

〔論 文〕

## 公民科教科書における「熟議」の扱いの現状と課題 — 「公共」「政治・経済」初版教科書の記述をもとに —

齊 藤 雄 次\*

\*日本文理大学経営経済学部経営経済学科

**Current Status and Issues in the Treatment of “Deliberation” in Civics Textbooks  
— Based on the descriptions in the First Edition of the “Public” and “Politics and Economy” Textbooks —**

Yuji SAITO\*

\*Department of Business and Economics, School of Business and Economics, Nippon Bunri University

### Abstract

All of the civics subjects that have begun to be studied since the revision of the Courses of Study for High Schools in 2018 focus on the development of civic qualities and are positioned as core subjects for fostering citizens living in a democratic society. However, few textbooks, either in the “Public” and “Politics and Economy” subjects, cover the concept of “deliberation” and its practice of mini-publics, the significance of which has been frequently mentioned and discussed in political science debates in recent years. This paper discusses the significance of including “deliberation” and “mini-publics” in the civics subjects “Public” and “Politics and Economy” based on the current status and issues in textbook descriptions, and makes recommendations with a view to increasing their popularity in textbooks.

キーワード：公民科，教科書，熟議，ミニ・パブリックス，公共，政治・経済

**Keywords** : civics, textbooks, deliberation, mini-publics, Public, Politics and Economy

### 1. はじめに

2018年に高校の学習指導要領が改訂され，公民科の科目は，高校1年次もしくは2年次に必ず履修する「公共」，「公共」履修後に履修することができる「倫理」，「政治・経済」で構成されることとなった<sup>(1)</sup>。また「公共」は2022年度から，「倫理」や「政治・経済」は2023年度から実際の学びが始まり，それに合わせて教科書も新た

なものが，教科書検定を経て各学校に採択されるにいたっている。

一方，教科書とは学校教育法第34条にあるように小学校において使用が義務づけられ，高校もそれに準じるため<sup>(註1)</sup>，公民科の授業でも教科書は使用されていると考えられ，どの教科書会社の教科書をもとに内容を学ぶかによって，生徒が身に付ける知識（や技能，思考力・判断力・表現力）は変わってもくる。教科書は，文部科学省が行う検定によって，学習指導要領の趣旨から逸脱し

ていないかが確認された上で発行されるが、力点を置く内容は教科書会社によって異なるため、ある教科書に載っている内容やトピックが、ある教科書では載っていない、といったことも起こる。

特に近年、地理歴史科や公民科を含む社会系教科教育研究において言及が見られるようになった<sup>(註2)</sup>、政治学の議論でよく使用される「熟議」の概念、またそれに関連して現実社会で行われている、主に無作為抽出で一般の人々を集め、議論してもらう「ミニ・パブリックス」という取り組みは、ある教科書には載っていて、ある教科書には載っていない例の最たるものとなっている。蓮見(2023)によれば、東京書籍、実教出版、第一学習社の3社が発行した主要5冊の「公共」教科書のうち、熟議やミニ・パブリックスに触れるものは1冊<sup>(註3)</sup>、熟議に関連する「くじ引き民主主義」に触れるものは2冊であった<sup>(4)</sup>。また、「公共」の学習指導要領においては、合意形成や社会参画を視野に入れながら他者と議論する力を養うことも重視されている(文部科学省2018)。そのため、熟議やそれに関連する現実社会の取り組みは、学ぶべき対象として、広く様々な教科書において取り上げられるべきであるように思われる。

だが、こうした「熟議」の語、またそれに関連する取り組みの、公民科教科書における扱いの現状について確認する先行研究は、先の蓮見(2023)のほかには存在せず、その蓮見の先行研究も、科目「公共」の教科書全てを分析の対象とはしていない。また科目「公共」の履修を終えた後に履修し、政治について深く学ぶことになる科目である「政治・経済」の教科書についても、分析の対象外となっている。そこで、本稿では、蓮見(2023)では取り上げられていない残りの「公共」教科書に加え、「政治・経済」の教科書にまで射程を広げて、「熟議」の扱いの現状と課題について検討する。考察を通じて、市民参加を促すものとしての熟議や、それに関連する取り組みを教科書で取り上げることの意義等について提言し、これらの語の教科書における普及率を高める可能性を探ることが本稿の目的である。

## 2. 「熟議」「ミニ・パブリックス」と社会系教科教育

### 2-1 熟議の意義

まず、当該「公共」、「政治・経済」教科書の分析に入る前に、「熟議」や「ミニ・パブリックス」の意義や、それらと社会系教科教育との関係について確認する。

熟議とは、政治学において1990年代前後から議論されてきた熟議民主主義論の中核をなす言葉であり、例えば

政治学者の田村哲樹は熟議民主主義を、「熟慮と討議、すなわち熟議を通じて合意を形成することによって、集合的な問題解決を行おうとする民主主義の考え方」(田村2008:3)と整理している<sup>(5)</sup>。一般的に、政治に参加するための主要な方法として思い浮かぶのは選挙、投票であるが、この行為によって示される人々の意思というのは、投票時点の意思に過ぎず、人々の意思が形となって現われた票の数が集計され、多数の票を獲得した政治家や政策が信任される<sup>(註4)</sup>。すなわち、投票においては人々が十分に話し合い、納得し、考えを変えろという意見の可変性は想定されていない<sup>(7)</sup>。こうした選挙および投票が抱える課題に対し、人々が話し合いながら正しいと思われる答えや納得のいく理由を探り、その都度変わりうる意見を政治的意思決定に反映させていくことが、民主主義のあり方として望ましいと捉えるのが熟議民主主義である<sup>(8)</sup>。

またこうした熟議の理想を実現する制度的実践として、「自薦(自己選出)または無作為抽出によって選ばれた比較的少人数の市民によって構成される、熟議のためのフォーラムの総称」(田村2017:210)などとも定義される「ミニ・パブリックス」も存在する<sup>(9)</sup>。これは、無作為抽出により参加者を選出して社会の縮図をつくり、選ばれた人は選ばれなかった人の代表として、特定の課題をめぐる議論に参加する取り組みであり、合意形成を前提としないものとして、様々なテーマに対する人々の賛否を確認する討論型世論調査、合意形成を射程に入れて行われるものとして、科学技術に関するテーマを議論するコンセンサス会議、地方の課題をめぐる議論が行われるドイツの計画細胞を参考に日本で実践が蓄積されてきた市民討議会などが、これまでに展開されている<sup>(10)</sup>。

このミニ・パブリックスをめぐるのは、地球温暖化に対する対策の一つである脱炭素をめぐる、くじで選ばれた市民が議論する気候市民会議も世界の国々、あるいは日本で進められている<sup>(11)</sup>。またそうした取り組みも含め、ミニ・パブリックスは日本も含め世界各地で着実に実践が積み重ねられており、社会に少しずつ浸透しつつある<sup>(12)</sup>。

そのため、選挙中心の民主主義の姿を批判的に捉えるものとしての熟議の概念や、その実践としてのミニ・パブリックスについて知ることや学ぶことは、政治参加のあり方を考えること、ひいては合意形成や社会参画のあり方を考えることにもつながる。

## 2-2 社会系教科教育における熟議

一方、熟議の概念は、社会系教科教育においても近年注目される傾向にある。例えば長田（2014）は、田村の定義なども参照しながら、論争問題について熟議する学習の意義を明らかにしている<sup>(13)</sup>。また斉藤（2020）は、熟議民主主義の実践としてのミニ・パブリックスの手法を参考とした場合に、どのような公民科の授業が可能かを明らかにしている<sup>(14)</sup>。

さらに、2018年に改訂された学習指導要領においては、公民科の目標の中に「現代の諸課題について、事実を基に概念などを活用して多面的・多角的に考察したり、解決に向けて公正に判断したりする力や、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」（文部科学省2018：23）との表現が見られ、公民科においては生徒の他者と熟議する力を伸ばしていくことが志向されている。あるいは、科目「公共」の目標の一部に見られる「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・多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」（文部科学省2018：31）との表現や、科目「政治・経済」の「国家及び社会の形成者として必要な選択・判断の基準となる考え方や政治・経済に関する概念や理論などを活用して、現実社会に見られる複雑な課題を把握し、説明するとともに、身に付けた判断基準を根拠に構想する力や、構想したことの妥当性や効果、実現可能性などを指標にして議論し公正に判断して、合意形成や社会参画に向かう力を養う」（文部科学省2018：124）との表現にも、熟議との関係を指摘することができる。

ただし、先行研究、学習指導要領のいずれも、注目の対象は授業の改善に向けた方法論としての熟議であり、熟議やミニ・パブリックスそれ自体の内容ではない。すなわち、学習内容としての熟議は検討の対象外となっており、生徒が学ぶべき学習内容が網羅されている教科書の中で、熟議やミニ・パブリックスそれ自体を取り上げることの意義については説明されていない。だが、科目「政治・経済」の学習指導要領では、政治に関する概念や理論を活用することに言及もなされており、熟議やミニ・パブリックスの内容を取り扱う余地は十分に存在する。また、前節で述べたように、熟議やミニ・パブリックスは選挙中心の民主主義の姿を批判的に捉えるものであるため、生徒がそれを学び、そこから選挙を中心とする民主主義（政治）のあり方について批判的に考えるような学習はそれ自体に一定の意義が存在しよう。

そしてそのためには、より多くの教科書の中で熟議やミニ・パブリックスが取り上げられ、その意義や課題について、どの教科書を使用した生徒でも考えることができるようになっている必要がある。しかしながら、現在のところ、それが明らかになっているのは「公共」教科書主要3社の熟議の語やミニ・パブリックスの事例の使用状況を明らかにした蓮見の、以下の記述のみである<sup>(註5)</sup>。

これら問題点を踏まえた代議制民主主義に対する代案について、幾つかの「公共」教科書が充実した説明を加えている。対案の一つは熟議民主主義で、その説明では熟議・「理由の力」といった語を太字とし、さらに、具体的な制度例として討論型世論調査や市民討議会について紹介する（701）。もう一つの代案は抽選（くじ引き）民主主義（701）で、地方議会で議会参画員をくじで選ぶ制度を紹介するものもある（710）。（蓮見2023：91-92）（なお引用中の数字番号は教科書番号をあらわす）

また、蓮見の記述は現状の分析のみにとどまっており、そこから導き出される課題や展望については、考察の対象外となっている。さらに、蓮見が分析の対象とした科目「公共」の主要3社の5冊の教科書の採択率は67.8%となっており<sup>(15)</sup>、約7割の学校の使用状況を踏まえて論が展開されているが、残り3割を占める主要3社以外の教科書、すなわち教育図書、清水書院、帝国書院、数研出版、東京法令出版が発行する7冊の教科書の記述については検討がなされていない。そのため、全国の高校生が熟議やミニ・パブリックスについて知識を得たり、考えたりする機会がほとんどないと言い切れるかは、検討の余地がある。

科目「政治・経済」の教科書にまで射程を広げ、熟議やミニ・パブリックスの扱いの現状と課題について明らかにしようとする本研究の意義は、この点にも見出される。

## 3. 「公共」「政治・経済」教科書における「熟議」「ミニ・パブリックス」の記述の状況

### 3-1 「公共」教科書の場合

まず、主要3社以外の5社が2022年に発行した7冊の「公共」教科書における「熟議」への言及の状況について確認する（表1）。分析にあたっては、一定の大きさのフォントで2ページ以上において記載のわたって

る、文章と太字で構成されている箇所を「本文」、その両端に広がる、本文よりフォントの小さい説明の箇所を「注」、本文が終わった後の会話文形式の文章や補足資料などが載っている箇所を「資料」や「コラム」とみなして進めていく。

例えば教育図書の教科書では、第1章「公共の扉」の「4 対話から生まれる公共」という内容のページの本文の文末において、「今、改めて真の対話や熟議を取り戻すための努力が求められている」（鈴木ほか2012：13）との記述がある<sup>(16)</sup>。あるいは、同じページにある注にも、熟議に関する詳細な説明が以下のように示されている。

多くの当事者による「熟慮」と「討議」を重ねながら政策を形成していくこと。熟議により、互いの立場や果たすべき役割への理解が深まると共に、解決策が洗練され、各人が納得して自分の役割を果たすようになる。（鈴木ほか2012：13）

また数研出版の教科書においても、ハーバーマスやアレントなど様々な思想家の考えについて学習する本文ページのあとに設けられている、「THINKING TIME 7 民主政治における決め方とは？」というコラムのページに、教師と生徒の会話文があり、その中で熟議に関する説明が以下のように示されている<sup>(17)</sup>。

ハーバーマスによれば、理性的な討議により、誰もが納得できる理由に基づいた合意を形成することが民主政治の本質です。これを、討議（熟議）民主主義といいます。（矢野ほか2022：75）

数研出版の教科書では、上記の教師の会話のあとに、「十分に議論することと迅速に結論を出すこと、矛盾する二つを両立させるにはどうすべきか」（矢野ほか2022：75）という教師の会話も出てきて、熟議と多数決の両立という論点について、生徒に考えさせ、議論させる場面も設けられているが、このように、採択率が全体の3割程度の教科書であっても、多様な政治がありうることを示すものとして「熟議」の語を取り上げるものは存在する。

次に、主要3社以外の5社が2022年に発行した7冊の教科書における「ミニ・パブリックス」への言及の状況について確認する（表1）。この点については、いずれの教科書も、ミニ・パブリックスという固有名詞や、ミニ・パブリックスの事例である討論型世論調査などの実践の名称が触れられることはなかった。ただし、清水書院の教科書では、「参加型民主主義が機能するには、市民に対して十分な情報を提供するとともに、十分に討議を行うことができる場を確保しなければならない」（中野ほか2022：100）という記述、またそれに続く形で、政治学者であるダールが提唱した、無作為抽出で人々を集め、議論してもらう取り組みの構想である「ミニ・ポピュラス」についても以下のように言及がされている<sup>(18)</sup>。

アメリカの政治学者ロバート＝ダール（1915～2014）は、1985年に「ミニ・ポピュラス」という市民集会を提案している。それは、無作為に抽出された1,000人の市民が、核兵器のコントロールや国民健康保険制度など、特定のテーマをめぐって一定期間（数日から1年の間で）討議を設ける制度である。ダールはこの集会を、代表制民主主義を補完する装

表1 5社7冊の「公共」教科書における「熟議」および「ミニ・パブリックス」の言及状況（筆者作成）

発行者	教科書名	熟議		ミニ・パブリックス	
		巻末索引 記載状況	記述の傾向	巻末索引 記載状況	記述の傾向
教育図書	公共	○	ハーバーマスの公共的理性に言及する本文と注において、「熟議」の語に言及がある	×	なし
清水書院	高等学校 公共	×	なし	×	なし
清水書院	私たちの公共	×	なし	×	なし
帝国書院	高等学校 公共	×	なし	×	なし
数研出版	公共	×	多数決の課題や議論の重要性を考えるコラムにおいて、討議（熟議）民主主義が紹介されている	×	なし
数研出版	高等学校 公共	×	なし	×	なし
東京法令出版	公共	×	なし	×	なし

置として、自治体レベル、州レベル、連邦レベルで設けることを唱えている。(中野ほか2022：100)

このミニ・ポピュラスは、ミニ・パブリックスに括られる討論型世論調査をはじめとする様々な実践の意義に注目する政治学者の篠原一によっても言及されているものでもある<sup>(19)</sup>。ダールの構想が形を変えて実現しているものがミニ・パブリックスであると考えれば、この清水書院の教科書の記述は、熟議やミニ・パブリックスの意義を学習者である生徒に示し、政治参加のあり方について考えさせるものであるともいえよう。

### 3-2 「政治・経済」教科書の場合

「政治・経済」の教科書を発行しているのは東京書籍、実教出版、清水書院、数研出版、第一学習社の5社であり、2023年には6冊の教科書が発行されている。

まず、5社が2023年に発行した6冊の教科書における「熟議」への言及の状況について確認する(表2)。例えば東京書籍の教科書は、「第1章 現代日本の政治」の「4 現代の民主政治」のページの本文に続けて紹介される資料において、トクヴィルやミルも言及する多数意見による少数派の権利の不当な侵害(多数者の専制)を防ぐためのものとしての熟議の意義が、「民主政治では性急な決定に走らず、参加者が理由と根拠を示しながらよく話し合うこと(熟議)が大切である」(杉田ほか2023：20)として示されている<sup>(20)</sup>。また、東京書籍の

教科書では同じページのコラムにおいて、政治学の他の議論である参加民主主義論や競争的民主主義論と対比させる形で、熟議民主主義論が「人々が考えを深め、議論を活発に行うことを何よりも重視するものである」ことが示され、コラムの文末も、「民主主義をめぐってはさまざまな立場があり、どの考え方が適切か、考えてみることに意義がある」(杉田ほか2023：20)と学習者に呼びかける構成となっている。これらはまさに、学習指導要領に記載のあった、政治に関する概念や理論の活用を生徒に促すものである。

あるいは、実教出版の教科書では、「1章 現代日本の政治」の最後に位置するコラムのページにおいて、政治学者である山本圭の著作『現代民主主義』に記載の内容を引用する形で、熟議とは「ひらたく言えば話し合いやコミュニケーションのこと」であり、熟議民主主義は「公開の討論のなかで、多様な意見から公正な意思決定をおこなうための手続きを重視し、そうした手続きを経て得られた結論には正統性があると考える」(諸富ほか2023：22)のものであると言及されている<sup>(21)</sup>。

さらに、第一学習社の教科書では、「第1章 現代日本の政治・経済」の政治分野のまとめのページである「主権者としての政治参加のあり方」の内容において、「多数決型の民主主義に対して、話し合いの過程を重視する民主主義のあり方は熟議民主主義といわれる」(谷田部ほか2023：63)という表現で、熟議民主主義の考え方が紹介されている<sup>(22)</sup>。

表2 5社6冊の「政治・経済」教科書における「熟議」および「ミニ・パブリックス」の言及状況(筆者作成)

発行者	教科書名	熟議		ミニ・パブリックス	
		巻末索引 記載状況	記述の傾向	巻末索引 記載状況	記述の傾向
東京書籍	政治・経済	○	資料・コラム欄において、参加者が理由と根拠をよく示しながら話し合う「熟議」の意義や熟議民主主義の議論が紹介されている	×	ミニ・パブリックスの代表例として、2012年に実施されたエネルギー政策をめぐる討論型世論調査が取り上げられている
実教出版	詳述 政治・経済	○	資料・コラム欄において、ある新書中の「熟議」「熟議民主主義」の定義や記述が紹介されている(他著からの引用)	×	なし
実教出版	最新 政治・経済	×	なし	×	なし
清水書院	高等学校 政治・経済	×	なし	×	なし
数研出版	政治・経済	×	なし	×	なし
第一学習社	高等学校 政治・経済	×	まとめのページにおいて多数の資料とともに、話し合いの過程を重視する民主主義のあり方として「熟議民主主義」の語が紹介されている	×	ミニ・パブリックスの代表例として、2012年に実施されたエネルギー政策をめぐる討論型世論調査が写真(実際の議論の様子)付きで取り上げられている

このように、6冊の教科書のうち半分の3冊で熟議および熟議民主主義が取り上げられており、科目「公共」の教科書よりもその取り上げられる割合は多くなっている。

次に、5社が2023年に発行した6冊の教科書における「ミニ・パブリックス」への言及の状況について確認する(表2)。例えば東京書籍の教科書では、先に確認した熟議に言及するページの中で、「ミニ・パブリックス」の語は使われてはいないものの、国のエネルギー政策のあり方を政府が検討するための材料として2012年に開催された、無作為抽出により集められた参加者が議論をした「エネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査」という取り組みの定義や実際の様子を示した写真、意見変化の状況、討論の流れが示されている(杉田ほか2023)。

また第一学習社の教科書では、先に確認した熟議に言及するページの中で、「ミニ・パブリックス」の語が使用されており、「無作為抽出された市民から構成された人々による話し合いの場を設けて、その結果を政策決定に反映させようとする方法」(谷田部ほか2023:63)との定義や、東京書籍の教科書と同じ事例が、意見変化の状況のみに言及する形で紹介されている。

このように、「熟議」に言及する教科書の数と比較すると、「ミニ・パブリックス」に言及する教科書の数はやや少ない。しかしながら、現実社会の政治のあり方を見直すためのものとしての熟議の概念について学習したあとに、ミニ・パブリックスの実践について理解する構成となっているため、この教科書を使用して政治について学ぶ生徒はミニ・パブリックスの意義についても考えることができるようになる可能性がある。

#### 4. 「熟議」「ミニ・パブリックス」に関する教科書記述をめぐり課題および展望

##### 4-1 教科書記述をめぐり課題

ここまで、科目「公共」の採択率3割を占める教科書と、科目「政治・経済」の教科書における「熟議」や「ミニ・パブリックス」の記述内容について確認してきたが、現時点ではほぼ全ての教科書で「熟議」もしくは「ミニ・パブリックス」への言及が見られるという状況にはなっていない。すなわち、「熟議」や「ミニ・パブリックス」の語を目にし、理解を深める生徒もいれば、そうした語を目にする機会のないまま、高校における公民科の学習を終えてしまう生徒もいるという状況が、現実には存在する。

また、こうした状況を助長する可能性があるものとして、「公共」、「政治・経済」教科書に「熟議」や「ミニ・パブリックス」への言及が見られたとしても、本文ではなくコラムや資料などで言及が見られるケースも多い。これまで確認した限りでは、「公共」教科書は教育図書のもので、本文中で熟議を取り上げていたにすぎず、「政治・経済」教科書にいたっては、本文中で熟議やミニ・パブリックスに言及するものはなかった。

資料やコラムは、本文の内容を学習した上で生徒に読ませるためのものとして設定されていると思われるが、あくまで本文の補足の位置づけであるため、公民科の授業を担当する教員が「この内容は重要である」と認識しなければ、また授業の年間の指導計画に余裕がなければ、教員によって説明や言及を割愛される可能性も十分に考えられる。その意味では、資料やコラムではなく、本文中にこうした語が登場するようになることが望ましい。

加えて、「ミニ・パブリックス」への言及に関しては、「政治・経済」の教科書でしか見られないため、現行の教科書記述の仕方では生徒は、熟議の理想と熟議の実践をつなげて理解することが難しくなるであろう。さらに、「熟議」と「ミニ・パブリックス」の両方に言及する東京書籍の「政治・経済」教科書であっても、熟議の要件である、他者と話し合う中で自らの意見を変える反省性についての言及がないために、討論型世論調査に参加した人々が意見を变えたことを、反省性の獲得や現われであると認識できない可能性がある。このように、政治学の議論で示される熟議の条件をどこまで紙面に盛り込むかは教科書会社によって差があるのが現状であり、その整理の仕方も見直される余地がある。

そして、2022年に発行された「公共」教科書、2023年に発行された「政治・経済」教科書のいずれも、ミニ・パブリックスに数えられ、近年世界や日本でその実践の数が増えつつある気候市民会議については、全く取り上げられていない。三上(2022)によれば、フランスでは政府が主導する形で、無作為抽出された市民が脱炭素政策について議論し、その結果を政策形成に活かそうとする気候市民会議が行われた。また日本でも札幌市や川崎市など自治体レベルではあるが、同様の取り組みが行われた。こうした実践もまた、選挙によって選ばれた代表者としての政治家に任せるだけでは解決の難しい気候変動という問題に対する新たなアプローチを探るという点で、既存の政治や政策を批判的に捉える視点を人々に提供する。持続可能な社会の担い手を育成することを目指す公民科の学習においてもこうしたトピックは取り上げ

られるべきではないだろうか<sup>(註6)</sup>。

2009年に改訂された学習指導要領を受けて作成された以前の公民科教科書においては、「熟議」やそれに関連した取り組みである「ミニ・パブリックス」は一切言及がなかったため、現在の教科書において記述が増えていることは大きな変化であり意義も認められる。一方で、まだまだ「熟議」や「ミニ・パブリックス」を扱う教科書は少なく、概念や取り組みの正確な理解、意義についての理解が広く生徒に及ぶかという点では、課題も存在するのが現状である。

#### 4-2 教科書記述をめぐる展望

最後に、上述した課題に対してどのような改善が可能かについても提言を行う。

まず、資料やコラムではなく本文で「熟議」や「ミニ・パブリックス」に言及されるように、教科書の構成が見直される必要がある。例えば「公共」教科書では、公共的な空間の基本原則について学習するところで、ハーバースの討議倫理や対話的理性に触れる教科書は多い。こうした箇所の本文において「熟議」や「ミニ・パブリックス」に言及することができれば、民主的な言論空間を支えるものとしての熟議の存在を、より多くの生徒が認知し、民主的な言論空間のあり方について考察する機会を与えることができるのではないだろうか。

あるいは、「公共」の教科書も「政治・経済」の教科書も、司法の単元のところで裁判員制度が必ず扱われるが、裁判員候補者の選出は無作為抽出によって行われるため、そのほかの三権分立である立法や行政においても、抽選を取り入れることが可能かどうかを、生徒が考察するような構成をとることも、検討されてよいのではないだろうか。こうした視点は、まさに蓮見(2023)においても指摘されている、近年政治学において議論され始めているロトクラシー、くじ引き民主主義の概念とも関わりがあるが、教科書の本文もしくは資料やコラムの中に「立法や行政を国民に身近なものにするために、抽選という手法は果たして妥当であるか」といった問いを設けることができたならば、「熟議」や「ミニ・パブリックス」に関する記述も、追加で新たに盛り込むことができるようになる。

次に、「熟議」や「ミニ・パブリックス」に関する記述の量が現在よりも増えるように、教科書の構成が見直される必要がある。「ミニ・パブリックス」に関する記述そのものが「公共」教科書でも「政治・経済」教科書でも増えることで、熟議の理論と実践の関係やつながりが生徒により見えやすくなるであろうし、選挙で選ば

れた代表者に政治を任せただけでなく、一般の市民の声を反映させることも民主主義にとって重要であることを、生徒が理解したり考えるきっかけを与えることができるであろう。

また、正統性や反省性など、理論的な熟議の条件に関する記述がどの教科書でも見られるようになる必要もあろう。田村(2018)で指摘されるように、熟議とはそれによってもたらされる結論の正しさが高まる(正当性)、その結論に納得して従うことができる(正統性)、話し合いの結果意見を変えることがある(反省性)のものである必要があり、投票に代表される単なる多数決では見落とされるものが、熟議では見落とされにくくなると考えられる。その実践としてのミニ・パブリックスの事例とともに、熟議の意義や課題が読み手に正確に理解されるような記述が存在することも重要であろう。

そして、ミニ・パブリックスの一例としての気候市民会議に関する記述が増えるように、教科書の構成が見直される必要がある。「公共」、「政治・経済」の教科書においては、多様な政治参加や市民参加の機会を増やしていくことが重要であるという記述もたびたび見られる。例えば東京書籍の「政治・経済」教科書では、「SDGs達成に向けて自分にできることを考えよう」というページがあり、そこでは「情報を収集・分析する」、「意見を表明する」、「意見交換をする」、「政治に働きかける」、「選挙に参加する」、「課題解決に取り組む」(杉田ほか2023:249)といった参加の方法が紹介される。SDGsの中にはゴール13として「気候変動に具体的な対策を」が設定されていること、参加の方法の一つである意見交換は熟議に近いことなどから、こうした学習において気候市民会議の例を出すことは十分に可能であろう。

また先述の通り、気候変動問題は政治家に任せただけでは解決が難しく、一般市民の行動も求められるという性質もあるため、人々の社会参画の機会を増やし、その視点を踏まえて合意形成を図っていくことが重要になる。ここで、社会参画や合意形成というのは公民科の学習指導要領の目標、科目「公共」や科目「政治・経済」の目標の中に登場するキーワードでもある。そのため、社会参画や合意形成のあり方について生徒に考えさせる機会を提供するという意味でも、気候市民会議を熟議やミニ・パブリックスの一例として取り上げることには、意義が認められよう。

#### 5. おわりに

本稿では、現実社会の政治を批判的に検討する視点を

与えるという意味で注目に値する「熟議」やその実践としての「ミニ・パブリックス」の語が、公民科の教科書でどの程度記載されているのかを、先行研究では分析の対象となっていなかったものも含めて確認し、教科書記述のあり方について検討した。その結果、科目「公共」においては「熟議」が中心的に取り上げられる傾向にあること、科目「政治・経済」では「ミニ・パブリックス」も含めて「熟議」に焦点が当てられるケースがあることなどを明らかにすることができた。

ただし、教科書に関しては蓮見(2023)において、「学校教科書の内容は、生徒が学ぶことを期待されてはいるものの、実際に教師がその通り授業で教えるとは限らず、ましてや生徒がその通り身につけるとも限らない」(蓮見2023:83)ことが指摘されている。教科書に書かれていない内容であっても、教師が独自に工夫をして生徒に伝えることも可能なのであり、本稿で示した教科書分析の結果も、生徒が必ずその内容について学ぶことを証明するものではない点には、注意する必要がある。

今後の課題は、教科書レベルで「熟議」や「ミニ・パブリックス」が十分に取り上げられているわけではない現状を踏まえ、こうした概念や実践を、授業実践レベルでどのように扱うことができるかを検討していくことである。「熟議」や「ミニ・パブリックス」を扱うことで、生徒が政治参加や市民参加に対する理解を深めたり、既存の政治を批判的に捉える視点を身につけたり、合意形成や社会参画に理解を示すようになる可能性があると考え、そうした市民へと生徒を成長させることができるような公民科の授業を構想・開発していく必要がある。

また、本稿で焦点を当てたのは公民科の科目のうち「公共」と「政治・経済」であったが、熟議と関係の深いハーバーマスの思想などは、科目「倫理」においても扱われる。そのため、科目「倫理」の教科書において「熟議」や「ミニ・パブリックス」を扱う余地はないのか、といった残された論点についても、今後検討していく必要があるだろう。

## 註

- (1) 文部科学省ホームページ「教科書とは」([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/1235086.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyoukasho/gaiyou/04060901/1235086.htm)。2025年8月29日最終閲覧)。
- (2) 本稿では、小学3年生から6年生の間、また中学1年生から3年生の間に学習する教科「社会」を社会科、高校1年生から3年生の間に学ぶ教科

- 「地理歴史」や「公民」を社会系教科と呼称する。
- (3) なお本文中に「熟議」の語が出てくるのは東京書籍の「公共」教科書のみであるが、筆者が確認した限り、コラムや特集ページにおいて熟議(民主主義)の語が出てくるものもあり、それは、「民主主義の質を高め、民主主義を通じて公共の利益を実現するためには、市民が自ら公的問題について、十分な情報と知識をもって真剣に討論すること(熟議)が必要である」(桐山2022:47)との記述がある実教出版の教科書『公共』、また「民主主義とは単なる多数決ではない以上、人々が十分な情報を得て熟慮をおこなうと同時に、他者の異なる意見に真摯に耳を傾けることが重要である」(中村2022:58)との記述が熟議の語とともに見られる、同じく実教出版の教科書『詳述公共』の2冊である<sup>(2)(3)</sup>。
  - (4) 選挙に際しては、人々が自らの利益(自己利益)を考えて投票するならば、社会全体の利益(公益)を考える政治家の当選や政策の実現は、遠のく可能性が高くなるであろう。また関連して政治学者のヤングは、選挙に代表される利益モデルのもとでは人々が自己利益の追求をやめる必要も、公的な場で他者とつながる必要もなくなってしまうと述べる<sup>(6)</sup>。
  - (5) なお蓮見は、先行研究の中で「ミニ・パブリックス」の語を直接使用してはいない。ただし、蓮見が熟議の制度例として挙げる討論型世論調査や市民討議会はミニ・パブリックスであるため、本稿においては蓮見の先行研究も「ミニ・パブリックス」に言及するものとして扱っている。また、蓮見の分析においてはミニ・パブリックスに言及のあるものは東京書籍の「公共」教科書のみとされているが、これは教科書の本文に限った場合の話であり、特集ページであれば、実教出版の教科書『詳述公共』の58ページに、討論型世論調査や市民討議会、また名称には触れられていないがコンセンサス会議の情報を確認することができる。
  - (6) 三上によれば、「温室効果ガスを排出した影響は、数十年かけて現れる」一方で、気候変動の問題は政治家にとっては「数年間の任期中に決定的な変化が起こる可能性は、他の問題に比べれば小さく、積極的に取り組む動機づけが生じにくい」(三上2022:16)とされている。こうした、政治家にとっての政策的対応の優先順位が低くなりがちであることも、一般市民の積極的な関与が検討

されるべき根拠となろう。

#### 参考文献

- (1) 文部科学省 (2018) 「高等学校学習指導要領 (平成30年告示) 解説 公民編」。
- (2) 桐山孝信ほか (2022) 『公共』 実教出版。
- (3) 中村達也ほか (2022) 『詳述公共』 実教出版。
- (4) 蓮見二郎 (2023) 「高等学校新科目「公共」教科書の政治学的分析—概念と探究課題—」 日本政治学会『年報政治学 2023-II』, pp. 82-105。
- (5) 田村哲樹 (2008) 『熟議の理由—民主主義の政治理論—』 勁草書房。
- (6) Young, Iris M. (1996) “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy,” in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, pp. 120-135.
- (7) フィッシュキン, ジェイムズ (2011) 『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義—』 曾根泰教 (監修), 岩木貴子 (訳), 早川書房。
- (8) 田村哲樹 (2018) 「「主体的」ではない熟議のために—予備的考察—」 村田和代 (編) 『話し合い研究の多様性を考える』 ひつじ書房, pp. 211-226。
- (9) 田村哲樹 (2017) 『熟議民主主義の困難—その乗り越え方の政治理論的考察—』 ナカニシヤ出版。
- (10) 篠原一 (編) (2012) 『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治—』 岩波書店。
- (11) 三上直之 (2022) 『気候民主主義—一次世代の政治の動かし方—』 岩波書店。
- (12) OECD Open Government Unit (2023) 『世界に学ぶミニ・パブリックス—くじ引きと熟議による民主主義のつくりかた—』 日本ミニ・パブリックス研究フォーラム (訳), 学芸出版社。
- (13) 長田健一 (2014) 「論争問題学習における授業構成原理の「熟議的転回」—National Issues Forumsの分析を通して—」 全国社会科教育学会『社会科研究』 第80号, pp. 81-92。
- (14) 斉藤雄次 (2020) 「熟議を通じた輿論の形成を目指す高校公民科授業の開発—論争的課題としての選択的夫婦別姓の問題に注目して—」 日本公民教育学会『公民教育研究』 第27号, pp. 29-43。
- (15) 内外教育 (2023) 「公民は22年度比21%の大幅増 23年度高校教科書採択状況—文科省まとめ (中)—」 時事通信社『内外教育』 第7057号, pp. 8-16。
- (16) 鈴木寛ほか (2022) 『高等学校 公共』 教育図書。
- (17) 矢野智司ほか (2022) 『公共』 数研出版。
- (18) 中野勝郎ほか (2022) 『高等学校 公共』 清水書院。
- (19) 篠原一 (2004) 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か—』 岩波書店。
- (20) 杉田敦ほか (2023) 『政治・経済』 東京書籍。
- (21) 諸富徹ほか (2023) 『詳述政治・経済』 実教出版。
- (22) 谷田部玲夫ほか (2023) 『高等学校 政治・経済』 第一学習社。

---

(2025年6月16日受理)

