

論 文

中学校社会公民的分野における「見方・考え方」観の変革

Zur Umgestaltung der "Sicht- und Denkweise" im politischen Unterricht der Mittelschule

藤田 詠司（高知大学教育学部・社会科教育研究室）

Eiji FUJITA

*Lehrstuhl für Didaktik der Soziologie, pädagogische Fakultät, Universität Kochi,
Kochi, Japan*

Zusammenfassung

In den neuesten Rahmenrichtlinien für politische Bildung in der Mittelschule wurden die Begriffe "Auseinandersetzung und Konsens, Effizienz und Gerechtigkeit" als Kategorien eingeführt, die zum Erfassen und Beurteilen politischer Massnahmen im Politikunterricht angewendet werden sollen. Dies verlangt eine Umgestaltung der bisher dominanten Theorie von "Sicht- und Denkweise", die Kausalitätswissen als Sichtweise und Normen als Denkweise ansieht, braucht jedoch eine Ergänzung durch Systematisierung und Ausdifferenzierung. Nach Massings Ansatz sollten einerseits die Kategorien Auseinandersetzung und Konsens durch Begriffen von Politikzyklus und deren Einflussfaktoren, allerdings zum Teil miteinander vereinigt und/ oder reduziert, ersetzt und systematisiert werden. Die Kategorie Gerechtigkeit andererseits braucht eine Erreicherung, indem sie Humanverträglichkeit, Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit beinhalten, und sollte Legitimität heissen. Wie diese Kategorien in einem konkreten Unterricht wirken können, soll das Unterrichtsmodell von politischen Massnahmen für Umweltschutz veranschaulichen.

1. 問題の所在

H20版中学校社会公民的分野において、「現代社会をとらえる見方・考え方」の習得・活用が重視されることになった。「見方・考え方」として「対立と合意、効率と公正」が例示されている。このような学習指導要領上の変化は、社会形成を原理とする社会科教育論に適合的な変化と見なすことができる。

公民的分野の内容の大項目「(1)私たちと現代社会」は、国際化が進展する現代社会の特色や個人と社会のかかわりについて考えるという、経済や政治と並列的な内容領域から、経済的・政治的内容領域を考察するための知識を習得する場としての性格を併せ持つ内容領域へと変化している。特に第2の中項目は、H10版では「イ 個人と社会生活」であったがH20版で「イ 現代社会をとらえる見方や考え方」となり、項目名のとおり現代社会をとらえる見方や考え方として、「対立と合意、効率と公正など」を理解させるものとなっている。

社会科は、民主的国家・社会の形成者に必要な認識・

能力を育成する教科である。学習者に求められるのは、社会問題を個人的生活の視点から決定の対象とすることでも、社会制度を与えられるものとして捉えそれに適応する態度を養うことでも、社会現象を自然なものとして捉えそれに対する判断を回避することでもない。そうではなく、社会はその成員の意図や意思によって形成されるものであるということを前提に、既存の制度や政策を批判的に検討し、その更新や代替案について考えることが求められるのである。「対立と合意、効率と公正」は、このような社会形成を原理とする社会科教育論に親和的な「見方・考え方」である。また、「見方・考え方」をこのようなものとして設定することは、これまでの社会科教育論で採用されてきた典型的な「見方・考え方」観を一部修正することになる。

「対立と合意、効率と公正」は、そもそも何についてのどのような性格の知識なのであろうか、これまでの「見方・考え方」とはどのように異なるのであろうか。その今まで必要十分な知識なのであろうか。

H20版学習指導要領では、公民的分野の最後に「持続可能な社会を形成するという観点から」の社会科のまとめ学習が位置づけられた。

大項目「(4)私たちと国際社会の諸課題」は、H10版では大項目「(3)現代の民主政治とこれからの社会」の中項目としての位置づけであり、「ウ 世界平和と人類の福祉の増大」であった。H20版では独立した4番目の大項目となり、H10版の内容は中項目「ア 世界平和と人類の福祉の増大」として引き継がれ、さらに中項目「イ よりよい社会をめざして」が追加された。この追加部分は、形式的には第4大項目の第2中項目であるが、「3 内容の取扱い」において「社会科のまとめとして位置づけ、適切かつ十分な授業時数を配当すること」とされている。

この社会科のまとめ学習は、「持続可能な社会を形成するという観点から、私たちがよりよい社会を築いていくために解決すべき課題を探求させ、自分の考えをまとめさせる」学習である。ここでは、公民的分野のそれまでの学習だけでなく、地理的分野・歴史的分野の学習の成果も活用することとされている。しかし、学習の性格上、直前の中項目「ア 世界平和と人類の福祉」の学習がベースとなるはずである。たとえば、環境にかかわるまとめ学習が充実したものになる鍵は、「ア 世界平和と人類の福祉」における「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習がどのように組織されるかにある。

「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習において「現代社会をとらえる見方・考え方」をどのように組み込み、習得させればよいのであろうか。

本稿では、これらの問い合わせに対して、「現代社会をとらえる見方・考え方」としての政策把握・評価カテゴリーを提案し、それらを組み込んだ環境政策学習モデルを提示することで一定の回答を与える。

2. 政策把握・評価のためのカテゴリーとしての見方・考え方

「対立と合意、効率と公正」は、社会問題とその解決策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断することを想定した「見方・考え方」である。

学習指導要領解説では、「対立と合意」について、次のように解説されている。

「多くの人々は家族、学校、地域の自治会、職場などの様々な集団を形成し、そこに所属して生活している。そして、集団に所属する人は、一人一人個性があり多様な考え方や価値観、また利害の違いもある。当然、問題（トラブル）や紛争が生じる場合もある。また、売買の交渉などにおいて、売り手と買い手が異なる金額や条件

を提示してまとまらない場合もある。ここではそれらを「対立」としてとらえているのである。このような「対立」が生じた場合、多様な考え方を持つ人が社会集団の中で共に成り立つように、また、互いの利益が得られるよう、何らかの決定を行い、「合意」に至る努力がなされている」¹

個々人の間のことがらに限定して解説されており、「売買の交渉」という私人間のことがらが事例として示されていることが誤解を招きやすくしているが、合意の妥当性について判断する基準としての「効率と公正」についての解説や、「生徒会で規則を作ったり予算を決めたりする」という指導事例を見ると、むしろ、ある「公的」な問題をめぐる集団間の対立と合意が含意されていることがわかる。「生徒会」の指導事例は、次のようなものである。

「例えば、生徒会で規則を作ったり予算を決めたりする（配分する）場合、最初はいろいろな案があって対立していたとしても、そのままでは何もできないから、議論などを通して、最終的にはお互いが納得して合意できる内容に至る。その際、無駄がないようにしているか、全員が参加して決めているか、特定の集団（部活動や委員会、クラスなど）に不利益にならないようにしているかなど、「対立」と「合意」、「効率」と「公正」という考え方に基づいて理解させる」²

これは公民的分野の導入部分で行う指導であるので、生徒会が事例となっているが、これ以降の学習では実際の社会にこれらの「見方・考え方」を適用していくことになる。地方自治体や国、国際社会の「公的」な問題、いわゆる社会問題とそれをめぐるさまざまな種類の集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断していくことになるはずである。

「対立と合意、効率と公正」が社会問題とその解決策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断するための「見方・考え方」として設定されていることは、従来の典型的な社会科の「見方・考え方」観に対して、少なくとも公民的分野に関して、一部修正を迫ることになる。

従来の典型的な「見方・考え方」観は、見方＝概念的知識、説明的知識、考え方＝規範的知識、というものである。岩田一彦は、思考の働きと知識の種類、社会的見方・考え方の関係を、次のように整理している。（表1）知識には事実関係的知識と価値関係的知識がある。事実関係的知識には記述的知識、分析的知識、説明的知識、概念的知識があり、価値関係的知識には規範的知識があ

る。このうち、社会的見方に相当するのは説明的知識と概念的知識であり、それらの知識を生み出す思考の働きは推理である。社会的考え方には規範的知識であり、思考の働きは価値判断である。記述的知識と分析的知識は、社会的見方を構成する要素と位置づけられている。³

表1 社会的見方・考え方と知識・思考の関係

		知識の種類	思考の働き
成する社会的要素を見方を構	事実関係的知識	記述的知識	一事実判断
		分析的知識	(知る)
社会的見方	価値関係的知識	説明的知識	一推理
		概念的知識	(わかる)
社会的考え方	価値関係的知識	規範的知識	一価値判断
			(考える)

社会的見方である説明的知識と概念的知識はどのような知識であろうか。説明的知識とは、「具体的事象間の因果関係を述べたもの」である。これに対して、概念的知識は特定の具体的な社会事象に言及しない法則性である。⁴ 例え、「宮崎県西都市の野菜生産農家では、温暖な気候や国の政策など有利な条件から、ピーマンの促成栽培を始めた。また、その生産活動は、流通のしくみ、流通機構・消費者の要求などのために、時期、輸送方法、規格、包装、出荷方法、品質管理などの工夫を余儀なくされている。」が説明的知識であり、「野菜生産は自然条件を基盤としながらも、国の政策、流通、流通機構・消費者の要求などの社会的条件に強く規定される。」が概念的知識である。⁵ いずれにしても、社会的見方とは、岩田によると、事象の因果関係を具体的・抽象的に表現した知識である。

社会的考え方である規範的知識は、「～ので～すべきである／すべきでない」という価値判断の伴った知識である。例え、「外国の安い農産物が大量に輸入されると、日本の農家はこまるのではないか。やっぱり、自分の国の農産物については、自給率をできるだけ高めていくことが必要だよ。」という知識である。⁶

社会的見方を構成する要素と位置づけられている記述

的知識と分析的知識は、社会事象を具体的に描写したり、人間の行動を目的や手段・方法に着目して捉えたり、社会の構造や過程を表現した知識である。

このような「見方・考え方」観には、政策を主要な学習対象とする場合に適合的でないという問題がある。第一に、「見方」や「考え方」は、特定の政策の具体的な中身やその政策の良し悪しを示す知識ではなく、そのような把握・判断結果を導き出すための視点や問い合わせ想起可能な知識=カテゴリーでなければならない。先ほどの野菜生産の知識例は、宮崎県西都市の野菜生産や一般的に野菜生産がなぜそのように行われているのかを把握した結果である。しかもこれらの知識は、何らかの政策を直接把握対象とした知識ではない。そういう意味で、政策を主要な学習対象とする場合の「見方」としての要件を満たしていない。また、農産物の自給率に関する規範的知識例は、「自給率を高める」政策を是とする知識である。「考え方」としては、「自給率を高める」政策を否とする知識も、場合によっては導き出しうるものでなければならない。そういう意味で、政策を主要な学習対象とする場合の「考え方」の要件を満たしていない。

第二に、「見方」として重要なのは、ある政策とその原因の因果関係ではなく、その政策がどのような目的を達成するためにどのような手段を講じているのか、その政策がどのような議論や検討の過程の中から形成されたのか、などである。それは、最終的に重要なことが、その政策の良し悪しを判断することだからである。ある政策とその原因の因果関係を知っただけでは、その政策の良し悪しを判断することはできない。例え、仮に、温室効果ガス排出を抑制・削減するための政策が、資本主義社会の必然的産物として説明されたり、環境破壊という生存の危機に対処しようとする種の自己保存行動として説明されたとする。そのように因果関係を捉えたことは、温室効果ガス排出を抑制・削減するための政策を検討すること自体の重要性を判断することにはつながるが、具体的な政策の良し悪しの判断にはつながらない。良し悪しの判断を行うためには、その政策が具体的にどの程度の温室効果ガス抑制・削減目標を立てているのか、そのための具体的なしくみはどのようなものか、誰がこの政策形成にかかわったのか、その際にどのようなアイデアが検討されたのか、ということを知る必要がある。因果関係図式は、政策を把握する「見方」としては不十分である。

また、「考え方」は、規範一般ではなく、「政策」の合理性を判定するための規範でなければならない。

3. 「対立と合意、効率と公平」の体系化・精緻化

「対立と合意、効率と公正」は、社会問題とその解決

策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断することを想定した「見方・考え方」である。このような「見方・考え方」の設定は、従来の典型的な社会科の「見方・考え方」観を、少なくとも公民的分野に関して、一部修正を迫ることになる。しかし、他方で、「対立と合意、効率と公正」は、社会問題とその解決策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断する学習に必要十分な「見方・考え方」であるとは言えない。「対立と合意、効率と公平」カテゴリーには、体系化と精緻化が必要である。

1) 「対立と合意」の体系化：政治サイクル把握カテゴリー

「対立と合意」は、政策形成・決定の状況を把握するカテゴリーである。しかし、これだけでは、その政策の良し悪しを判断するために必要な側面を捉えきれない。政策は、そもそも何らかの問題を解決するために形成されるはずである。政策形成・決定の過程には、「対立」したり「合意」したりする複数の主体がかかわる。それらは、自身の考え方をもっている。政策決定においては、必ずしも合意はなされない。また、決定された政策には、具体的な目標と手段が含まれるはずである。これら一連の事柄を捉えることができるよう、「対立と合意」カテゴリーを体系化する必要がある。

Massingのカテゴリー学習論を参考にすると、「問題→対立→決定→評価と反応→問題…」という政治サイクルカテゴリー群と、行為者とその考えにかかわるカテゴリー群（行為者、価値・利害関心、解決策）、行為者の置かれた状況にかかわるカテゴリー群（憲法・法状況、機関、権力関係）として体系化可能である。

Massingは、Gagelによってドイツ政治教育学に導入された「3次元の政治概念」⁷を批判的に継承しながら、独自のカテゴリー枠組を提唱している⁸。それは、政治サイクルモデルに、「3次元の政治概念」の諸カテゴリーを組み合わせた政策把握カテゴリーである。

「3次元の政治概念」は、多様な政治現象を3つの側面に整理したものである。3つの側面とは、形式、内容、過程である。政治は、憲法や法律が形づくる枠組の中で生じる。その枠組は、より具体的な法令や制度から成る。これらは、政治的行為を行う際の枠組である。これは政治の形式的側面である。政治は、政治的できごとに関わる行為者の行為によって形づくられる。それはしばしば、行為者間のコンフリクトを調停する過程である。コンフリクトは、法令にしたがいながら、権力の力あるいはコンセンサス形成によって解消される。これは政治の過程的側面である。政治は、問題の解決をめざしたり、社会的関係を構築することをめざして展開される。そこに

は目標があり、価値がある。そしてそれらは様々な利害関心にかかわってくる。これは政治の内容的側面である。

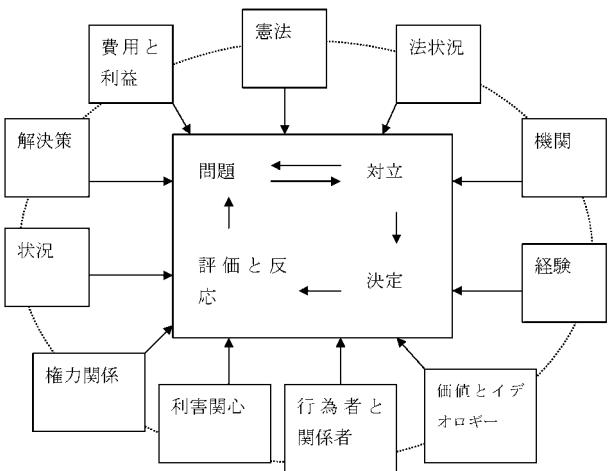
Massingは、「3次元の政治概念」に属すカテゴリーを、形式については「政治秩序、理念、イデオロギー、憲法、機関、法規範」、過程については「行為者、コンフリクト、妥協、合意形成、権力（支配）、決定権限、利害関心、正当化」、内容については「問題、プログラム、対策、目標、政治の結果、計画と合意、政治の評価」に整理している。（表2）その上で、この「3次元の政治概念」の問題点として、「より長期の観点で、政治のダイナミズムを捉える」ことできず、「政治は静的なものと見なし、生じてきた問題が『これを限りに』解決されたと捉える」ことにつながりかねないことを指摘している。⁹

表2 3次元の政治概念

次元	政治組織(形態)	政治駆け引き(過程)	政策(内容)
政治科学の諸 カテゴリー	政治秩序 理念 イデオロギー	行為者 コンフリクト 妥協 合意形成	問題 プログラム 対策 目標
	憲法	権力(支配)	政治の結果
	機関	決定権限	
	法規範	利害関心	計画と合意
		正当化	政治の評価

このような問題点を克服するために、Massingは政治を「社会の現実で起こっている問題や将来生じうる問題を克服する試みの、原理的に終わりのない連鎖」として捉える政治サイクルの考え方と結びつけている。（図1）政治サイクルの系列カテゴリーとして「問題→対立→決定→評価と反応→問題…」、政治サイクルへの影響要因カテゴリーとして「費用と利益、憲法、法状況、機関、経験、価値とイデオロギー、行為者と参加者、利害関心、権力関係、状況、解決策」が設定されている。

図1 政治サイクルと影響要因カテゴリー



政治を政治サイクルと見なす考え方では、政治は、次のような問題処理の過程として記述され、分析される。すなわち、「ある問題がそのようなものとして公的意識の中に登場し、特定のグループや社会の中で支配的な価値表象の要求にもとづいて取り扱うべき重要な問題として定義され、政治的決定に向けた日程表に位置づけられる。異なる政治的グループ間の対立や交渉過程を伴いながら、「この問題」は政治・行政的に拘束力のある決定に至り、その後にその決定は、政治・行政的行為者や社会的グループ・組織、ならびに個々の市民による実施過程において、その具体的な姿を帯びる。このことから帰結する具体的政策結果・効果（中略）は、最終的には、賛同または拒否という政治的反応を呼び起こし、それらの反応はさらに政治的なものに形を変え、政策の継続実施、変更あるいは終了へと至る。」¹⁰

影響要因カテゴリーは、政治サイクルのそれぞれの段階において、全てあるいは一部が適用され、そのことでそれぞれの段階がより詳細に把握される。適用に際しては、それぞれのカテゴリーが問い合わせに変換される。例えば、「対立」段階については、影響要因カテゴリーが表3のような問い合わせに変換される。¹¹

表3 「対立」段階の要因カテゴリーと問い合わせ

要因カテゴリー	問い合わせ
憲法	対立にかかわって憲法が定めている諸条件は何か？
法状況	法的枠組条件は何か？
諸機関	どのような機関が対立に影響を与えているか？
経験	どのような過去・現在の経験が重要な役割を果たしているか？
価値とイデオロギー	どのような価値表象・イデオロギーが対立に影響を与えているか？
行為者と参加者	行為者・参加者はどのような目標を追っているか？
利害関心	行為者・参加者はどのような利害関心をもっているか、どのような利害関心コンフリクトが生じているか？
権力関係	権力関係と自己貫徹機会はどのような状況下、何がそれらに影響を与えているか？
状況	状況を特徴付けるものは何か？
解決策	どのような解決策が議論されているか？
費用と利益	どのような費用・利益が見積もられているか？

政治サイクルに結びつけられている、「3次元の政治概念」に属するカテゴリーのあるものは別のものと統合され、あるいは異なる名称となっている。それは、学校現場でより使いやすくするために、もともとの政治科学概念群の単純化・簡略化を図ったためと思われる。しかし、いまだ複雑であり、また、類似のカテゴリーとそうでないものへの整理が不十分のように思える。そこで、「問題→対立→決定→評価と反応→問題…」という政治サイクルの系列カテゴリーはそのままにし、政治サイクルへの影響要因カテゴリーを、行為者とその考えにかかわるカテゴリー群（行為者、価値・利害関心、解決策）、行為者の置かれた状況にかかわるカテゴリー群（憲法・法状況、機関、権力関係）として整理することを提案する。

2) 「効率と公平」の精緻化：政策評価カテゴリー

「効率と公平」は、政策の評価にかかるカテゴリーである。政策の良し悪しを判断するための基準として機能すべきカテゴリーである。しかし、ある政策が（非）効率的であるとか、（不）公平なものであるという場合、結論は同じでも「効率」や「公平」という言葉に異なる意味を込めて表現していることがある。「効率」の場合、そもそもその政策が実現可能なのかどうか（実現不可能であれば目的が達成できないので非効率的）という意味で語られる場合もあれば、実現可能はあるが、実際に係る経費と成果を比較考量して経費がかかり過ぎるという意味で語られる場合もある。したがって、「効率」「公平」の多様な意味内容を互いに区別し、そのうちのどの意味でこれらのカテゴリーを使用するのかどうかを明確にできるようにする必要がある。

Massingは、政策の合理性を判断する基準となるカテゴリーに、「効率」と「正当性」があると考えている。（表4）¹²

政策を評価する際の中心的判断基準は、目的、手段、

表4 「効率」「正当性」カテゴリー

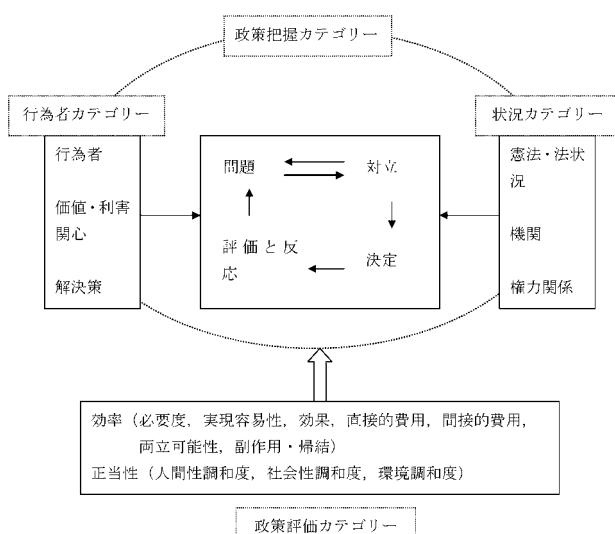
下位カテゴリー		問い合わせ	
効率 カ テ ゴ リ	必要性	その問題は政治的行為を必要とするのか、それは政治的にのみ解決しうるのか、そしてそれはどのレベルの行政（連邦、州、地方自治体）の管轄か？	
	実現容易性	所与の憲法的または法的諸条件のもとで最も早く、最も簡単に実現できるのはどの解決策か？	
	効果	どの解決策が最も大きな効果を期待できるか？	
	直接的費用	それらの解決策ないしは決定にはどのような直接的費用がかかるか？	
	間接的費用	それらの解決策ないしは決定にはどのような間接的費用がかかるか？	
	両立可能性	それらの解決策ないしは決定は、同じ問題領域にかかわる別の決定と両立可能か？	
	副作用・帰結	それらの解決策ないしは決定には、どのような副作用や帰結（例えば、他の政治領域への）があるか？	
正当性 カ テ ゴ リ	度人間性調和	その決定は、中心的な人権や基本権にかかるか：人間の尊厳の不可侵性、個人が有する人格の発展への権利（自己決定）、その他全ての基本権の「本質的内容」など	
	社会性調和度	期待可能性	その決定はあらゆる要因を考慮しても関係者にとって無理のないものか？
		利害関心考慮度	関係者の利害関心は十分に考慮されたか？
		参加欲求充足度	その決定に際して、コミュニケーションや協働、参加への欲求は十分考慮されたか？
		自由行為余地	その決定は、自由な行為の余地を残しているか？
	和環境調	空気調和度	
		水調和度	
		土壤調和度	
	など	など	

副産物を比較考量して手段が目的にあったものかどうかを問題にする「効率」である。「効率」には、政策の「必要度」「実現容易性」「効果」「直接的費用」「間接的費用」他の政策との「両立可能性」「副作用・帰結」の諸要素がある。どの要素に重点を置くかによって、ある政策が効率的であるかどうかの判断結果が異なってくる。

効率的である政策がすべてよい政策であるわけではない。目的を達成するために非常に有効ではあっても、例えば、一部の関係者の言い分を全く考慮せずに決定された政策は、よい政策とは言えない。このような、政策の形成・実行が共同生活上の中心的価値に抵触するかどうかを問題にするカテゴリーを、Massingは「正当性」と呼んでいる。「正当性」には「人間性調和度」「社会性調和度」「環境調和度」の3側面がある。「正当性」カテゴリーは、政策が人間の尊厳などの基本権を侵さないかどうか、関係者にとって無理のないものかどうか、関係者の利害関心が十分に考慮されたかどうか、などのいわゆる「公平」性概念に、環境調和度を加えたものと言える。

「効率と公平」は、Massingの政策判断カテゴリー論を援用すると、次のように精緻化する必要がある。「効率」の場合、政策の「必要性」や「実現可能性」、「効果の大きさ」とその効果を得るためにかかる「費用」や「副作用」とを比較考量することができるようカテゴリーを精緻化する必要がある。「公平」の場合、誰と誰の関係において（「持続可能な社会」を考えるので、「開発途上国」や将来の世代を含める必要がある）偏りが有る／無いのかを判定するとともに、人間の尊厳に抵触しないかなどを判定することができるよう「正当性」カテゴリーとして体系化・精緻化する必要がある。（図2）

図2 政策把握・評価カテゴリー案



4. 見方・考え方を組み込んだ環境政策学習モデル

政策把握・評価カテゴリーは、カテゴリーそのものを習得する授業と、個々の政策に適用しながらカテゴリーの適用方法に習熟する授業によって習得が可能になる。「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習は、後者のタイプの学習として構想すべきである。実際、H20版学習指導要領もこのような学習を想定している。公民的分野の「内容の取扱い」で、大項目「(1)私たちと現代社会」は「公民的分野の導入部として位置付け」ることとされている。そして学習指導要領解説において、「ここで習得した「見方や考え方」は、これ以降の学習において活用するとともに、繰り返し吟味して、さらに広く深く成長させていくことが大切である。」と解説されている。¹³

政策把握・判断カテゴリーを適用する学習の基本的学習過程は、政策ないしは政策案の確認あるいはその政策（案）によって解決しようとしている問題の確認からはじめ、その問題の解決をめぐる対立を分析して、最後にその政策（案）を評価する、というものである。この基本的学習過程を「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習に組み込んで環境政策学習モデルを作成した。（後掲の資料1）¹⁴

单元名を「地球温暖化問題を考える」とし、「1）資源エネルギーの利用と環境」「2）地球温暖化問題をめぐる国際政治」「3）地球温暖化問題をめぐる国内政治【本時】」とした。

第1次で、さまざまな地球環境問題と、現在最も注目を浴びている地球温暖化問題は人間の経済活動が直接・間接の原因となって引き起こされていることを確認し、第2次で地球温暖化問題に関する国際的取り組みとそこで生じている南北問題を検討した後に、第3次の本時において、地球温暖化問題に関する国内的取り組みと、対地球温暖化政策の現状と課題について検討する。

本時における政策把握・評価カテゴリーによる把握・評価の内容は、以下のとおりである。

京都議定書によると、約束期間内に日本は1990年の温室効果ガス排出量から6%削減しなければならない。実際の排出量は1990年以降約6%増加しているので、約12%削減しなければならない。【問題】京都議定書採択を受け、1998年に「地球温暖化対策推進法」を制定し、地球温暖化対策に取り組むための枠組を定めた。しかし、日本全体としては二酸化炭素排出量は増加し続けている。2008年に出された「福田ビジョン」により、再生可能エネルギーや原子力の比率の引き上げ、液晶テレビや省エネ電球など省エネ家電製品の普及、住宅や建物への省エネ義務化、排出量取引などの制度の導入、などの排出量削減構想が発表された。【法的状況】

排出量削減構想にもとづいて、国内排出量取引制度が検討されている。国内排出量取引制度としては、EUが採用しているキャップアンドトレード方式という選択肢もあるが、実施されようとしているのは企業の成長や国際競争力の維持を重視する産業界の考えが強く反映された「自主目標型排出量取引制度」である。環境NGOはキャップアンドトレード方式を支持しているが、政治への影響力が産業界より弱いため、その考え方は政策に反映されない。【対立】【行為者、価値・利害関心、解決策】「自主目標型排出量取引制度」を効率や正当性の観点から評価すると、少なくともまだ制度が正式に実施されていない現段階では、それぞれ是・否両方の評価が可能である。例えば、「排出量削減目標は企業が「自主的」に決定するので、企業にとって敷居が低く取り組みやすい。そういう意味で効率的な制度と言える。」あるいは「企業の排出量削減目標設定が低い場合は日本のノルマ達成に結び付かない。そういう意味で、非効率的な制度と言える。」【効率】「企業の技術開発力やこれまでの排出量削減実績などに応じて排出量削減に取り組める。そういう意味で公平で正当な制度と言える」あるいは「「自主性」を隠れ蓑にして低い削減目標を設定し、より多い利益を得ようとするフリーライダーを助長する。そういう意味で不公平なで不当制度と言える。」【正当性】

5. おわりに

H20版中学校社会公民的分野において、「現代社会をとらえる見方・考え方」の習得・活用が重視されることになった。例示されている「対立と合意、効率と公正」は、そもそも何についてどのような性格の知識なのであろうか、これまでの「見方・考え方」とはどのように異なるのであろうか。そのまで必要十分な知識なのであろうか。公民的分野の最後に「持続可能な社会を形成するという観点から」の社会科のまとめ学習が位置づけられた。まとめ学習を充実するために、「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習に「見方・考え方」をどのように組み込み、習得させればよいのであろうか。これら問い合わせに対して、本稿では「現代社会をとらえる見方・考え方」としての政策把握・評価カテゴリ、それらを組み込んだ環境政策学習モデルを提示して一定の回答を与えた。

学習指導要領に新たに示された「対立と合意、効率と公正」は、社会問題とその解決策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断することを想定した「見方・考え方」である。このことは、従来の典型的な社会科の「見方・考え方」観を、少なくとも公民的分野に関して、一部修正を迫ることになる。しかし、他方で、「対立と合意、効率と公正」は、社会問題とその

解決策をめぐる集団間の関係を捉え、決定された政策の合理性を判断する学習に必要十分な「見方・考え方」であるとは言えない。「対立と合意、効率と公正」カテゴリーには、体系化と精緻化が必要である。Massingのカテゴリー学習論を参考にすると、政策把握カテゴリーは、「問題→←対立→決定→評価と反応→問題…」という政治サイクルカテゴリー群と、行為者とその考えにかかるカテゴリー群（行為者、価値・利害関心、解決策）、行為者の置かれた状況にかかるカテゴリー群（憲法・法規、機関、権力関係）として体系化可能である。政策評価カテゴリーについては、「効率」の場合、政策の「必要性」や「実現可能性」、「効果の大きさ」とその効果を得るためにかかる「費用」や「副作用」とを比較考量することができるようカテゴリーを精緻化する必要がある。「公平」の場合、誰と誰の関係において（「持続可能な社会」を考えるので、「開発途上国」や将来の世代を含める必要がある）偏りが有る／無いのかを判定するとともに、人間の尊厳に抵触しないかなどを判定することができるよう「正当性」カテゴリーとして体系化・精緻化する必要がある。

政策把握・評価カテゴリーは、カテゴリーそのものを習得する授業と、個々の政策に適用しながらカテゴリーの適用方法に習熟する授業によって習得が可能になる。「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習は、後者のタイプの学習として構想すべきである。政策把握・判断カテゴリーを適用する学習の基本的学习過程は、政策ないしは政策案の確認あるいはその政策（案）によって解決しようとしている問題の確認からはじめ、その問題の解決をめぐる対立を分析して、最後にその政策（案）を評価する、というものである。この基本的学習過程を「地球環境、資源・エネルギー」の課題についての学習に組み込んで環境政策学習モデルを作成した。

今後は、提示した環境政策学習モデルにもとづいて実際に授業を行うことと同時に、政策把握・評価カテゴリーそのものを習得する授業モデルを開発し授業実践に移すことをとおして、政策把握・評価カテゴリーは本稿で提案したものでよいのかどうかを実証的に検討していく必要がある。また、学習者の認知的発達段階や学習経験に応じて政策把握・評価カテゴリーを単純化あるいは複雑化する可能性、すなわち、教授学的変換¹⁵の可能性を検討していく必要がある。

註

- 文部科学省『中学校学習指導要領解説 社会編』日本文教出版、平成20年、pp101-102。
- 同上、p102。
- 岩田一彦『社会科固有の授業理論・30の提言 一総

- 合的学習との関係を明確にする視点ー』明治図書、2001年、pp38-44。
- 4 岩田一彦編著『小学校社会科の授業設計』東京書籍、1991年、p43。
- 5 岩田一彦『社会科授業研究の理論』明治図書、1994年、p74。
- 6 岩田1991年、p43。
- 7 Gagel, Walter: Einführung in die Didaktik des politischen Unterrichts, Leske Verlag + Budrich GmbH, 1983, S.42-45
- 8 Massingは、Gagel以外のカテゴリー教育論者の諸論も取り入れながら、自身のカテゴリー教育論を構築している。それぞれの何をどのように継承しているのかについては、別に論じる予定である。ドイツの代表的カテゴリー教育論については、以下の拙稿を参照。
- ・「社会理論を基礎とした「公民的資質」育成論－H・ギーゼッケの政治教授理論を手がかりとして－」全国社会科教育学会『社会科研究』第38号、1986年、pp70-81。
 - ・「政治的判断力育成のためのカテゴリー学習論」『高知大学教育学部研究報告』第66号、2006年、pp129-138。
- 9 Massing, Peter: Wege zum Politischen. in; Massing, Peter/Weißeno, Georg (Hrsg.), Politik als Kern der politischen Bildung. Wege zur Überwindung unpolitischen Politikunterricht, Leske + Budrich, Opladen, 1995, S.61-98, S.85
- 10 ebd. S.83
- 11 ebd. S.93-94
- 12 Massing, Peter: Was heißt und wie ermöglichen ich politische Urteilsbildung? in ; Massing, Peter/ Weißeno, Georg 1995, S.205-224, S.220-221
- 13 文部科学省、平成20年、p102。
- 14 本時に使用した資料は以下のとおりである。
- ① 「2006年度の排出源別CO₂排出量のシェア」、温室効果ガスインベントリオフィス (GIO) (<http://www-gio.nies.go.jp/index-j.html>)、「日本の温室効果ガス排出量データ（1990～2006年度）」より
- ②福田内閣総理大臣スピーチ・「低炭素社会・日本」をめざして
(<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/06/09speech.html>)
- ③asahi.com 9月15日 3時0分「排出量取引、自主目標で 試行制度原案、産業界に配慮」
(<http://www.asahi.com/eco/TKY200809140188.html>)
- ④地球温暖化問題に関する懇談会
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/index.html>)
- ⑤(社)日本経済団体連合会「京都議定書後の地球温暖化問題に関する国際枠組構築に向けて」2007年4月17日
(<http://www.keidanren.or.jp/indexj.html>)
- ⑥2008年G8サミットNGO フォーラム環境ユニット「「福田ビジョン」は洞爺湖G8サミットやコペンハーゲン合意を促進させるには不十分」2008年6月9日
(<http://www.g8ngoforum.org/>)
- ⑦気候ネットワーク「経済産業省・地球温暖化対応のための経済的手法研究会中間報告（案）について排出削減を担保しない「日本型」ではなく、キャップ&トレードで試行を」2008年7月2日 (<http://www.kikonet.org/>)
- ⑧地球温暖化対応のための経済的手法研究会「「ポスト京都」における 我が国の産業分野を中心とした対策について—中間報告—」平成20年7月25日 (<http://www.meti.go.jp/>)
- ⑨環境省国内排出量取引制度検討会「国内排出量取引制度のあり方について 中間まとめ」平成20年5月20日 (<http://www.env.go.jp/>)
- 15 従来の見方・考え方観を前提とした概念的知識と価値的知識の教授学的変換については、以下の拙稿を参照。
- ・「社会科授業と内容構成（2）（第3章 社会科の内容構成 第4節）」社会認識教育学会編『社会科教育学ハンドブック』明治図書、1994年、pp147-156。
 - ・「価値的知識の教授学的変換」『高知大学教育学部研究報告 第1部』第53号、1997年、pp1-10。

資料1 見方・考え方を組み込んだ環境政策学習モデル

1 単元名

地球温暖化問題を考える

2 指導観

<省略>

3 単元目標

- ・ 地球環境問題、とくに地球温暖化と経済活動との関係、地球温暖化問題に関する国際的・国内的取り組みの経緯と内容を知り、公正に判断することができる。（関心・意欲・態度）
- ・ 地球温暖化問題に関する国際的・国内的取り組みについて、行為者とその状況に関するカテゴリーによって事実を把握し、効率と正当性の観点から評価することができる。（思考・判断）
- ・ 地球温暖化問題に関して国際的・国内的にどのような取り組みが行われているかを、新聞報道や関係諸団体・機関の資料から読み取ることができる。（資料活用）
- ・ 地球温暖化問題に関する国際的・国内的取り組みに排出量取引制度があること、制度のあり方をめぐって先進国と発展途上国、産業界と環境NGOの対立があり、影響力の強い立場が反映されていることを理解することができる。（知識・理解）

4 単元の指導計画（内容の概要）

1) 資源エネルギーの利用と環境

①さまざまな地球環境問題

地球規模でさまざまな環境問題が生じている。環境問題には、温暖化、オゾン層破壊、砂漠化、洪水・干ばつ、水質汚濁・大気汚染などがある。現在最も注目を浴びているのが、地球温暖化問題である。

②地球温暖化問題と経済活動

地球温暖化は、人間の経済活動が直接・間接の原因となって引き起こされている。原因となっている人間の経済活動には、先進国による資源の浪費、新興工業国による環境問題を軽視した経済発展政策、発展途上国によって十分な環境対策をしないままに行われる開発がある。

2) 地球温暖化問題をめぐる国際政治

①地球温暖化問題に関する国際的取り組み

環境問題は一つの国だけで解決することが困難なため、国際連合を中心に条約の締結などの協力により対策が行われてきている。地球温暖化に対しては、1997年に京都で開催された第3回地球温暖化防止国際会議によって重要な取り決め（京都議定書）が決定された。

②地球温暖化対策における南北問題

環境問題の解決策決定には、各国利害が反映する。地球温暖化問題に関しては、温室効果ガス排出削減を新興工業国や発展途上国にも義務づけるかどうかについて、温暖化抑制の効果を重視する先進国と、経済発展に関する先進国との公平性を求める発展途上国・新興工業国との間に対立がある。京都議定書では、先進国のみに二酸化炭素排出削減が義務づけられ、発展途上国に対するクリーン開発による削減、先進国間の共同実施による削減、先進国間の排出量取引によって、約束期間中に1990年の水準から5%削減することが決められている。

3) 地球温暖化問題をめぐる国内政治【本時】

①地球温暖化問題に関する国内的取り組み

京都議定書採択を受け、1998年に「地球温暖化対策推進法」を制定し、地球温暖化対策に取り組むための枠組を定めた。しかし、日本全体としては二酸化炭素排出量は増加し続けている。2008年に出された「福田ビジョン」により、再生可能エネルギーや原子力の比率の引き上げ、液晶テレビや省エネ電球など省エネ家電製品の普及、住宅や建造物への省エネ義務化、排出量取引などの制度の導入、などの排出量削減構想が発表された。

②対地球温暖化政策の現状と課題

国内排出量取引制度としては、EUが採用しているキャップアンドトレード方式という選択肢もあるが、実施されようとしているのは企業の成長や国際競争力の維持を重視する産業界の考えが強く反映された「自主目標型排出量取引制度」である。環境NGOはキャップアンドトレード方式を支持しているが、政治への影響力が産業界より弱いた

め、その考え方は政策に反映されない。「自主目標型排出量取引制度」を効率や正当性の観点から評価すると、少な
くともまだ制度が正式に実施されていない現段階では、それぞれ是・否両方の評価が可能である。

5 本時の目標

- 京都議定書で設定された温室効果ガス削減目標を達成するために検討されている国内排出量取引制度が検討されてきた経緯と内容を知り、公正に判断することができる。(関心・意欲・態度)
- 国内排出量取引制度として検討されている「自主目標型排出量取引制度」について、行為者とその状況に関するカテゴリによって事実を把握し、効率と正当性の観点から評価することができる。(思考・判断)
- 国内排出量取引制度として検討されている「自主目標型排出量取引制度」がどのようなものであるかを、新聞報道や関係諸団体・機関の資料から読み取ることができる。(資料活用)
- 国内排出量取引制度として「自主目標型排出量取引制度」が検討されていること、この制度には産業界の考え方が強く反映していること、を理解することができる。(知識・理解)

6 本時の展開

	教師による説明・指示・発問	生徒から引き出したい理解・判断内容	資料
導入	<p>京都議定書によると、約束期間内に日本は 1990 年の温室効果ガス排出量から 6% 削減しなければならない。実際の排出量は 90 年以降約 6% 増加しているので、約 12% 削減しなければならない。【問題】</p> <ul style="list-style-type: none"> 温室効果ガス排出量削減のために、国内ではどのような取り組みがなされているだろうか？ これらは、市民一人一人の取り組み。市民に対してモノやサービスを提供している企業はどのような取り組みをしているのだろうか？ 温室効果ガスは、誰が、どのくらい排出しているのだろうか？ 	<p>通勤手段を自動車から電車・自転車に切り替えた 買い物にエコバッグを使っている 太陽光発電を使っている etc</p> <p>クールビズなどの省エネ 製造過程でのリサイクル（鉄くずを鋼鉄の材料に） 環境にやさしい製品の製造（ハイブリッドカー）</p> <p>直接排出量の部門別内訳を見ると、エネルギー転換、産業、工業プロセスの合計が 67.3% となり、広い意味での産業部門で 3 分の 2 の温室効果ガスを排出している。運輸や廃棄物の一部も産業部門にかかるので、実際には 3 分の 2 以上になる。</p>	①
展開	<p>☆産業部門が温室効果ガス排出量の削減に取り組むために、国はどのような政策を実施しないしは検討してきているのだろうか？ その政策は、よい政策であろうか？</p> <p>・温室効果ガス排出量の削減に取り組むための法律にはどのようなものがあるか？ 【法的状況】</p> <p>地球温暖化対策推進法が 1998 年に制定されるなど、温室効果ガス削減の取り組みはこれまでに行われてきたが、京都議定書の削減目標を達成する具体的な見通しは立っていない。洞爺湖におけるサミット開催を控え、2008 年 1 月に福田康夫首相によってクールアース推進構想が発表され、2050 年までの長期目標が示された。また 2008 年 6 月には福田ビジョンによって 2020 年までに削減可能な量の見通しや具体的対策の内容が一部示された。</p>	<p>地球温暖化対策推進法が制定された。 福田首相がクールアース構想や福田ビジョンを示した。</p>	

	教師による説明・指示・発問	生徒から引き出したい理解・判断内容	資料
展開	<p>・「福田ビジョン」ではどのような政策が示されているのだろうか?</p> <p>これらの政策には、温室効果ガス削減の各種技術開発・普及促進に直接かかわるものと、そのような技術開発・普及促進の枠組となるものがある。「低炭素化」に示されているのが、枠組となる諸制度である。これらのうち、ここでは排出量取引に関する政策を検討してみよう。</p> <p>・排出量取引とは、京都議定書に規定されている制度だった。一般的にはどのような制度だったか?</p> <p>・「福田ビジョン」では、日本国内に排出量取引制度を設けることになっている。どのような制度の創設が検討されているのだろうか?</p> <p>・日本の排出量取引制度は、EUが採用しているいわゆるキャップアンドドレード方式に比べて「産業界への配慮」がよりなされた制度になるようである。このような制度案が作成されるまでに、誰が、どのような利害関心にもとづいて、どのような解決策を提案してきたのか? 【対立】</p> <p>・産業界は、どのような利害関心にもとづき、どのような解決策を提案してきたのか。排出量取引制度についてどのような立場をとっているのか? 【行為者、価値・利害関心、解決策】</p> <p>日本経団連は、1997年に「経団連環境自主行動計画」を取りまとめている。そこでは、経団連の呼びかけに応えて製造業・エネルギー産業だけでなく、流通・運輸・金融・建設・貿易など幅広い36業種が行動計画を策定し、各産業部門・企業ごとに自主的に地球温暖化対策に取り組んでいる。</p> <p>・環境NGOは、どのような利害関心にもとづき、どのような解決策を提案してきたのか。排出量取引制度についてどのような立場をとっているのか? 【行為者、価値・利害関心、解決策】</p>	<p>革新技術の開発と既存先進技術の普及、既存先進技術の普及（再生可能エネルギー）、既存先進技術の普及（省エネ）、低炭素化、地方の活躍についての政策が示されている。</p> <p>排出量取引は、各国家ごとに温室効果ガスの排出枠を定め、排出枠が余った国と、排出枠を超えて排出してしまった国との間で取引する制度である。</p> <p>新聞報道などによると、「地球温暖化問題に関する懇談会」（以後、「懇談会」）（平成20年2月22日閣議決定）によって検討されている排出量取引制度は、温室効果ガスの「削減目標」は参加企業が自主的に定め、過不足分を売買するという「自主目標型排出量取引制度」である。</p> <p>産業界や環境NGOが、それぞれの利害関心にもとづいて解決策を提案してきた。</p> <p>日本経団連は、EU型のいわゆるキャップアンドドレード方式の排出量取引制度を国内に導入することに反対している。各産業部門・企業に公平にキャップを割り当てることは困難なため公正な競争が行えない、排出削減目標達成にかかるコストなどが企業の成長の障害となる、などが理由である。</p> <p>環境NGOはキャップアンドドレード方式を支持している。環境NGOにとって重要なのは、温室効果ガスを早期に大幅削減することで、地球温暖化を防止し、地球に優しい人間生活を実現することである。そのような環境NGOの立場から見ると、「自主目標型排出量取引制度」は、温室効果ガスの早期大幅削減について実効性の乏しい制度である。</p>	<p>②</p> <p>③ ④</p> <p>⑤</p> <p>⑥ ⑦</p>

	教師による説明・指示・发問	生徒から引き出したい理解・判断内容	
展開	<p>・国の機関は、排出量取引についてどのような検討を行ってきたのだろうか？ 【機関】</p> <p>・環境省が検討したキャップアンドドレード方式の排出量取引制度は、なぜ、「懇談会」の制度案とならなかつたのだろうか？ 【権力関係】</p> <p>・「懇談会」の「自主目標型排出量取引制度」は、公平性や効率の観点から、どのように評価できるだろうか？ 【効率、正当性】</p>	<p>自主目標型の排出量取引制度の基本的考え方は、経済産業省の「地球温暖化対応のための経済的手法研究会」の中間報告（2008年7月）に現れている。「懇談会」が検討している「自主目標型排出量取引制度」は、日本経団連が実施してきた「経団連環境自主行動計画」をもとに、経済産業省が排出量を取引するしくみを付け加えたものと言っててもよい。</p> <p>環境省は、平成17年度から「環境省自主参加型国内排出量制度」を実施している。企業は基本的には補助金を活用した設備投資による温室効果ガス削減効果を見込んで削減目標を設定し、削減状況に応じて排出量を取引する制度である。自主行動計画に近い発想の制度である。他方で、環境省の「国内排出量取引制度検討会」では、キャップアンドドレード方式を基本として、キャップの割り当て対象・方法が異なる4つの制度案を比較検討されている。</p> <p>環境NGOよりも産業界の方が、政治家や官僚と強いつながりがあるなど、政治に対するより強い影響力を持っている。そのため、「懇談会」の制度案が基本的に産業界の考え方反映されたものになっているのではないか。</p> <p>評価例</p> <p>【効率】</p> <p>排出量削減目標は企業が「自主的」に決定するので、企業にとって敷居が低く取り組みやすい。そういう意味で効率的な制度と言える。</p> <p>企業の排出量削減目標設定が低い場合は日本のノルマ達成に結び付かない。そういう意味で、非効率的な制度と言える。</p> <p>【正当性】</p> <p>企業の技術開発力やこれまでの排出量削減実績などに応じて排出量削減に取り組める。そういう意味で公平で正当な制度と言える</p> <p>「自主性」を隠れ蓑にして低い削減目標を設定し、より多い利益を得ようとするフリーライダーを助長する。そういう意味で不公平で不当な制度と言える。</p>	⑧ ⑨
まとめ	京都議定書で日本に対して設定された、温室効果ガスを1990年レベルから6%削減するという目標を達成するために、国内排出量取引制度が検討されている。EUが採用しているキャップアンドトレード方式という選択肢もあるが、実施されようとしているのは企業の成長や国際競争力の維持を重視する産業界の考えが強く反映された「自主目標型排出量取引制度」である。環境NGOはキャップアンドトレード方式を支持しているが、政治への影響力が産業界より弱いため、その考え方反映されない。「自主目標型排出量取引制度」を効率や正当性の観点から評価すると、少なくともまだ制度が正式に実施されていない現段階では、それぞれ是・否両方の評価が可能である。		