

# 高等学校公民科新共通必履修科目「公共」についての意見書

2019（令和元）年12月9日

東京弁護士会 会長 篠塚 力

## 第1 意見の趣旨

- 1 文部科学省は、高等学校での公民科新共通必履修科目「公共」（以下「新科目『公共』」という。）において、生徒が個人の尊厳や基本的人権の保障、民主主義、平和主義の基本原則、国民主権、法の支配や権力分立等の理念が日本国憲法が定める基本原則・理念であることについて十分学習することができるよう、新学習指導要領の見直しを行うべきである。
- 2 各教科書出版会社は、新科目「公共」の教科書を策定するに当たり、生徒が上記日本国憲法の定める基本原則・理念を十分学習することができる内容を盛り込むべきである。
- 3 都道府県及び市区町村の首長、教育委員会、教育長は、公立高等学校における新科目「公共」の授業の実施に当たって、学習権保障の観点から生徒が、日本国憲法が定める基本原則・理念について実質的・効果的に学べるよう、直接生徒の教育に当たる教師の意見を十分に尊重すべきである。
- 4 当会は、2022年度（令和4年度）からの新科目「公共」の授業実施に向けて、上記日本国憲法の基本原則・理念を十分学習することができるような授業づくりに、現場の教師とともに積極的に参画していきたい。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会の学習指導要領等の改善についての答申（2016年（平成28年）12月21日）を受けて、2018年（平成30年）3月30日、全面的に改訂された高等学校の学習指導要領が公示された（以下「新学習指導要領」という。）。この新学習指導要領は、2022年（令和4年）4月入学の新生から年次進行で適用されることになっている。新学習指導要領により、社会科系の科目である公民科の科

目構成が見直され、現在ほとんどの高等学校で必修科目とされている「現代社会」が廃止され、代わって共通必修科目として「公共」が新設された。

2020年度（令和2年度）には新学習指導要領に則った新科目「公共」に関する教科書検定が行われ、2021年度（令和3年度）に採択された教科書が2022年度（令和4年度）から実際に教育現場において利用され授業が行われることになる。

そのため現在、各教科書出版会社は、上記検定に向けて新科目「公共」の教科書策定作業を行っているところである。

## 2 新科目「公共」における日本国憲法の学習の比重の低下等

### (1) 現行「現代社会」における日本国憲法の学習等

ア まず、現在の高校社会科の必修科目である「現代社会」の学習の「目標」について、2009年改訂の学習指導要領（以下「旧学習指導要領」という。）では、「人間の尊重と科学的な探求の精神に基づいて、……良識ある公民として必要な能力を育てる」と定められていた。

イ また、「内容」については、

(ア) 「(2) 現代社会と人間としての在り方生き方」の「イ 現在の民主政治と政治参加の意義」として、「基本的人権の保障、国民主権、平和主義とわが国の安全について理解を深めさせ」ること、「議会制民主主義と権力分立など日本国憲法に定める政治の在り方について国民生活とのかかわりから認識を深めさせるとともに、民主政治における個人と国家について考察させ」ることとされていた。

(イ) 同じく上記「(2)」の「ウ 個人の尊重と法の支配」として、「個人の尊重を基礎として、国民の権利の保障、法の支配と法や規範の意義及び役割、司法制度の在り方について日本国憲法と関連させながら理解を深めさせる」とされていた。

ウ そして、旧学習指導要領の「解説」では、

(ア) 上記イ（ア）に関して、

㊦ 『基本的人権の保障』については、近代民主政治の発展の中で

築かれてきたものであることを踏まえて国家権力と人権保障との関係について考えさせ、基本的人権の保障の充実と発展が民主政治の究極の目標であることについての認識を深めさせるとともに、現実の政治においてどのように基本的人権が保障されているか等について理解を深めさせる」

- ④ 「『国民主権』については、国民主権が民主政治の根幹であり、日本国憲法の基本的原則になっていること……について理解を深めさせる」
- ⑤ 「『平和主義と我が国の安全について』については「日本国憲法の平和主義について理解を深めさせる」
- ⑥ 「『議会制民主主義と権力分立』については、……民主政治における権力分立の意義などについて、法の支配や基本的人権の保障と関連付けて、理解を深めさせる」

などとされていた。

(イ) また上記イ (イ) に関して、

- ⑦ 「『個人の尊重』については、すべての国民は、尊厳をもつかけがえのない人格として、一人一人が尊重されなければならないことを理解させる。そして、このような個人の尊重原理が、人々が互いに協力して社会生活を行う上で前提となる条件であって、基本的人権の保障や法の支配の基礎であるとともに、民主政治の究極の目標であることについて理解させる」
- ⑧ 「『国民の権利の保障』については、国民主権を基礎とする憲法において基本的人権を保障する意義を考察させ、自由、平等、適正手続の保障など、日本国憲法が保障する基本的人権の基礎となる価値や概念について理解を深めさせる。そして、これらの価値や概念に基づいて、国家と個人あるいは個人と個人の問題を自ら考察することができるようにすることが大切である」
- ⑨ 「『法の支配』については、……法の支配が、暴力等による恣意的支配を排除し、合理的な議論に基づく統治を目指すものであって、国家権力を含めてすべてのものを等しく法に服させることによ

り、その自由と平等を確保しようとするものであることを理解させる」

- ㊦ 「『司法制度の在り方』については、法の支配の実現のために司法制度や違憲審査制が果たすべき役割や、司法の独立など、公正な裁判を実現するための制度的な工夫について理解させる」  
などとされていた。

エ こうした旧学習指導要領に基づき、例えば現在高等学校で最も多く使用されている現行「現代社会」の教科書（東京書籍）では、第2部第2章が「日本国憲法と民主政治」とされ、そこには「日本国憲法の基本原理」、「民主政治とは」、「日本の政治機構」などが項目として挙げられ、第2章のコラムとして男女差別や生存権、労働基本権、環境権に関する裁判、沖縄と在日米軍基地、戦後政党政治の歩み、ファシズムを生み出したものなどが掲載されている。

## （2）新科目「公共」に関する新学習指導要領の概要とその問題点

ア それに対し、新学習指導要領においては、旧学習指導要領で「理解を深めさせる」とされていた、㉗「個人の尊重」を基礎として基本的人権の保障がなされていること及び基本的人権の内容、㉘基本的人権の保障のために国民主権や法の支配、議会制民主主義や権力分立等の制度が日本国憲法に規定されていること及びその内容、重要な意義などに関する生徒の学習内容が大きく削減されている。

イ すなわち、新学習指導要領においては、国家とは異なる「公共的な空間」なる曖昧な概念を定めることによって、日本国憲法の基本原理の一つである対国家権力との関係での基本的人権保障の重要性については一切言及されず、「基本的人権の保障」という文言自体が消し去られてしまっている。新学習指導要領においては、「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」はあくまで「公共的な空間における基本原理」として身に付けるべき「知識」として位置づけられているに過ぎない。

これでは、何に対して、なぜ、個人の尊厳を基礎とする基本的人権の保障が必要とされ重要とされているのかについて生徒が十分学習す

る機会が与えられず、生徒の理解が著しく乏しくなるおそれが強い。ひいては、基本的人権が国家に対して保障されているものであるにもかかわらず、国家に対する権利主張を想定できず、あるいは躊躇させることにもなりかねない。

ウ また、新学習指導要領では、旧学習指導要領に基づき現在の「現代社会」で扱われている、日本国憲法の基本原理である国民主権や立憲主義、民主政治において基本的人権の保障や法の支配を支える議会制民主主義と権力分立、違憲審査権などの統治機構に関わる概念が明記されていない。

しかも、これらが、単に統治機構の制度や権限のバランスの問題にとどまらず、「個人の尊厳」を核心的な価値とする立憲主義に基づくもの、すなわち、組織や権限を分離・分配し相互に抑制し合うことで個人の権利や自由が保障されるという関係にあるというこれらの関係概念を、中学校までの学習で十分とするのではなく、生徒の発達段階に即して高等学校での教育において改めて学習し、深く理解することは憲法の学習においては極めて重要である。

ところが、新学習指導要領では、前記のとおり「公共の扉」において民主主義や法の支配が「公共的な空間における基本原理」という知識として身に付けることと言及されている程度であり、また「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」において、「社会の秩序が形成、維持され」「よりよい社会が築かれる」ことについて理解する基（題材）となる「現実社会の事柄や課題」として「司法参加の意義」や「政治参加と公正な世論の形成」が挙げられているに過ぎない。

エ 仮に、新学習指導要領では、知識一辺倒ではなく諸課題を設定し解決する能力の育成に力を入れる方針をとっているため、上記日本国憲法が定める基本原理・理念の学習の比重が従前の学習指導要領よりも相対的に弱められたというのであれば、そのような考え方は改められなければならない。日本国憲法の個人の尊厳を中核的価値とする基本原理・理念は、単なる知識ではなく、憲法の根底にあるものであり、その重要性に鑑みれば、小学校、中学校、高等学校において、児童、生徒の発達段階

に応じて繰り返し教育がなされ、理解を深めさせる必要があるからである。

この点については、高等学校公民科の科目「政治・経済」において日本国憲法が定める基本原理・理念は学習することができると言えなくもない。しかし、「政治・経済」は選択履修科目に過ぎず、すべての生徒がこれを選択し、学習するとは限らない。日本国憲法が定める基本原理・理念は、その重要性に鑑み、すべての生徒が学習する必履修科目である新科目「公共」において十分学習される必要がある。

### (3) 小括

以上のとおり、新学習指導要領は、生徒が日本国憲法が定める基本原理・理念につき十分学習することができるよう、見直しがなされるべきであるし、各教科書出版会社においては、生徒が上記日本国憲法の定める基本原理・理念を十分学習することができるよう、新科目「公共」の教科書の策定を行うべきである。都道府県及び市区町村の首長、教育委員会、教育長は、新科目「公共」の授業の実施において、日本国憲法が定める基本原理・理念についての子どもの学習権保障の観点から、子どもの教育に直接当たる教師の意見を十分に尊重すべきである。

## 3 国家が生徒に一定の価値観の受け入れを強制することになりかねない問題点—新科目「公共」と小中学校における道徳「教科化」との関連性における問題点

### (1) 小中学校における道徳「教科化」における問題点

ア 文部科学省は、2015年（平成27年）、小学校、中学校における道徳を正式な「教科」とする学習指導要領の改訂を行い、小学校では2018年度（平成30年度）から、中学校では2019年度（平成31年度）から、「特別の教科 道徳」が本格的に実施されている。

イ これまで当会は、この道徳の「教科化」について、2014年7月7日付「道徳の『教科化』等についての意見書」、同年11月12日付「道徳『教科化』に関する中教審答申を受けての会長声明」をそれぞれ公表した。その中で当会は、道徳の「教科化」が憲法及び子どもの

権利条約が保障する個人の尊厳、幸福追求権、思想良心の自由、信教の自由、学習権、成長発達権及び意見表明権を侵害するおそれがあるとして反対し、中央教育審議会の答申（2014年10月21日発表）に沿った学校教育法施行規則の改正や学習指導要領の改訂がなされることのないよう求めたところである。

また日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）も、2014年12月18日付「文部科学省中央教育審議会『道徳に係る教育課程の改善等について（答申）』に対する意見書」を、2015年3月5日付「学校教育法施行規則の一部を改正する省令案等に対する意見」をそれぞれ公表し、道徳の「教科化」に反対してきた。

ウ 日本国憲法は、「個人の尊厳」を中核として幸福追求権を保障し、また思想良心の自由、信教の自由、学習権を保障している。また、子どもの権利条約も、子どもの成長発達権及び意見表明権を中核となる権利として保障するとともに、思想良心及び宗教の自由を保障し、さらに、「子どもの人格、才能並びに精神的及び身体的な能力をその可能な最大限まで発達させること」を子どもに対する教育が指向すべきこととしている。これら憲法及び子どもの権利条約が保障する権利は、いずれも、個人の内心、個人が有する価値観や生き方に対し、国家がこれと相容れない一定の価値観をもって介入したり、強制したりすることを禁ずるものである。

これら憲法や子どもの権利条約の原理に照らせば、公教育としての道徳教育は、あくまで、子どもたち一人一人が、多様な生き方や人生の在り方があることを前提として、自らの生き方や考え方を探求して自分なりの価値観を確立することにより成長発達し、その自分なりの価値観に従って自らの幸福を追求していくことができるよう、子どもたちが自ら思索を深めていくための素材の提供の場であるべきである。

ところが、新学習指導要領の中では、道徳において指導すべき内容が定められており、例えば、中学校の学習指導要領では、「主として集団や社会とのかかわりに関すること」として「日本人としての自覚をもって国を愛し」とされている。しかし、愛国心とは日本の風土、歴史、文化、

伝統等を学んだうえで各人が培う感情として成立するものであるから、個人の内心における自然な形成に委ねるべきであろう。

このような新学習指導要領に示されている道徳の「教科化」は、憲法及び子どもの権利条約が保障する人権を侵害する危険性を高めるものであり、極めて問題である。

## (2) 「公共」と「道徳」の関連性（高校教育における「公共」の道徳科目化）

ア このような問題を有する道徳の「教科化」であるが、新科目「公共」に関する新学習指導要領においては、「3 内容の取扱い」の「(1)」「イ」において、中学校社会科及び特別の教科である道徳、……などとの関連を図る」ことに配慮すべきとし、また同「(2)の「ア」において「第1章第1款の2の(2)に示す道徳教育の目標に基づき、この科目の特質に応じて適切な指導をすること」を指導計画の作成にあたって配慮すべきとされている。

また、新学習指導要領の「解説」においても、「小・中学校における道徳科の学習などを通じた道徳的諸価値の理解を基にしながら、……現代社会に生きる人間としての在り方生き方についての自覚を涵養することが求められる。」としている（第1章第2節1(2)(ウ)）。

イ 以上のような位置づけからすると、新科目「公共」は、実質的に高等学校教育における「道徳」科目と位置付けられていると言える。そして、新科目「公共」に関する新学習指導要領も、新科目「公共」の目標として「自国を愛」することの自覚を深めることなどを掲げている。

そうであるなら、新科目「公共」についても、当会が小学校、中学校での道徳の「教科化」に対して指摘してきた問題点が当てはまり、憲法及び子どもの権利条約が保障する人権を侵害する危険性の点で大きな問題がある。よって、新科目「公共」の新学習指導要領は、この点でも見直されなければならない。

## 4 現場の教師の意見を尊重すべきこと



新学習指導要領にどのように定められようと、実際にその内容を、目の前にいる生徒それぞれの能力や成熟度によって異なる理解度に合わせて伝えるのは、現場の教師である。

生徒の理解度に合わない教科書が選択された場合には、生徒が真に日本国憲法が定める基本原理・理念を理解できるような授業が実施できなくなってしまう。また、教科書をそのまま教えるだけでは、真の理解が得られるとは限らない。現場の教師は、それぞれの生徒の理解度に合わせて、日本国憲法の原理・理念を実質的・効果的に学べる授業の工夫をすることが必要である。そうでなければ、生徒の学習権を真に保障することにはならない。

したがって、教育委員会がどの教科書を採択するか、どのような補助教材を用いるかについては、現場の教師の意見を十分に聴いて、決定すべきである。

## 5 当会の積極的な参画

日本国憲法の基本原理・理念を理解してもらうため、当会ではこれまで、中高生に対して出張授業などの形でいわゆる法教育の実践を積み重ねてきた。

当会では、新学習指導要領の策定を踏まえ、2022年度（令和4年度）からの新科目「公共」の授業実施に向けて、上記日本国憲法の基本原理・理念を十分学習することができるような授業の在り方について現場の教師と意見交換したり、補助教材作りに助力したりするなど、現場の教師とともに授業作りに積極的に参画していきたい。

また、弁護士としての知見を生かした法教育の実践もより積極的に続けていきたい。

## 6 結語

そこで当会は、意見の趣旨記載の意見を述べるものである。

以上