

博士学位論文 概要

イングランドにおける
シティズンシップ教育政策の展開に関する研究
—カリキュラム改革にみる国民意識の形成に着目して—

菊地（杉田） かおり

平成 27（2015）年 12 月

1. 研究の目的

本研究の目的は、共通カリキュラム導入以降のイングランドにおけるシティズンシップ教育政策を取り上げ、カリキュラム改革をめぐる議論にみる国民意識の形成にかかわる論点の変化を明らかにすることである。その際、国民意識の形成にかかわるシティズンシップの要素として、地位（国籍）、権利、アイデンティティに着目し、それらの要素がどのように把握されていたのかを跡づけることによって、国民国家を前提とするシティズンシップとは異なるシティズンシップが模索されていたことを指摘する。このことを通じて、本研究ではグローバル時代において国民形成の理念をどのように再構築するのかという問いに取り組む。

2. 問題の所在

1990年代以降、世界各国でシティズンシップの育成が政策課題として掲げられるようになった。本研究において重視するのは、グローバルな労働力移動という文脈におけるシティズンシップ教育をめぐる議論である。グローバル化の進展によって国境を越えた人びとの移動が増大し、国籍を有する国（国籍国）と実際に権利を享受し、義務を果たす国（居住国）とが一致しない状況が以前に増して顕在化している。また同時に、重層的・複合的なアイデンティティの承認を求める声がますます高まっている。このような状況の中で、誰にどのような権利を付与し、義務を課すのか。重層的・複合的なアイデンティティをどのように取り扱うのかという問いが提起されている。シティズンシップをめぐるのは、「国民国家を前提とするシティズンシップ（national citizenship）」の再検討という課題が提起されており、国民国家に焦点化したシティズンシップのあり方や、国籍と結びついた権利やアイデンティティのあり方が問い直されている。

本研究における問題意識は、グローバル化が進展する中で新しい取り組みとして注目されているシティズンシップ教育が各国において政策として推進される際に、社会に包摂される人びとの範囲、ひいてはその統合の原理をどのように組み替えているのかという点を明らかにすることである。換言すれば、国家あるいは社会の構成員の範囲やその意味をめぐる認識の変化が、カリキュラム改革を通じて提示されるシティズンシップ教育の内実やその中核となる価値をどのように構築／再構築しているのかを明らかにしたいと考えた。その理由は、シティズンシップ教育に国民国家の枠組みを相対化するような契機が含まれているとしても、各国における政策に目を向けた場合、このような側面が論点として浮上するかどうかについては個別の検討が必要となるからである。

イングランドでは、1980年代後半からシティズンシップ教育の推進が政策課題として掲げられるようになった。それ以前にもシティズンシップ教育に関する個別の取り組みはなされていたが、カリキュラムの設定が政策上の課題となるのは比較的近年になってからである。その理由はイングランドにおいてはカリキュラムの全国基準がそもそも存在せず、1988年教育改革法（Education Reform Act 1988）の成立後に初めて共通カリキュラム

(national curriculum) が導入されたためである。共通カリキュラムが初めて導入された際、シティズンシップ教育は共通カリキュラムには含まれなかったが、教科横断型テーマの一つとして位置づけられた。その後、共通カリキュラムの教科に加えられることになり、2002年から中等教育段階（KS3-4、11～16歳）において必修化されている。

共通カリキュラムの導入に始まるイングランドのシティズンシップ教育政策の展開をみると、中核となる価値とナショナルアイデンティティとの関連に変化がみられる。議論の発端となる1980年代後半から2000年代前半の議論においては、シティズンシップ教育の中核となるべき価値をナショナルアイデンティティと結びつけるのは困難、あるいは望ましくないとみなされていた。ところが2000年代半ばになると、シティズンシップ教育において中核となる価値とナショナルアイデンティティとの関連が重視されるようになる。特に2005年に始まる中等教育段階のカリキュラム改訂をめぐっては、シティズンシップ教育を通じて共有されるべき価値が「ブリテン人らしさ（Britishness）」との関連において示されるようになるのである。

カー（Kerr, D.）は、シティズンシップ教育を通じた価値の共有がナショナルアイデンティティの形成と結びつかなかった根本的な理由として次の点を指摘している。それは「ネイションへの忠誠を求められたり、学校や社会全体を通じて生徒に伝達されたりする市民的原則や価値を支える共通の核（common core）」がそもそも存在しなかったということである。この指摘を手がかりとすれば、1990年代には「共通の核」となるものが見出されなかった一方で、2000年代には何らかの核を見出そうとする動向がみられるようになったと考えられる。しかし、先行研究においてはこの点に着目してシティズンシップ教育政策の展開を通時的に分析したものはみられない。

カーの指摘を手がかりとして検討を行う際、本研究においてはブリテンのシティズンシップが帝国に由来するものであるという点に着目する。言い換えれば、検討の中心となるのは、帝国に由来するというブリテンのシティズンシップの特質がシティズンシップ教育政策の展開においてどのように理解され、また論点となってきたのかを明らかにすることである。

3. 研究課題の設定

本研究の目的を達成するため、以下の課題を設定する。

課題1：ブリテンにおける帝国に由来するシティズンシップの特質を整理する。

課題2：シティズンシップ教育政策と、シティズンシップが鍵概念となる他の政策領域（移民政策等）に接点がみられることを指摘する。

課題3：シティズンシップ教育を通じた国民意識の形成について、中核となる価値の位置づけに焦点をあてて明らかにする。

まず、**課題1**に関しては、「帝国に由来するシティズンシップ」と「国民国家を前提とするシティズンシップ」という分析枠組みを設定する。さらに、ポストナショナルなシティ

ズンシップ論及びシティズンシップ教育論の先行研究をもとに、シティズンシップの 3 つの要素として地位（国籍）、権利、アイデンティティという区別を設ける。課題 1 については、序章及び第 1 章において取り組む。

次に、**課題 2** 及び**課題 3** に関して、シティズンシップ教育のカリキュラム改革を 3 つの時期に区分し、共通カリキュラム導入以降の展開に着目する。そして、それぞれの時期における帝国に由来するシティズンシップの組み換えにかかわる政策動向を、「国籍」、「権利」、「人権」、「ブリティッシュネス」をめぐる議論に着目して整理し、シティズンシップ教育政策との接点が見られることを指摘する。その上で、中核となる価値のカリキュラム上の位置づけを分析することで、国民意識の形成にかかわる論点の変化を明らかにする。課題 2 及び課題 3 については、序章、並びに第 2 章から第 4 章において取り組む。主要な検討対象となるのは、シティズンシップ教育のカリキュラム創設及び改訂に向けて発表された報告書である。

4. 章構成

序 章

第 1 章 帝国に由来するシティズンシップの特質

第 1 節 地位としてのシティズンシップ

第 2 節 権利としてのシティズンシップ

第 3 節 アイデンティティとしてのシティズンシップ

第 4 節 小括

第 2 章 シティズンシップをめぐる共通認識の欠如——第 1 期カリキュラム改革

第 1 節 1988 年教育改革法成立以前のシティズンシップ教育

第 2 節 共通カリキュラムの導入とナショナルアイデンティティの形成

第 3 節 シティズンシップ委員会の審議経過にみる論点の推移

第 4 節 委員会報告書にみるシティズンシップの定義

第 5 節 『カリキュラムガイダンス』（1990 年）への反映

第 6 節 小括

第 3 章 シティズンシップの明確化と人権との差異化——第 2 期カリキュラム改革

第 1 節 権利の明確化と国籍との関連の模索

第 2 節 シティズンシップ教育の必修化をめぐる審議経過にみる論点

第 3 節 『クリック報告』（1998 年）にみるシティズンシップの定義

第 4 節 共通カリキュラム「シティズンシップ」及び単元構成例への反映

第 5 節 小括

第 4 章 連合王国における共生に向けたシティズンシップ——第 3 期カリキュラム改革

第 1 節 アイデンティティの基盤としての国籍

第 2 節 地下鉄・バス同時爆破事件とカリキュラム見直しの要請

第3節 『アジェグボ報告』(2007年)にみるシティズンシップの定義

第4節 共通カリキュラム「シティズンシップ」への反映

第5節 小括

終章

5. 概要

第1章では、連合王国／ブリテンにおける帝国に由来するシティズンシップの特質を、地位(国籍)、権利、アイデンティティという3つの要素に着目して整理した。まず、地位としてのシティズンシップである国籍は、特定のナショナルアイデンティティとは結びついてこなかった。国籍法上において「ブリテン国民(British citizen)」という法的地位が設定されたのも1981年という比較的近年になってからのことであった。次に、権利としてのシティズンシップは国籍と結びついたものとして規定されておらず、それぞれの実定法により定められてきた。その背景にはブリテンには市民的自由という考え方があり、権利は残余として定義されてきた。最後に、アイデンティティとしてのシティズンシップについては、ブリテンにおいてはナショナルアイデンティティが重層的に存在しており、それは帝国という歴史を背景とするものであった。

第2章では、シティズンシップ教育が教科横断型テーマの一つとしてカリキュラムに位置づけられた第1期カリキュラム改革(1988年～)を取り上げた。第1期においては、当初、行動的なシティズンシップについての検討がなされたが、その検討はシティズンシップ自体の定義にまで及ぶこととなった。その際、地位(国籍)や権利は帝国やコモンウェルスとの関連において理解されており、連合王国という枠組みによって定義できるものではなかった。また、権利の内容も明確ではないとされ、シティズンシップは混乱状態にあるという否定的な認識がみられた。このような状況において、シティズンシップと人権との関連が見出され、シティズンシップ教育は人権教育の枠組みを参照すべきであるという勧告がなされた。シティズンシップ教育のガイドラインにおいては、国内法と国際法の枠組みが並列に取り上げられており、また重層的な共同体に所属する諸個人という認識が示されていた。

第3章では、シティズンシップ教育の必修教科化が提起された第2期カリキュラム改革(1997年～)を取り上げ、クリック報告(QCA 1998)を主要な分析対象とした。第2期に先立っては、欧州人権条約の国内法化による1998年人権法の成立を受けて、第1期において提示された権利の明確化という課題が克服されることとなった。しかしながら、この点は第2期カリキュラム改革を推進する主要な背景とはみなされなかった。その代わりに第2期に主要な関心を集めたのは、若者の政治的無関心にどのように対処するかという点であった。このとき重視されたのは、臣民(subject)から市民(citizen)へ、というシティズンシップ観の転換である。第2期にはシティズンシップ教育において育成しようとする3つの要素として「社会的・道徳的責任」、「コミュニティへの参加」、「政治的リテラシ

一」が設定された。報告書作成の主要人物であったクリック（Crick, B.）は、人権と市民権とを区別し、また手続き的価値を重視した。このことがシティズンシップ教育における人権の扱いが周辺的になった理由であると考えられる。また、シティズンシップの前提となる政治共同体については、報告書においては明言が避けられていた。クリックは、ネイションをめぐる議論の複雑さを理解していたことから、意図的にナショナルアイデンティティに関する議論を回避したと考えられる。

第4章では、シティズンシップ教育のカリキュラム見直しが行われた第3期カリキュラム改革（2005年～）を取り上げ、アジェグボ報告（Ajegbo *et al.* 2007）を主要な分析対象とした。第3期に先立って、2002年国籍・移民及び庇護法の改正によって国籍取得の儀式と宣誓及び誓約（シティズンシップ・セレモニー）と言語及び社会の知識のための試験制度（シティズンシップ・テスト）が導入されることとなった。これらの施策のねらいは国籍の意義を高めることにあった。連合王国に住む人びとが国籍を取得することによってブリテン社会に十全に参加することが可能となり、また社会的結束を高めることにもつながると考えられた。試験制度の検討には第2期カリキュラム改革を主導したブランケット（Blunkett, D.）とクリックが関わっており、連合王国で生活していく上で必要な知識を得ることは、人びとの社会参加を促すことにつながると考えられた。また、この検討には第3期カリキュラム改革の主要メンバーとなるキワン（Kiwani, D.）も参加しており、2002年の法改正とシティズンシップ教育との関連が見出されることになる。この第3期カリキュラム改革は、2005年にロンドンで起こった爆破事件を発端とするものであった。ブリティッシュネスをめぐる議論が活発化する中、シティズンシップ教育の第4の要素としてブリテンの現代史を加えることについて諮問がなされた。検討グループにおいては幅広い観点からシティズンシップ教育の検討を行い、第4の要素として「アイデンティティと多様性：連合王国における共生」を加えることを勧告した。報告書では、歴史を通じたブリティッシュネス（ブリテンの価値）の学習ではなく、「連合王国における生活」という人びとが実際に経験する具体的プロセスに着目することを提起した。また、人びとのアイデンティティの多様性を認めることが社会参加につながることを強調した。その一方で、シティズンシップの前提となる共同体は、連合王国であることが明確化されるようになった。

このように、イングランドのカリキュラム改革における論点の変化をみると、その成員資格を実質化し（どのような権利や義務があり、どのような資質が必要とされるのか）、さらに、政治共同体の範囲を明確化しようとする（どの共同体を重視するのか、誰がその一員であるのか）一連の動向を見出すことができる。連合王国が国内外のさまざまな社会変化に直面する中で、「主権国家としての位置取り」あるいは「政治共同体としてのゆらぎ」を問題として認識するようになってきており、これらの問題がシティズンシップに関する問題として論じられてきたのである。

以上の分析から導かれる結論は、イングランドにおけるシティズンシップ教育のカリキュラム改革をめぐる一連の議論においては、ナショナルアイデンティティを中核に据えた

シティズンシップの定義を主張する立場がみられたものの、国民国家を前提とするシティズンシップとは異なるシティズンシップのあり方を見出せるということである。とくに、第3期カリキュラム改革においては、ブリティッシュネスという単一のナショナルな枠組みでシティズンシップを定義することは不可能とみなされており、この時期のシティズンシップ教育はナショナルアイデンティティの形成から一定の距離を置いたものとみることができる。つまり、連合王国に住む人びとの多様なアイデンティティを前提としながら、社会統合をはかっていくことが提起されたのである。言い換えると、連合王国を構成する人びとの間にみられるシティズンシップの要素間のずれを自覚的に把握しつつ、人びとの現実に合わせるかたちでシティズンシップを再構築しようとしているといえる。このように、現実に生じているシティズンシップの要素間のずれを自覚的に認識し、現実に合わせて対応していくという方向性は、グローバルな労働力移動という文脈を踏まえた現代のシティズンシップ、そしてシティズンシップ教育のあり方を考える上で必須の視点であるといえる。

6. 研究の意義と展望

まず、イングランドのシティズンシップ教育研究への示唆として、帝国に由来するシティズンシップの組み換えという点が分析の出発点となることを提起したことである。このことはつまり、2000年代以降にみられたイングランドのシティズンシップ教育政策におけるナショナルアイデンティティや国家の枠組みの強化といった動向が、国民国家を前提とするシティズンシップの再構築なのではなく、その構築に向けた状況であることを指摘できるということである。同時に、イングランドのシティズンシップ教育政策が安易に国民国家という枠組みに回収されない理由を理解するためにも必要な観点である。

次に、イングランドのみにとどまらない、シティズンシップ教育政策研究への示唆として、国民意識の形成にかかわるシティズンシップの3つの要素として地位（国籍）、権利、アイデンティティを設定し、それらの関連に着目するアプローチを提起したことである。シティズンシップ教育政策研究においては社会に参加する資質にかかわる議論がその中心を占めてきた。その一方で、国民や市民の範囲、あるいはその前提となる共同体にかかわる問いについては十分な検討がなされてこなかった。本研究では、他の政策領域との関連を視野に入れることでそれぞれの要素をめぐる議論に一定の関連が見出されながらカリキュラム改革が展開してきたことを明らかにした。

最後に、イングランドの事例が日本に与える示唆として、イングランドにおいてはシティズンシップを国民国家の枠組みで定義する困難さが認識されたことによって、シティズンシップ教育を通じたナショナルアイデンティティの形成に一定の歯止めがかけられていた。しかし、日本においては「国籍保持者＝権利主体＝ネイションへの帰属意識」という等式がしばしば自明のものとみなされている。このような状況においてシティズンシップ教育が推進される際には、ナショナルアイデンティティの形成と容易に結びついてしまう

可能性について注意深くあらねばならないだろう。また、政策立案過程に着目すれば、イングランドにおいては比較的独立したかたちで検討委員会が設置されており、教員や教育関係者のヒアリングを可能な限り行った上で政策立案が進められている点を指摘しておきたい。このことは、民主的なシティズンシップ教育のあり方を構想する上での必須のプロセスといえるだろう。

【参考】 連合王国における政権の変遷（1979年～2015年）

年／月	事 項
1979年 5月	サッチャー保守党政権
1990年 11月	メージャー保守党政権
1997年 5月	ブレア労働党政権
2007年 6月	ブラウン労働党政権
2010年 5月	保守党・自由党連立政権（現在に至る）

【主要な資料（政府刊行物等）】 ※出版年順

- Commission on Citizenship. (1990). *Encouraging Citizenship: Report of the Commission on Citizenship*. London: HMSO.
- National Curriculum Council (NCC). (1990). *Curriculum Guidance 3: The Whole Curriculum*. York: National Curriculum Council.
- National Curriculum Council (NCC). (1990). *Curriculum Guidance 8: Education for Citizenship*. York: NCC.
- Qualifications and Curriculum Authority (QCA). (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools: Final Report of the Advisory Group on Citizenship*. London: QCA.
- Qualifications and Curriculum Authority (QCA). (1999). *Citizenship: The National Curriculum for England (Key stages 3-4)*. London: DfEE, QCA.
- Ajegbo, K., Kiwan, D., & Sharma, S. (2007). *Curriculum Review: Diversity and Citizenship*. London: Department for Education and Skills (DfES).
- Qualifications and Curriculum Authority (QCA). (2007). *Citizenship: Programme of Study for key stage 3 and attainment target*, London: QCA, pp.26-39.
- Qualifications and Curriculum Authority (QCA). (2007). *Citizenship: Programme of study for key stage 4*, London: QCA, pp.40-49.