軌を一にするものである。

- 加えて本会議では、令和元（2019）年5月の OECD の閣僚理事会で採択（日本政府も採択）された Recommendation of the Council on Artificial Intelligence（人工知能に関する理事会勧告²）に注目した。同勧告では AI（人工知能）の関係者が共有すべき5つの価値観に関する原則の一つに human-centered values and fairness（人間中心の価値観及び公平性）を掲げ、「AIのアクターは、AIシステムのライフサイクルを通じ、法の支配、人権及び民主主義の価値観を尊重すべき」であり、「人間による最終的な意思決定の余地を残しておくことなど、状況に適した形で、かつ技術の水準を踏まえたメカニズムとセーフガードを実装すべきである」としている。同勧告は、AIの飛躍的な進化が予想される未来社会を見据えて、児童生徒一人一人に対して、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・能力を育成していくことが、より一層求められていることを示すものといえよう。

¹ 諸外国の取組は参考資料7を参照。Student Agency の定義は Student Agency for 2030 仮訳による (http://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-earning/learning/student-agency/OECD_STUDENT_AGENCY_FOR_2030_Concept_note_Japanese.pdf)

² 同勧告の記述は以下 URL の仮訳による。 https://www.soumu.go.jp/main_content/000642217.pdf

○ 平成 29 年及び 30 年に公示された学習指導要領（「新学習指導要領」という。（以下同じ））は、上記の Learning Framework2030 と同様に 2030 年頃の社会を見据えているが、今後の社会変化の一つとして AI の飛躍的な進化を挙げ、学校教育において人工知能では為し得ない「人間ならではの強み」を發揮できるようにしていくことを求めている。すなわち、人工知能がいかに進化しようとも、それが行っているのは与えられた目的の中での処理である一方で、人間は、感性を豊かに働かせながら、どのような未来をつくっていくか、どのように社会や人生をよりよいものにしていくかという目的を自ら考えだしたり、答えのない課題に対して、多様な他者と協働しながら目的に応じた納得解や最適解を見いだしたりすることができるという強みを持っている。新学習指導要領では、そうした強みを教育課程全体で發揮できるようにしていくことを求めている。

○ 同様に、主権者教育で扱う社会的な課題や政治的な課題に唯一絶対の正解があるわけではない³。したがって、主権者教育を推進する上では、正解が一つに定まらない論争的な課題に対して、児童生徒が自分の意見を持ちつつ、異なる意見や対立する意見を整理して議論を交わしたり、他者の意見と折り合いを付けたりする中で、納得解を見いだしながら合意形成を図っていく過程が重要となる。このように主権者教育の目指すところは、新学習指導要領が見据えた 2030 年の未来社会を生きる子供たちに必要な資質・能力の育成とも重なるといえよう。

○ 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 年度からは民法に規定する成年年齢が満 18 歳へと引き下げられることとなり、新学習指導要領の下で、子供たちが主体的に、主権者として必要な資質・能力を身に付けていくことがこれまで以上に重要となっており、そのための指導の充実方策を講じることが喫緊の課題⁴となっている。特に新学習指導要領は、上記のとおり、2030 年頃の社会を見据えたものとなっており、Ⅱに後述する今後の推進方策を踏まえ、主権者教育の充実に向けた政策を着実に展開していくことが重要である。

³ 先述の「OECD の人工知能に関する理事会勧告」において AI のアクターに対して「法の支配、人権及び民主主義の価値観を尊重すべき」であり、「人間による最終的な意思決定の余地を残しておくこと」が求められていることを踏まえれば、今後、如何に AI が発達したとしても、社会的・政治的な課題の解決に際しては人間による最終的な意思決定が求められると捉えることもできる。

⁴ 例えば、選挙権年齢の引き下げがなされて以降の 3 回の国政選挙では 18 歳の投票率が低下する結果となっている（本報告書「Ⅱ 主権者教育をめぐる課題と今後の推進方策」を参照）。

I 主権者教育推進の背景と経緯

1 主権者教育推進の背景と経緯

○ 政府において、主権者教育に係る議論がはじめに行われたのは、平成21年3月に教育再生懇談会の下に設置された「主権者教育ワーキンググループ（篠原文也主査）」である。本会議における議論は、同ワーキンググループにおける議論も継承しつつ行われたものである。

○ その後、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、平成28年6月から施行されることで、公職の選挙権を有する者の年齢が満18歳に引き下げられた。

○ 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、昭和44年に発出した「高等学校における政治的教養と政治的活動について」（初等中等教育局長通知 以下「昭和44年通知」）を半世紀ぶりに見直し、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」）を発出した。

政治的教養に関する教育に関し、昭和44年通知は、授業妨害や学校封鎖などが発生していた当時の時代状況を踏まえ、授業における現実の具体的な政治的事象の取扱いについては慎重を期さなければならないという観点から留意事項を示すものであった。

その一方で、平成27年通知では、公職選挙法の改正による選挙権年齢の引き下げを踏まえ、習得した知識を活用し、主体的な選択・判断を行い、他者と協働しながら様々な課題を解決していくという国家・社会の形成者としての資質・能力を生徒に育むことを一層期待する中で、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ことを明確化するとともに、例えば生徒が自分の意見を持ちながら、異なる意見や対立する意見を整理し、議論を交わすことを通して、自分の意見を批判的に検討し、吟味していくことの重要性を示している。このように、政治的教養に関する教育の取扱いの充実が図られたことは画期的な出来事であったといえる。

- 文部科学省では、平成 27 年通知において示した考え方を実現する観点から、次のような取組を進めてきた。
 - ・ 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」ならびに教師向けの指導資料を高等学校等に平成 27 年度から配付し、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、文部科学省として推進。
 - ・ 新学習指導要領において、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「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することとされている。
- 例えば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、他者と協働してよりよい社会を形成すること等を目指す共通必履修科目として「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、令和2年4月からの小学校での全面実施を皮切りに、中学校、高等学校において順次実施に移されることとなっている。

⁵ 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）の付録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。

3 主権者教育推進会議における議論

- 平成 29・30 年に公示した学習指導要領の下での、学校、家庭、地域における主権者教育の推進方策について検討等を行うため、平成 30 年 8 月に本主権者教育推進会議が設置された。

- 本会議では、これまで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⁶を行うなど、主権者教育の推進方策について精力的に検討を重ねてきた。特に、自由には責任が伴うこと、権利には義務が伴うこと、双方の重要性に目配りをしながら、主権者教育の推進方策の検討を行ってきた。

- 本報告書は、これまでの議論の状況を総括し、学校、家庭、地域に係る教育の充実方策のみならず、社会総がかりでの「国民運動」として期待される取組も含め、最終報告としてまとめるものである。

⁶ 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（日本教職員組合）、日本新聞協会、NPO 法人 NEXT CONEXION）、教育委員会等（神奈川県教育委員会高校教育課、東京都品川区立教育総合支援センター、埼玉県三郷市教育委員会、東京都足立区）、有識者（栗原久東洋大学教授、北海道高等学校政治経済研究会 会長 川瀬雅之氏）並びに主権者教育推進会議委員からのヒアリング、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高等学校、東京都立国際高等学校、足立区立第四中学校）、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）へのヒアリングや訪問調査を行うなどの取組を行ってきた。

Ⅱ 主権者教育をめぐる課題と今後の推進方策

- 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⁷及び高等学校段階を終えた 19 歳、20 歳の投票率が当初の水準から都度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、その時々の方策の争点や選挙当日の天候、進学等に伴う住民票の異動手続の状況等、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、投票という行為は主権者としての権利の行使の一つであり、主権者教育の「出口」(成果)としての側面を有している。

主権者教育を通じた主権者として必要な資質・能力の育成が、今後の「投票率」のみならず、その質－「投票質」－の向上・深まりにもつながっていくことを期待するものである。

- これに対し、主権者教育の「入口」は幼少期の頃から社会の動きに関心を持つことにある。主権者教育推進会議としてはこのような考え方を出発点としながら、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、政治や社会などに係る諸課題に関心を持ち追究する中で、主権者として必要な資質・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、社会総がかりで子供たち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の共通理解に立って検討を行った。

- 主権者教育推進会議では、主権者教育をめぐる課題と今後の推進方策を、

1 各学校段階等における取組

2 家庭・地域における取組

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

4 社会総がかりでの「国民運動」としての主権者教育推進の重要性の観点からとりまとめた。

⁷ 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%

主権者教育推進会議としては、これらを踏まえた施策の着実な推進を期待するものである。加えて、本主権者教育推進会議で収集した好事例を周知し取組の横展開を図る中で、学校関係者が主権者教育の重要性を共有しながら、それぞれの取組の充実につなげていくことを期待するものである。

※主権者教育推進会議の審議の過程では、例えば、次のような取組が報告された。

【学校教育における取組】

- 小・中学校段階からの政治的教養を育むことを目指した指導資料や事例集作成の取組
(神奈川県教育委員会)
- 小学校段階での児童会活動を通じた自治的活動を基盤としながら、中学校段階における、これからの地方自治についての施策提案につなげる「市民科」の取組
(品川区教育委員会)
- マニフェストの作成など、大学との連携による模擬選挙の工夫
(品川区立宮前小学校)
- 権利には責任が伴うとの観点から、ある権利について何歳になれば与えられるのが適当かを考え意見をまとめる中で、権利と責任について考える授業
(玉川学園中学部)
- 実際の選挙公報と民間団体が作成した政党の重点政策・公約の比較表を用いて各政党の政策について様々に意見を出し合い模擬投票を行う取組
(玉川学園高等部)
- 生徒により模擬家族を構成し与えられた立場から候補者の政策を比較衡量し模擬投票を行う取組
(渋谷教育学園渋谷中学高等学校)
- 「決め方」をテーマに6種類の候補の中から、給食のメニューを決める活動を通して、選挙、多数決以外にも様々な決め方があることを考えさせる授業
(東京都立国際高等学校)
- 外国における女性の政治参加割合や制度を例に、アフーマティブアクションに関し議論し考察させる授業
(東京都立国際高等学校)
- 模擬区長選挙として、生徒の中から選出された候補者による政策の演説、聴衆である生徒との質疑応答を経て、模擬投票につなげる取組
(足立区立第四中学校)

【家庭・地域における取組】

- 家庭教育アドバイザーをファシリテータとしながら、乳幼児の保護者、小中高校生の保護者などを対象にした講座を行う「親の学習事業」の取組
(三郷市教育委員会)
- 地域の人と協力して国道バイパスの環境を整える美化活動や全校生徒と共に資源回収を行う「奉仕の日」の設定など、学校と地域をつなぐ取組
(新居浜市立泉川中学校PTA)
- PTAと地域との連携を基盤に「中学生理事」による地域の公民館活動への参加を促す取組
(郡上市立八幡西中学校PTA)
- 18歳からの投票立会人を募集したり、初めて投票した者に記念証書を渡したりするなどの取組
(足立区選挙管理委員会)

【メディアリテラシーの育成に関わる取組】

- 小学校の夏休みや授業の宿題として、新聞記事について保護者や友達と感想を交換し、自分の考えをまとめる取組
(三郷市教育委員会)
- 新聞記事を読んで感想を書き、記事の内容について家族や友人と話し合い、話し合いを通じて自らの意見がどう変わったか、変わらなかったかを書く新聞コンクールの取組
(一般社団法人日本新聞協会NIE委員会)

1 各学校段階等における取組の充実

(1) 初等中等教育段階における取組の充実

- 主権者教育を充実するためには、幼少期の頃から主権者としての意識を涵養するとともに、新学習指導要領に基づき、学校における働き方改革の観点⁸を踏まえつつ、小・中学校の段階から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）の時間等を中心に新学習指導要領に示す既存の内容⁹のうち主権者教育に関わる内容相互の関連を図るなど、児童生徒の学習負担にも配慮しつつ教育課程全体を通じた指導の充実を図ることも合わせて重要である。特に、児童生徒にとって身近な社会である学校生活の充実と向上を図ることを目指す児童会活動、生徒会活動やボランティア活動などの活動は主権者としての意識を涵養する上で大変重要であり、これらの活動の充実を図ることが求められる。

- 各学校において、例えば、児童生徒の議論を活性化する上で必要なファシリテーションに関する指導方法の開発など、効果的な指導を行うために必要な力量形成を教師に図ることが可能となるよう、その内容を工夫することが重要である。

- 選挙権年齢及び成年年齢が満 18 歳に引き下げられ、高等学校段階の生徒にとって政治や社会が一層身近なものとなっている。高等学校の新学習指導要領では、生徒一人一人に社会で求められる資質・能力を育み生涯にわたって探究を深める未来の創り手として送り出していくことが、これまで以上に重要となっていることに鑑み、共通必修科目としての「公共」の新設や、「総合的な探究の時間」を設けるなど教育課程上の改善を図るとともに、「主体的・対話的で深い学び」の視点からの授業改善を図ることとしており、一層の指導の充実が求められる。

⁸ 近年の議論については、中央教育審議会「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（平成31年1月25日）参照。

⁹ 新学習指導要領では主権者教育に係る内容を各教科等の内容に位置付けており、これら既存の内容を関連付けて指導の効果を高めることが重要である。

(現実の具体的な政治的事象を扱った授業について)

○ 主権者教育をめぐる現状に目を向けると、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「現実の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%）であることや、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%）あることなどが明らかとなった。I 1で述べたように、昭和44年通知以来、半世紀ぶりに見直した平成27年通知では、政治的教養に関する教育の取扱いを充実し、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を積極的に行うことを明確化したところである。こうした経緯を踏まえれば、これらの調査結果の示している現状は、主権者教育を推進する上での課題の重大さを示すものであるといえよう。

○ このような実態を乗り越え、各学校において、現実の具体的な政治的事象を扱った授業の展開を推進するため、国において以下の観点から取組を推進することが求められる。

ア. ともすれば政治的中立性を過度に意識するあまり教師が指導に躊躇する現状¹⁰を乗り越え、学校における指導を実際に充実する観点から、各学校や教育委員会に対し、平成27年通知や「私たちが拓く日本の未来（活用のための指導資料）¹¹」に示した考え方の一層の積極的な周知や、これらを踏まえた具体的な実践事例の収集・開発、横展開が求められる¹²。その際、小・中学校向けの取組の充実も求められる。

¹⁰ 例えば、主権者教育推進会議における議論では、過度に政治的中立性を意識するあまり、授業において現実の具体的な政治的事象を取り扱うことを躊躇しているのではないかと指摘があった。また、平成27年通知において「指導に当たっては、教員は個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立な立場で生徒を指導すること」とされていることに関連し、授業において議論を深める場合の指導上の工夫として教師が個別の課題に関して特定の見解を取り上げることも避けるべき、と受け止められているケースもあるのではないかと指摘もあった。「私たちが拓く日本の未来（活用のための指導資料）」の「学校における指導に関するQ&A」において「Q3 授業中、個別の課題に関して教員が特定の見解を取り上げることは良いのでしょうか。また、特定の見解を自分の考えとして述べてもよいのでしょうか。」との質問への回答として、指導上の留意点が示されており、会議では、その趣旨の周知の重要性が指摘された。

¹¹ 「私たちが拓く日本の未来（活用のための指導資料）」は、学校における指導に際して、政治的中立性をめぐって留意すべき点について、関係する法律の条文の解説を加えるとともに、実際の指導面に照らして法令解釈上生じ得る論点をQ&A方式で整理して示している。

¹² 教材の開発や横展開に際して、主権者教育推進会議における議論では、国、教育委員会、各種研究

イ. 教師は生徒に対し常に「正解」を伝えるものという、いわゆる「正解主義」を乗り越えて、「学びの主体」である児童生徒自身の力量形成に向けた授業改善を推進するため、国による副教材や教師用指導資料の作成、学校・教育委員会とNPO・シンクタンク等とが連携した取組の推進が求められる。

ウ. 現実の具体的な政治的事象を扱った授業の実施には、家庭や地域の理解が重要であり、主権者教育の重要性についての家庭への周知が求められる。

○ その際、主権者教育の充実の観点からは、政治的中立性の担保の観点も含めた有益適切な教材を開発することも重要である。

○ 政治的中立性の担保をめぐり、主権者教育推進会議における議論では、諸外国の取組として、例えば、ドイツでは、中立原則（ボイテルスバッハ・コンセンサス¹³）の下、「連邦政治教育センター」において政治教育の副教材の開発や、開発した教材について超党派の議員で構成される委員会等による監督を受けることなどの取組¹⁴や、政治に関する情報分析とその普及、政治教育活動、各地の政治的教育機関（NPO等）の支援を行っていることが紹介された。こうした取組は今後、我が国においても参考となるのではないかと。

○ 特に、現実の具体的な政治的事象を扱った有益適切な教材の活用を外部団体との連携により推進することは極めて重要であり、我が国においてもNPO・シンクタンク等の外部団体が政治との間をつなぐ第三者的な立場から、例えば、政党の選挙公約等

会、NPO等による多様な研修の場で活用可能な教材と指導資料の開発・共有、OJTなどを含む校内研修を通じた当該教材・指導資料の不断の改善・更新による授業改善の推進が重要であることが指摘された。

¹³ ボイテルスバッハ・コンセンサス（1976年に政治教育学者がドイツのボイテルスバッハに集まり議論した後、発表され、今日に至るまで事実上ドイツにおける政治教育の基本原則とされている）では、次の3点が挙げられている。「①圧倒の禁止：教員は生徒を期待される見解をもって圧倒し、生徒が自らの判断を獲得するのを妨げてはならない。②論争性：学問と政治の世界において議論があることは、授業においても議論があることとして扱わなければならない。③生徒志向：生徒が自らの関心・利害に基づいて効果的に政治に参加できるよう、必要な能力の獲得が促されなければならない。」（第17回主権者教育推進会議 資料1 参照）

¹⁴ 「連邦政治教育センター」で作成する副教材等の出版物は、①連邦議会に議席を持つ全ての政党の議員による委員会、②大学教授や学校の教師、宗教関係者などの専門家の委員会、③連邦内務省の3つの機関によって監督されている。（参考資料7 連邦政治教育センター訪問概要 参照）

の政策を比較可能な形でまとめて学校での主権者教育の実施に資する取組¹⁵を行うなど、学校に対してデータに基づく客観的な政策評価や社会的課題に関する情報の提供を進めている取組がある。こうした外部団体の取組は、学校の授業において、現実の具体的な政治的事象を取り扱うに当たり、配慮のなされた教材を提供する上で有効であると考えられる。このような観点から、教育委員会制度¹⁶の趣旨等も踏まえつつ、学校、教育委員会における外部機関との連携による適切な教材活用の取組を支援すること¹⁷が求められる。

① 小学校・中学校における取組の充実

- 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。

(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)

- 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（養成や研修でも活用できるもの）の作成を行う。（その際、家庭との連携の観点にも留意する。）
 - ・ 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観点からの、学校の所在地や自分たちの住む市区町村の政治、経済並びに地方自治など、地域の関係諸機関と連携した学習の充実
 - ・ 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の、現実の具体的な事象（政治的、社会的事象）を模擬的に取り上げたり、議論を通して多面的・

¹⁵ 例えば、主権者教育推進会議で訪問した玉川学園高等部・中学部における第12学年（高校3年）公民科の授業では、民間団体が作成した、令和元年7月の参議院議員通常選挙の際の政党の重点政策・公約の比較表をもとに政党の主張を概観し話し合いながら模擬投票を行う取組が行われていた。（参考資料6 参照）

¹⁶ 学校における補助教材については、「学校における補助教材の適正な取り扱いについて」（26文科初第1257号 平成27年3月4日 文部科学省初等中等教育局長通知）において、その取扱いが示されている。なお、我が国では、地方教育行政の組織及び運営に関する法律により、公立学校における補助教材の取扱いについては教育委員会の職務とされており、これにより学校で使用する教材の中立性を含めた適切な管理を行う仕組みをとっている。

¹⁷ 同種の提言が経済同友会の「主権者教育の充実で、あるべき民主主義の実現を一健全な社会を次世代に手渡すために―」（2019年4月）においても「政策を第三者的に評価し、解説していくための機関の拡充を」として示されている。この点に関し主権者教育推進会議における議論では政策に関するデータやファクトは政治的中立性担保の前提であり政策情報のさらなるオープン化が必要、との意見も出された（第17回 主権者教育推進会議 資料1 参照）。

多角的に考えさせたりすることに向けた児童生徒の発達の段階に応じた取組の充実

- ・ 児童生徒が学校生活の充実と向上に主体的に参画することを促す観点からの、児童会活動、生徒会活動やボランティア活動などの取組の充実¹⁸

② 高等学校における取組の充実

- 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・能力を育成する共通必修科目「公共」が新設された。引き続き「私たちが拓く日本の未来」の活用の推進とともに、新学習指導要領の下での指導の充実が求められる。

(モデル校での実践研究)

- 以下の観点からモデル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。(その際、家庭との連携の観点にも留意する。)
 - ・ 現実の具体的な事象(政治的、社会的事象)を取り上げたり、模擬的な活動(模擬選挙、模擬議会、模擬請願など)を展開したりするに当たっての指導方法の工夫改善(①特に、現実の具体的な事象を取り上げる際には、例えば、異なる立場の主張、他者の利益や損失なども考慮に入れるなど生徒が多面的・多角的に考え、議論を展開できるような工夫を講じることが重要。②模擬選挙の実施に際しては、NPO・シンクタンク等の外部団体による政党の選挙公約等の政策を比較可能な形でまとめた資料を用いるなどの工夫が重要。)
 - ・ 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
 - ・ 生徒が学校生活の充実と向上に主体的に参画することを促す観点からの生徒会活動やボランティア活動などの取組の充実

¹⁸ 中学校の新学習指導要領の生徒会活動の目標は「異年齢の生徒同士で協力し、学校生活の充実と向上を図るための諸問題の解決に向けて、計画を立て役割を分担し、協力して運営することに自主的、実践的に取り組むことを通して、第1の目標に掲げる資質・能力を育成することを目指す」とされている。

③ 学校段階等間や教科等間の連携の充実

- 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。

(モデル校での実践研究)

- 以下の観点からモデル校での実践研究を行い、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共通必履修科目「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、特別の教科 道徳、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、児童会活動・生徒会活動、学校行事等）それぞれの特質に応じた主権者教育の取組の工夫と、相互の関連を図った教科等横断的なカリキュラムの開発

(2) 大学段階・教師の養成、研修における取組の充実

○ 主権者教育をめぐるっては、選挙権年齢の満18歳への引き下げがなされて以降、これまで行われた国政選挙では、18歳の投票率と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。ともすれば主権者教育の取組は高等学校までの教育を中心に行われがちであるが、大学段階においても、高大接続改革の趣旨を踏まえ、高等学校における探究的な学びを通じた主権者教育の成果をつなぎ、学生一人一人に主権者としての意識の涵養を図ることが求められる。併せて、投票環境の向上策の一環として、大学への期日前投票所の設置も進んでおり¹⁹、こうした取組がより広がっていくことが期待される。

さらに、主権者教育の担い手となる教師についても、養成から研修を見通した一体的な取組の充実が求められる。

① 大学段階での取組の充実

○ 高大接続改革の趣旨を踏まえ、高等学校における探究的な学びを通じた主権者教育の成果をつなぎ、学生一人一人の主権者としての意識の涵養に向けて、教育課程内外における主権者教育の充実に向けた取組を促すことが求められる。

(大学段階における主権者教育への支援)

- 各大学等の実情に応じて、主権者教育の充実を図ることができるよう、以下の観点から好事例を収集し横展開を進める。
- ・ 期日前投票や不在者投票の周知の工夫を含めた選挙啓発に向けた取組
 - ・ 大学の初年次教育における取組など、全学共通カリキュラムでの取組（高大接続の観点から高等学校との連携による取組も含む）
 - ・ 教育課程外の学生の自主的な取組（例えば、大学と自治体との連携により、有志の学生が地域課題の解決に参画する機会を提供する取組など）

¹⁹ 有権者の投票環境の向上策として、期日前投票所や共通投票所について、選挙人の利便性の高い場所への設置が進められている。例えば、大学等に設置した期日前投票所の数は、平成29年衆議院議員総選挙で90箇所、令和元年参議院議員通常選挙で102箇所となるなど、その設置は着実に進んでいる。

② 主権者教育の担い手となる教師の養成、研修を見通した取組の充実

- 教師が主権者教育の指導に必要な知識や指導方法等を身に付け、意欲をもって実践に臨んでいくために、養成、研修が一体となった取組の充実が求められる。

(副教材や教師向けの指導資料の作成(再掲)、教師用の研修動画の配信)

- 以下の取組を推進する。

- ・ 児童生徒向けの副教材や教師向けの指導資料(養成や研修でも活用できるもの)の作成 ※Ⅱ 1 (1) ①再掲
- ・ 上記の副教材や指導資料を用いた教師用の研修動画の作成・配信
- ・ 上記の副教材や指導資料、教師用の研修動画について、養成や研修の場での活用の推進(養成での活用場面としては「教育課程の意義及び編成の方法」、「総合的な学習(探究)の時間の指導法」「特別活動の指導法」などが考えられる。)

2 家庭、地域における取組の充実

- 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。また、学校における主権者教育の充実のためには、家庭、地域の理解、協力が欠かせない。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求められる。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。

- 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とともに、主権者教育の充実の観点からは、家庭の理解と協力が必要であることから、主権者教育の重要性について、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対し普及啓発する視点も考えるべきである。

- 家庭における主権者教育を一層推進するため、家庭教育に関わる部局を拡充・強化すべきである。主権者教育推進会議としては、将来的に家庭教育省（仮称）やこども庁（仮称）といった子供・家庭を総合的に司る組織が作られる場合には、新たな組織内に拡充・強化した家庭教育に関わる部局の設置を検討すべきと考える。

- また、地域における教育として、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、NPO・シンクタンク等との多様な主体の連携・協働による取組が重要である。

(1) 家庭における取組の充実

- 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。併せて、学校における主権者教育の充実の観点からは、家庭の理解と協力が欠かせない。

(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。
- 家庭における主権者教育を推進する上では、学校との連携が大切であり、学校と家庭をつなげるPTAの役割は大きい。全国各地のPTA団体と連携し、主権者教育の重要性についての普及啓発を図るとともに、親子連れ投票²⁰や親子議会見学、学校で、あるテーマを設定し、家庭で政治的・社会的事象を話し合う機会を提供するなどの取組を通して、主権者としての意識の涵養に向けた普及啓発活動を実施する。
- 新聞に触れつつ社会的事象を話し合う機会の創出の取組（NIE²¹）を学校だけでなく、家庭においても推進すべきである。このため、家庭と学校との連携により、学校で新聞記事の切り抜きを用意し、家庭で話し合う機会を提供するなどの取組事例を収集し、横展開を図る。

²⁰ 平成28年の公職選挙法の一部改正により、投票所に入ることができる子供の範囲が「幼児」から「児童、生徒その他の18歳未満の者」に拡大された。

²¹ 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

- 地域において社会全体で主権者教育を推進するため、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。併せて、NPO・シンクタンクにおいて、出張講座等、学校における主権者教育を推進する取組も進められており、こうした取組を支援することが求められる。

(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・シンクタンク等や、地域における社会対話を担う様々な主体相互の連携・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とコミュニティ・スクールを一体的に推進し、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・団体等の活動を支援する。
- 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。

(NPO・シンクタンク等と連携した主権者教育の推進)

- NPO・シンクタンク等の提供可能な教育プログラムの情報などをデータベースに登録し、学校や教育委員会等が活用できるよう支援する。

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

- 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膨大かつ多様な情報が子供たちを取り巻いている現状を踏まえ、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。

- Ⅱ 1 (1) で述べたとおり、NPO・シンクタンク等が提供する客観的な政策評価や社会的課題に関する情報を活用した授業づくりや教育プログラムの開発を推進することが求められる。

- 以下の観点からモデル校における実践研究を行う。
(効果的な指導方法等の開発)
- ①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したり、
②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したりするための指導方法の開発(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し、その妥当性や信頼性を踏まえて自分の意見をまとめる活動 等)

(NPO・シンクタンク等との連携を通じた教育プログラムの開発)

- NPO・シンクタンク等が提供する客観的な政策評価や社会的課題に関する情報を活用した教育プログラムを開発する。

(家庭におけるNIEの推進)

- 新聞に触れつつ社会的事象を話し合う機会の創出の取組(NIE)を学校だけでなく、家庭においても推進すべきである。このため、家庭と学校との連携により、学校で新聞記事の切り抜きを用意し、家庭で話し合う機会を提供するなどの取組事例を収集し、横展開を図る。

※II 2(1)再掲

4 社会総がかりでの「国民運動」としての主権者教育推進の重要性

- 以上、現時点において、主権者教育推進会議として、主権者教育の推進に必要と考えられる取組を「提言」として示してきた。これら提言の実現のためには、文部科学省はじめ行政府のみならず、各界各層を含めた社会総がかりでの取組、いわば「国民運動」として主権者教育推進の取組を展開することが併せて重要である。

(選ばれる側の役割と責任)

- 選挙は選ぶ側と選ばれる側の協働である。主権者教育を推進する上では、選挙において選ばれる側である政党の役割や責任も重要である。主権者教育推進会議において、各政党向けに実施した子供・若者に向けた政策の周知に関するアンケート調査（参考資料8参照）では、各政党が様々な社会課題の解決に向けてどのように取り組むかを子供たちにも分かりやすい形で示す子供や若者に向けた政策集の作成や、SNSなどの多様な媒体の特性を生かした取組などの特色ある試みが行われていることが明らかとなった。

主権者教育の「入口」は社会の動きに関心をもつことにあり、各政党におけるこうした取組は主権者教育の充実にも大いに寄与する。また、特に子供向けの政策集は子供たちが、家庭等において複数を読み比べ相対的に評価することにより、主権者としての意識の涵養に資するものと考えられる。今後、多くの政党において子供向けの政策集作成の取組が一層進められ、より多くの子供たちの手にわたるような方法の工夫が行われることを期待したい。

- また、前述のとおり、投票という行為は主権者としての権利の行使の一つであり、主権者教育の「出口」としての側面を有している。本報告で提言した取組の充実が、子供たちに主権者として必要な資質・能力の育成につながっていくことを望むものである。