

シティズンシップ教育と新自由主義

ー 保守系政権下における政策と実践の検討 ー

北山 夕華
(大阪大学)

1. はじめに

英国では2010年の総選挙で政権交代が起こり、保守党と自由民主党の連立政権が発足した。また、2015年からは保守党単独政権となり、2022年7月現在、保守系政権が12年間続いている。その間、EU離脱や難民危機、テロなど、英国の統合を揺るがす課題も次々と議論の俎上に上がってきた。こうした社会情勢や政権交代は、シティズンシップ教育にいかなる影響を与えてきたのだろうか。本稿は政策的背景に注意を払いつつ、「良い市民」の育成の構想に注目し、2014年のナショナル・カリキュラム改定以降のシティズンシップ教育をめぐる政策と実践の変容をとらえることを試みる。

シティズンシップ概念の伝統的な解釈として、古代ローマに遡り市民の義務に重きをおく市民共和主義的解釈と、市民の権利を強調し国家による市民生活への介入を最小限度にとどめるべきとする自由主義的解釈が挙げられる (Heater 1999)。シティズンシップ教育においてもまた、異なるシティズンシップの解釈に基づいたアプローチが存在してきた。たとえばGaudelli (2009) は、グローバル・シティズンシップ教育をめぐる言説を、新自由主義、ナショナリスト、マルクス主義、コスモポリタン、世界正義とガバナンスという5つのモデルから解釈している。また、カナダのグローバル・シティズンシップを推進するプログラムを分析したShultz (2007) は、新自由主義、ラディカル、変革志向という三つの異なるモデルの混在を指摘している。これらが示唆するように、今日のシティズンシップ教育において新自由主義は主要なアプローチの一つとなっている。Marshall (2009) は、シティズンシップ教育のアプローチは、法制度や権利の実用主義的な視点とグローバル市場で活躍する人材の育成に主眼をおいた保守的・新自由主義的なものと、社会に存在する不公正に対し能動的に関わり、不公正の是正を目指す社会正義のアプローチに大別できると論じている。

1997年に与党となった労働党 (ニューレイバー) の政策は、教育への市場原理の導入という点においてはそれまでの保守党の新自由主義的な政策を継承するものであった。一方で、子どもの貧困や低学力問題に対し、法整備や資金配分を通じ政府が積極的に介入するなど、教育政策においても経済効率と社会的包摂を共存させようとした「第三の道」がとられている (大田 2010、谷川 2018)。シティズンシップ教育の導入に際しても、こうした政府内の異なる政策理念や、思惑

の異なる団体の意図が混在していたことが指摘されている（北山 2014）。本論文は、政府の政策理念がシティズンシップ教育に影響を及ぼすことを念頭に、以下の二点を検討課題とする。一つめは、保守系政権¹の政策的立ち位置、とりわけ新自由主義と保守主義に基づき、シティズンシップ教育がどう再構想されたのかという点である。二つめは、そうした政策的変容が、シティズンシップ教育の実践やそれに携わる教師にどう影響を与えたのかという点である。

本論文は、政権交代後の政策転換にともなうシティズンシップ教育の変容を検討するため、2010年以降の英国政府の主な政策理念と、シティズンシップ教育のカリキュラムと関連政策、そして実践研究を取り上げる²。以下ではまず、比較対象として労働党政権下でのシティズンシップ教育の特徴を整理する。次に、分析枠組みと分析対象を提示する。続いて、保守政権下でのシティズンシップ教育に影響を及ぼしたと考えられる主な政策的背景を踏まえた上で、シティズンシップ教育のナショナル・カリキュラム、人格教育（Character Education）、「基本的な英国の価値（Fundamental British Values）」を検討する。さらに、教育実践研究のレビューから、政策的変容がシティズンシップ教育の実践に及ぼした影響を検討する。

2. 労働党政権におけるシティズンシップ教育

ブレア政権発足の前年となる1996年、トニー・ブレア（T. Blair）はそのスピーチで最優先課題を「教育、教育、教育だ」と語った。この言葉に象徴されるように、教育改革は1997年からの労働党政権の主要課題に位置づけられ、その一端が新教科としてのシティズンシップ教育の導入であった。同年、政治学者のクリックを委員長とするシティズンシップ教育諮問委員会（advisory group on citizenship）が立ち上げられ、翌1998年にクリック・レポートとして知られる『シティズンシップのための教育と学校における民主主義教育（*Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*）』（QCA 1998）が発表された。レポートでは、「社会的・道徳的責任」「共同体への参加」「政治的リテラシー」がシティズンシップ教育の三つの「撚り糸（strands）」として提起された。これを受け、2000年から小学校の既存科目の人格・社会・健康教育（Personal, Social and Health Education）の一部として、2002年からは中学校課程の必修科目としてシティズンシップ教育が導入された。「シティズンシップ」は市民の法的地位や権利など含む、解釈の幅のある概念であるが、クリック・レポートではシティズンシップ教育の目的として「参加型民主主義の本質と実践に関する知識とスキル・価値を身に付け、発展させること」（QCA 1998, p.40）と明記されていることから、民主主義教育の構想としての性格が強かったことがうかがわれる。

労働党政権下のシティズンシップ教育の一つの転換点として、2008年改訂のナショナル・カリキュラムにアイデンティティと多様性の項目が追加されたことが挙げられる。この背景にあったのは、2005年7月7日にロンドンで起きた地下鉄・バス同時爆破事件である。翌年1月に当時財務大臣だったブラウン元首相が「英国人性の未来（*The future of Britishness*）」と題したスピーチで多様性と統合を国家的課題として提起したことに象徴されるように、多文化社会における統合のあり方や共通の価値観について広い議論を呼ぶきっかけとなる出来事であった（Brown

2006)。2007年にはシティズンシップ教育の新たな政策報告書『カリキュラム・レビュー：多様性とシティズンシップ (*Curriculum Review: Diversity and Citizenship*)』、通称アジェグボ・レポートが発表され、第四の撚り糸として「アイデンティティと多様性：英国でともに生きる」が提案された (Ajegbo, Kiwan, and Sharma 2007)。

クリック・レポートが掲げた「三つの撚り糸」は、英国社会のシティズンシップの発展を論じた T. H. マーシャルによる社会的・市民的・政治的シティズンシップという定義を踏まえたものである。しかし、市民の権利の拡大という視点でシティズンシップを捉えた T. H. マーシャルに対し、クリック・レポートは市民の義務を強調する市民共和主義の色合いが強い。こうした市民の義務に重きをおくシティズンシップ教育の構想は、権威に対する批判的態度や、人種主義や貧困など構造的な不平等に対する視点が十分でないとの批判があった (Osler 2000)。一方、クリックレポートは、シティズンシップ教育の骨子を提示する一方で実践内容については詳細に指示しておらず、実践に際しては学校や教員の裁量に委ねられる部分が大きかった (Crick 2000)。実際、各学校においては地域の状況や子どものニーズを反映した柔軟な実践が行われてきたことが報告されている (北山 2008; 2014)。

労働党時代はシティズンシップ教育に潤沢な予算が投じられ、さまざまな調査研究や教員研修のほか、国立教育研究財団 (以下 NFER) による大規模な経年調査も行われた。NFER の 2008 年の調査では、シティズンシップ教育の専門教員チームのある学校の増加や、子どもの声を反映した学校づくりが浸透していることが報告されている (NFER 2008)。また、NFER の経年調査データを用いた研究では、社会階層が高いほど政治的参加への意思が強くなることが明らかとなったが、それを統制した上で、投票行動に加え、デモやボイコットへの参加や、ソーシャルメディアを用いた政治行動についても、シティズンシップ教育を多く経験した若者ほど参加傾向が強まることが指摘されている (Keating and Janmaat 2016)。

3. 分析視点と対象

本論文では、政府の政策理念の教育政策への反映と、それらの教育実践への影響を考察するため、①政策から実践へのプロセスと、②良い市民の二つに注目する。

一つ目は、教育政策を単に目的を表したものとしてではなく、プロセスとしてとらえる視点である。Codd (1998) は教育政策を「意図 (intensions)」を表現したものととらえ、読む側の意味付けによって生じる差異に注目する重要性を論じている。Codd の分析枠組みをシティズンシップ教育研究に敷衍した Jerome (2012) は、政策的意図や調査結果といった政策的背景が文書で表され、それらが異なる関係者によって解釈され実践されていくプロセスを、トップダウンとボトムアップの両方向から考察している。Jerome はさらに、教師が意図したカリキュラムと生徒の視点から見た実際の学習についても論じているが、本稿では生徒に関するデータが限られているため、主に政策的背景と実際の教育政策、教育現場での解釈の範囲に限定して考察する。

二つ目は、シティズンシップの異なる理論に基づく「良い市民」像のあり方に注目する視点である。本論文では、Westheimer and Kahne (2004) の「良い市民」の三類型を用い、保守的・

新自由主義的な(2)「個人的に責任ある市民」、既存の社会構造を変更しない範囲内で活動する(3)「参加する市民」、そして、社会的な不公正を是正しようと試みる「正義／公正志向の市民」のパターンから、政策やカリキュラムなどにみられるシティズンシップの解釈を分析する。

分析対象は以下のとおりである。まず、政策背景として、主に保守党のマニフェストや保守系政治家の主張を取り上げる。その際、教育分野に限定せずシティズンシップに関連する政治的論争、例えばEU脱退をめぐる言説にも注目する。教育政策の分析には、シティズンシップ教育のナショナル・カリキュラムと、関連領域の教育政策文書を用いる。特に、移民の統合と関連して「基本的な英国の価値観」を、シティズンシップ教育と近似するものとして保守系議員から注目された人格教育(Character Education)を取り上げる。教育現場での解釈については、シティズンシップ教育の実践や教師の声を挙げた論文のレビューをおこなう。2014年9月に施行されたナショナル・カリキュラムに沿った研究に焦点をあてるため、2015年から2022年の間に発表された査読付き論文を対象を絞り、論文データベースであるERICで検索した。加えて、Google scholarの検索結果から、ERICの結果と重複しない分を追加した。まず、二つの検索結果を合わせた57編の論文から、イングランドのデータが実質的に含まれていないものと、教育史や教育哲学研究、政策・カリキュラム分析など、子どもや教師のデータや教育実践のデータを含まないものを除き、さらにキーステージ(以下、「KS」と記す)1~4にあたる初等・中等教育を取り扱ったものに絞った結果、23編の論文が該当した³。

4. 保守系政権におけるシティズンシップ教育

(1) 「大きな社会 (big society) 構想」と新自由主義的教育改革

2010年の総選挙を控えた2009年の党大会でキャメロン党首が掲げ、マニフェストに盛り込んだスローガンが「大きな社会」である。キャメロンは、労働党政権下で政府は大きくなりすぎ、民間の力を削いでしまったと批判し、民間のボランティアリズムとしての能動的(アクティブ)シティズンシップを強調した。大きな政府の代替としての「大きな社会」は、選挙後の自民党との連立政権合意書にも明記された。「大きな社会」構想では、地方分権化と地方自治体への権限委譲、公共サービスの民間への「解放」、社会活動等を通じて人々が地域社会で「能動的な役割を担う」ための支援などが優先課題として挙げられた。ここからは、「自助」と「共助」の強調と、それによる政府の支出削減を通じた小さな政府への回帰志向を読み取ることができる。

こうした民間によるボランティアリズムとしての能動的シティズンシップの推進は、1980年代の保守党の政策にもみられるものである。Kisby(2010)は、1980年代と2000年代の能動的シティズンシップはボランティアと結び付けられている点で共通する一方で、前者が富める者がそうでない者を援助するというノブレス・オブリージュの理念に根ざしていたのに対し、後者は国民全員の道徳的責任として位置付けられていると指摘している。Kisbyはまた、地域コミュニティの改善を担う主たる役割が個人や民間団体に求められることで、社会問題の解決責任の主体が国ではなく地域社会におかれる上に、貧富や市民の連帯の地域格差が社会福祉などの公共サービスの格差につながってしまう恐れがあると論じている。

こうした新自由主義的な教育改革は、労働党の「第三の道」にも同様の性格が見られたが、保守系政権になってより明確になったと言える。保守・自民党連立政権では、学校選択や学校運営の多角化が重視される中、国庫から運営費を受給しつつもナショナル・カリキュラムの準拠義務のない「アカデミー (academy)」と呼ばれる学校が増加した。その結果、ナショナル・カリキュラムの適用対象はいまや学校全体の半数程度になり、公営学校と独立学校の境界線も明瞭ではなくなった。他方、教育水準局 (Ofsted) による査察は、一部が簡略化されつつも引き続き実施されており、イングランドでは学校の新自由主義的な意味での「多角化」と中央集権的な教育水準の統制が併存しているといえる。また、労働党時代に16～19歳の低所得層の若者の教育継続支援を目的として導入された教育維持手当 (Education Maintenance Allowance) は政権交代後に廃止された。さらに、2010年の保守系連立政権発足以降、政策決定者やその関係者らの間で「コア科目 (core subjects)」の学力テストの成績向上に関係がないとみなされた他の教科や学習内容が重視されなくなったことに加え、シティズンシップと多様性を結びつけて考えることへの関心が急速に薄れ、人種問題など多様性への取り組みが軽視される傾向にあったことが報告されている (Warmington, Gillborn, Rollock and Demack 2018)。これらは、新自由主義的な側面が強調される中で、シティズンシップ教育の社会正義や公正の側面が顧みられなくなっていったことを示唆しているといえる。

(2) 2014年改定ナショナル・カリキュラムにみるシティズンシップ教育

政権交代後、2013年に改定版ナショナル・カリキュラムが発表され、2014年9月から施行された。KS1～4の改定版では、コア科目として位置付けられた英語・数学・科学にそれぞれ約60～90ページが割かれたのに対し、それ以外のシティズンシップ、歴史、美術などの科目の記述はわずか数ページのみとなった。これは、「コア科目」の重点化がより明確となったことと、それ以外については中央政府の役割を小さく、各学校の裁量を大きくするという新政権の方針が反映されているととらえることができるだろう。しかし、シティズンシップ教育に割かれた短い記述からも、その目的や内容に関して明確な路線変更を確認することができる。例えば、KS3と4のナショナル・カリキュラムは「学習の目的」を以下のように記している。

質の高いシティズンシップ教育は、社会において生徒たちが十全で能動的な役割を果たせるよう、知識、スキル、理解の提供に役立つものである。特に、シティズンシップ教育では、民主主義、政府、および法律がどのように作られ支持されているかについての生徒の鋭い認識と理解を養う必要がある。指導に際しては、政治的・社会的問題を批判的に探究し、エビデンスを吟味し、討論し、根拠のある議論をするためのスキルと知識を生徒に身に付けさせるものとする。また、責任ある市民として社会で役割を果たし、自分たちの金銭を適切に管理し、健全な財務上の決定をおこなうことができるよう、生徒を準備させなければならない。(DfE 2013, p.1)⁴

続いて、シティズンシップ教育の「ねらい」として以下の四点が挙げられている。

- ① 英国の政治制度と、政府の民主的システムへの市民の参加についての知識と理解を身に付ける。
- ② 法律と裁判制度の役割や、法律がどのように作られ適用されているかについての知識と理解を身に付ける。
- ③ ボランティア活動やその他の責任ある活動への関心と献身を育成する。
- ④ 批判的思考と政治的議論のためのスキルを身に付け、自分の金銭を管理し、将来必要な資金について計画できるようになる。(ibid, p.1)

一つめと二つめの法・政治制度の知識と理解に関する項目は、クリック・レポートが提案した「政治的リテラシー」の要素を継承しているようにも見える。しかし、学習目標として明記されている内容は、いずれも公的な法・政治制度の知識と理解にとどまり、それらを通じた社会問題の解決や社会公正の追求には言及されていない。

三つ目のボランティア活動については、労働党時代のシティズンシップ教育においてもその意義が認められており、関連する鍵要素としてクリック・レポートが重視した「能動的シティズンシップ」は、「この国の政治文化を変革すること」(QCA 1998, p.7) を目標として掲げ、政治的市民の育成を念頭においたものであった。それと比較すると、2014年改定のナショナル・カリキュラムにおけるボランティアを強調した能動的シティズンシップは、「大きな社会」構想と呼応した保守的な解釈に基づいたものと考えられる。たとえば、英国内務省は「大きな社会」構想の一環として、2011年に16～17歳の若者に休暇中に社会奉仕体験活動を経験したりコミュニケーションスキルを身に付けたりする機会を提供するナショナル・シティズン・サービスを立ち上げている。これにはエスニック・マイノリティの若者や女性も多く参加し、好評を得たことが報告されているものの(片山 2017)、他方で変革や公正を志向する活動ではなかった。

四つ目の経済教育の要素は、シティズンシップ教育の要素としては新たに加わったものである。具体的な学習内容として、KS3は「お金の働きと使い方、予算の重要性和実践、リスク管理」、KS4は「収入と支出、信用と負債、保険、貯蓄と年金、金融商品と金融サービス、公的資金の調達と支出のしくみ」(DfE 2013, p.2-3) が挙げられている。ここからは、KS4の「公的資金」のくだけりを除き、主として個人が自分の資産を管理する能力に焦点が当てられていることが見てとれる。

以上を概観すると、異なる政治的価値観を尊重する多元主義をとりつつ、市民の政治的対話を通じた能動的シティズンシップの涵養を提案したクリック・レポートと比べ、2014年版ナショナル・カリキュラムのシティズンシップ教育はその触先を異なる方向へと向けたように思われる。教育内容に保険・年金を含めた金融知識や資産形成・運用についての知識が加わった背景には、社会福祉の削減と自己責任による経済的自立という新自由主義的イデオロギーが垣間見える。経済教育は税金を通じた富の再分配など正義や公正の視点からのアプローチも取りうるものだが、ナショナル・カリキュラムの記述は個人の金銭管理が中心となっており、これは Westheimer and Kahne (2004) の「良い市民」の三類型のうち「個人的に責任ある市民」に近いものであり、

「正義／公正志向の市民」の存在感は弱い。また、三つ目のボランティア活動は既存の制度内で「参加する市民」が強調されていると言えるだろう。

加えて、シティズンシップ教育の地理的焦点がグローバルよりもナショナルへと移されていることが指摘できる。成文憲法を持たない英国では、国際人権法や欧州人権法は国内法に反映されており、法制度的にも英国はEUなどトランスナショナルな共同体とは切っても切り離せない関係にある (Starkey, 2018)。しかし、2014年版のナショナル・カリキュラムにはEUという単語が登場せず、代わりに「英国と、残りのヨーロッパ」(DfE 2013, p.3) という表現が使われている。また、「英国の市民が享受する貴重な自由」(DfE 2013, p.2) のように、英国の独自性を強調する表現が目立つ。このように、英国の独自性を強調する一方で、英国がヨーロッパやEUに帰属するという描写が見られなくなり、ヨーロッパ人としてのアイデンティティを涵養する内容は影を潜めている。ナショナル・カリキュラムの発表は2016年のEU残留を問う国民投票の前であったが、その議論の中で高まったEU懐疑論やナショナリズムの高まりが少なからず影響を与えていたことがうかがえる。

(3) 人格教育 (Character Education)

2015年の総選挙では自民党が議席を大きく減らし、それまでの保守・自民連立政権から保守党単独政権となった。そのさいシティズンシップ教育に代わり、注目を集めるようになったのが人格教育である。シティズンシップ教育は、公的領域における政治的課題に取り組むための価値観や態度、さらに知識やスキルの習得を重視しているが、人格教育は個人の倫理観に関わる価値観や態度に重きをおくのが特徴である。たとえば、2012年に発足し、人格教育の推進・研究拠点と知られるバーミンガム大学のジュビリーセンター (Jubilee Centre) は、人格教育について民主的シティズンシップを推進するものと明記しつつも、個人の道徳心と忍耐、奉仕とボランティアを中心的要素として捉えている (Jubilee Centre 2017)。人格教育はシティズンシップ教育とは別の教育として発展してきたが、日英教育学会の第25回大会でマシューズが道徳的感情を育てる教育として支持を表明しているように、シティズンシップ教育の道徳教育的な側面ととりわけ近接しているといえる (Matthews 2017)。

人格教育は、ゴープ (M. Gove、在任2010-2014) やモーガン (N. Morgan、在任2014-2016) ら歴代教育大臣の支持を受け、多額の予算が計上された。かれらが人格教育のキーワードの一つとして用いたレジリエンス (resilience) という言葉は、困難な状況下において若者が粘り強く耐え、社会的な上昇を果たす力として使われている。これは、困難を乗り越える努力の主体を国や行政ではなく個人に求め、労働者としての個人の成功を強調するものであり、新自由主義的な自助・自己責任論とも符合する (Kisby 2017)。人格教育が本来的に自己責任論に依拠している訳ではないものの、個人の責任と道徳心を強調する点が保守政治家の主張と親和性があることから強い支持を得たと考えられる。たとえば、ジュビリーセンターの提案する人格教育はアリストテレスの市民観に則っており、単なる徳目主義教育に陥ることを避けているといえる。しかし、蓮見 (2017) は保守政治家の支持を受け学校で実施される人格教育が、「正しい徳目」を生徒に押し付ける批判があることを取り上げ、人格教育の持つ徳目主義的な側面に疑問を呈している。また、

人格教育がシティズンシップを責任中心の概念としてとらえ、個人の努力や道徳心を強調する一方で、貧困や差別の背景にある構造的な問題から目を逸らし、社会問題を個人の自己責任に期してしまうという指摘がある (Kisby 2017)。このように、人格教育における「良い市民像」は、「個人的に責任ある市民」に重きをおくものであり、この点でも保守政権のシティズンシップ教育と相性が良いものであったと考えられる。

(4) 基本的な英国の価値 (Fundamental British Values)

イングランドの公立学校では、2014年版のカリキュラムによって「基本的な英国の価値」(Fundamental British Values. 以下、「FBV」と記す) が必修となった。英国のナショナルな価値をめぐる議論の端緒となったのは、2005年にロンドンで起こった爆破事件である。翌年のブラウン演説によって提唱された英国人性と英国的価値は、当時の中道左派的な「コミュニティの連帯 (community cohesion)」推進政策の一部として学校で取り込まれることになった。

2010年の政権交代後、2014年に教育省が発表した『子どもの精神的・道徳的・社会的および文化的発達 (Spiritual, Moral, Social and Cultural development. 以下SMSC) の促進を通じた基本的な英国の価値観の推進』(DfE, 2014) では、「民主主義、法の支配、個人の自由、異なる信仰を持つ人々に対する相互尊重と寛容という、基本的な英国の価値観を積極的に推進すること」(p.5) が学校に課されることになり、学校査察の優先事項に加えられた。この内容自体は取り立てて論争的なものではないものの、Ofstedの査察の結果が学校の予算や人事に影響を及ぼすことを鑑みれば、必修であるSMSCに価値教育的な内容があえて明記される意味は決して小さくはなかったと考えられる。また、FBVはシティズンシップ教育ではなく、学校全体の取り組みとして推進することが推奨された。Starkey (2018) は、批判的志向や議論を重視するシティズンシップ教育でFBVを扱うことを避けた点を指摘し、多様なものの見方ではなく、あらかじめ決まった価値観に基づく脱政治化された規範的なシティズンシップ観の教え込みにつながると批判している。

保守党政権下のFBVの特徴としては、プリベント (Prevent = 防止) という過激主義防止政策との関連が挙げられる。プリベントは英国のテロリズム対策CONTESTの4つの要素であるPrepare, Protect, Pursue, Preventの一つである。学校教育にテロ対策の一端を担わせる動きは労働党政権時代からあったが、政権交代後、その焦点はテロ対策から「基本的な英国の価値観に明らかに相対するもの」としての過激主義対策へと変容している (HM Government 2011)。実際、SMSCにおけるFBVの推進においても、「価値の積極的な推進とは、学校でFBVに相反する意見や態度に対抗することを意味している」(DfE 2014, p.5) と述べられている。また、「生徒たちは、この国の法律と宗教的な法律との違いを認識しなくてはならない」(ibid, p.3) とあるように、FBVが宗教的戒律に優先することが明記されている。テロ対策としてのFBVは、子どもの問題行動だけでなく個人の思想・信条の自由に踏み込むものである上に、イスラム教徒の子どもをその実質的な対象としているという指摘や、FBVという言葉を用いて差異に対する否定的な感情を助長しているといった批判を受け、保守党の教育政策の中でも特に論争を呼ぶものとなった (Jerome, Elwick and Kazim 2019; Starkey 2018)。プリベントに対して学校側が過剰に対応した事例も報告されており、たとえば、中東とインド人の背景を持つ5歳と7歳の兄弟がおもちゃ

の銃で遊んでいたところ、「過激化の恐れがある」として学校が通報し、駆けつけた制服警官から職務質問を受けたケースが報告されている。報道によれば、この学校の運営管理者は、教師たちがプリントに関連してどう対応すべきか自信がなかったことが「人種的ステレオタイプ」に陥る結果につながったことを認めている (Addley and Topping 2017)。

このように、FBVをめぐるのは、多文化主義を否定し愛国心の押し付けになりかねないとの批判のほか、子どもを対象とした調査では、イスラム教徒の子どもを「過激派予備軍」のように扱うことで、「脅威」や「疑わしいコミュニティ」として見られたり、アイデンティティを否定されたりしていると子どもに感じさせ、疎外感を生んでいるとの報告がある (Green 2017; Jerome et al. 2019)。Codd (1998) の視点に基づけば、政策レベルではイスラム教徒への抑圧は「意図」されていなかったとしても、それが解釈され実践へと移る過程で関係者のステレオタイプなどが反映され、イスラム教徒の子どもを疎外するような実践となってしまう可能性があったと考えられる。また、子どもの信仰の権利や自由の尊重や促進ではなく、特定の価値観の受容の義務を強調するという点において、FBVにみられる「良い市民像」は「個人的に責任ある市民」に重きをおいたものにとらえられるだろう。

(5) シティズンシップ教育の実践

本節は、抽出した23編の論文からシティズンシップ教育の実践を概観する。レビューの対象から除いたカリキュラムや教育政策を検討した研究には「個人的に責任ある市民」に関するものもみられたが (たとえばBrown et al. 2021)、教育実践や教師・子どもを対象とした23論文においては「個人的に責任ある市民」のみの推進や実践に関するものではなく、むしろそうした強調点を持つ政策に批判的であったり、教育現場レベルでの柔軟な解釈を試みたりするものがほとんどであった。分析対象の論文数は限られており、この結果をもってシティズンシップ教育の全体的な傾向を論じることは難しいが、少なくとも教育政策の変更が全く同様の变化を実践にもたらしていた訳ではないことは指摘できるだろう。

シティズンシップ教育に携わる教師を対象としたWeinberg and Flinders (2018) の調査では、保守政権になって以降、学校におけるシティズンシップ教育の優先順位の低下や、それまでのシティズンシップ教育推進の流れが消滅してしまうことに対する教師の懸念の声が報告されている。また、教師たちは「右傾化」したカリキュラムに対して批判的である一方で、特にシティズンシップが専門でない教員は、保守党が掲げる個人の責任を強調したシティズンシップ観を内面化し、社会正義志向を強く持たないという傾向も指摘されている (Weinberg and Flinders 2018)。また、23編のうち7編はシティズンシップ教育の国際比較論文であり、他国との比較からイングランドのシティズンシップ教育の特徴を明らかにしようとするものもあった。たとえばHahn (2015) はデンマークとの比較において、どのようなシティズンシップの側面に重きを置くのかという点でイングランドの実践は学校ごとの差異が大きく、ローカルあるいはグローバルなアクティビズムを重視するものから、学内活動への参加を中心とするものまで幅広いことを指摘している。

FBVはシティズンシップ教育としては公式に位置付けられていないが、6編がシティズンシップ教育研究の文脈でFBVを取り上げたものであった。たとえばMcDonnell (2020) は価値教育

者としてFBVの推進に携わる中学校教員にインタビューし、FBVを多元性や多様性に基づくものとして宗教教育に組み込んだ例など、教師としての専門性を生かして「クリエイティブに」FBVを解釈する様相を明らかにした。シティズンシップ教育の実践研究をレビューしたJeromeら(2019)もまた、多くの学校はFBVを学校の多文化共生についての既存の取り組みの枠内で解釈し、実践レベルでは多文化にオープンな内容になっていたことを報告している。

プリVENTについても多くの批判があったが、Jeromeら(2019)は、多くの学校では子どもの安全を守る学校の「セーフガード」の項目として解釈し、全ての子どもの安全に取り組むという名目に読み替えていたことを報告している。セーフガードは、障害や他の特別なニーズのある子どもやヤングケアラーの支援、非行の防止、薬物やアルコール摂取の問題のある家庭の子どもの見守りなどが含まれており、これらに過激化防止教育が加わる形となった。教師への調査では、プリVENTを子どもの安全を守る取り組みの一環と位置付けることで教員が対応しやすくなり、イスラム教徒の多い学校でも受け入れられやすかったことが報告されている。また、プリVENTを多様性への寛容の推進として解釈し、たとえば宗教的な性道徳観を尊重しつつ、同性愛に対する寛容を促す取り組みが報告されている(Vanderbeck and Johnson 2016)。

5. おわりに

保守系政権下のシティズンシップ教育を考察した結果、クリック・レポートを軸として目指された政治的市民の育成や、社会公正志向を伴った能動的シティズンシップの構想は後景へと退き、代わってボランティア活動と個人主義が全面に押し出されてきたことが明らかとなった。また、FBVのようないわば特定の価値教育の義務化や、道徳的側面を強調する人格教育への注目など、シティズンシップ教育の保守的側面を重視する傾向もみられた。それらは新自由主義的な「個人的に責任ある市民」や、既存の社会構造の範囲内で「参加する市民」を強調するものであり、保守系政権下におけるシティズンシップ教育は、「正義／公正志向の市民」の側面には重きがおかれていないと言える。

他方、大規模な経年調査からは、シティズンシップ教育が若者の幅広い政治的・市民的参加の促進に一定の効果を上げていることも示された。研究調査のエビデンスが教育政策に反映されるイングランドにおいて、政権交代後もシティズンシップ教育が取り込まれ続けた理由の一つとして、こうした肯定的な調査結果が示されてきたことが挙げられる。また、論文レビューからは、教育現場では政権交代後に「右傾化」したシティズンシップ教育政策への教師の批判的な見方や、裁量の大きさを生かした柔軟な取り組みの存在も明らかになった。その背景には、教科書検定制度がないことに加え、コア科目以外のナショナル・カリキュラムの記述が簡潔になった現況が挙げられる。裏を返せば、学校や教員ごとにその内容や取り組みの姿勢に大きな幅があることを意味しており、子どもの「シティズンシップ教育の経験格差」の拡大の可能性も含意していることは留意する必要があるだろう。

本論文では、政権交代以降のシティズンシップ教育の変容を概観してきた。その結果、シティズンシップの解釈には様々な立場があるゆえに、新自由主義的な政権下においては、シティズン

シップ教育も新自由主義的な側面が強調されることが明らかとなった。一方、教育実践においては教師個人や学校の解釈を経るために、政策的変容がそのまま教育実践に反映されるとは限らないことも示された。イングランドのシティズンシップ教育は、とりわけその必修教科化以降、日本の教育関係者からも関心を集めており、「主権者教育」などでもシティズンシップ教育が少なからず参照されてきた。イングランドの事例が示すように、シティズンシップ教育政策が保守的に変容しようということや、そうした状況下でも多様な子どもに対して包摂的なシティズンシップ教育を試みる教育現場の努力があることは、日本の実践を考える上でも示唆的であろう。

-
- 1 本稿では2010年以降の保守党・自由民主党連立政権および2015年からの保守党単独政権を、便宜上まとめて「保守系政権」と呼ぶ。
 - 2 シティズンシップ教育は1988年の教育改革法によって導入されたナショナル・カリキュラムの5つの教科横断的テーマの一つとして盛り込まれたが、本稿では必修教科化されて以降のシティズンシップ教育に焦点をあて、1997年から2010年の労働党政権と、2010年以降の保守系政権におけるシティズンシップ教育を取り上げる。
 - 3 キーステージ1～4の教育実践に加え、教師や子どもへのインタビューや質問紙調査に基づく研究も含む。
 - 4 Department for EducationはDfEと表記した。

【引用・参考文献】

- 大田直子 (2010) 『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』 世織書房。
- 片山勝茂 (2017) 「イングランドにおけるナショナル・シティズン・サービスとシティズンシップ教育」 『日英教育研究フォーラム』 第21号、pp.37-43。
- 北山夕華 (2008) 「イングランドの市民性教育の実践とその課題——低階層地域の事例が示唆するもの」 『日英教育研究フォーラム』 第12号、pp.75-84。
- 北山夕華 (2014) 『英国のシティズンシップ教育——社会的包摂の試み』 早稲田大学出版部。
- 谷川至孝 (2018) 『英国労働党の教育政策「第三の道」——教育と福祉の連携』 世織書房。
- 蓮見二郎 (2017) 「シティズンシップ教育実践を考える5つの論点——ケヴィン・I・マシューズ氏との対話」 『日英教育研究フォーラム』 第21号、pp.29-35。

*

- Addley, Ester/ Topping, Alexandra (2017) “Council admits racially discriminating against two boys over prevent toy gun referral”, *Guardian*, 27 January 2017, Retrieved from: <<https://www.theguardian.com/>>.
- Ajebgo, Keith/ Kiwan, Dina/ Sharma, Seema (2007) *Curriculum review: Diversity and citizenship*, DfES.
- Brown, Eleanor/ Chen, Daibo/ Davies, Ian/ Urbina Garcia, Angel/Munguia G. Isabel (2021) “Educating young people about society in China, England, Mexico and Spain: Similar approaches to values education from different contexts”. *Compare*, 51 (4), pp.529-545.

- Brown, Gordon (2006) *The future of Britishness*, (<http://www.theguardian.com>).
- Crick, Bernard (2000) *Essays on citizenship*, Continuum.
- Codd, John A. (1988) “The construction and deconstruction of educational policy documents”, *Journal of Educational Policy*, 3 (3), pp.235-247.
- DfE (2013) *National curriculum in England: citizenship programmes of study for key stages 3 and 4*. DfE.
- DfE (2014) *Promoting fundamental British values as part of SMSC in schools: Departmental advice for maintained schools*, DfE.
- Gaudelli, William (2009) “Heuristics of global citizenship discourses towards curriculum enhancement”. *Journal of Curriculum Theorizing*, 25 (1), pp.68-85.
- Green, Finlay (2017) “British values and identity among young British Muslims in Tower Hamlets: Understandings and connections”, *Journal of Children’s Services*, 12 (4), pp.239-256.
- Hahn, Carol (2015) “Teachers’ perceptions of education for democratic citizenship in Schools with transnational youth: A comparative study in the UK and Denmark”. *Research in Comparative and International Education*, 10 (1), pp.95-119.
- Heater, Derek (1999) *What is Citizenship?* Polity.
- HM Government (2011) *Prevent Strategy*, The Stationery Office.
- Jerome, Lee (2012) *England’s Citizenship Education Experiment*, Bloomsbury.
- Jerome, Lee/ Elwick, Alex/ Kazim, Raza (2019) “The impact of the Prevent duty on schools: A review of the evidence”, *British Educational Research Journal*, 45 (4), pp.8221-8837.
- Jubilee Centre (2017) *The framework of character education for schools*, Jubilee Centre.
- Keating, Avril/ Janmaat, Jan Garmen (2016) “Education through citizenship at school: Do school activities have a lasting impact on youth political engagement?” *Parliamentary Affairs*, 69 (2), pp.409-429.
- Kisby, Ben (2010) “The Big Society: Power to the people?” *The Political Quarterly*, 81 (4), 484-491.
- Kisby, Ben (2017) “Politics is ethics done in public: Exploring linkages and disjunctions between Citizenship Education and Character Education in England”, *Journal of Social Science Education*, 16 (3), 7-20.
- Marshall, Harriet (2009) “Educating the European citizen in the global age: Engaging with the post-national and identifying a research agenda”. *Journal of Curriculum Studies*, 41 (2), pp.247-267.
- Matthews, Kevin I. (2017) “Citizenship Education in the UK and examples of the wider application of citizenship, human rights and genocide education”. (= 青木敬子訳「英国のシティズンシップ教育：導入の目的と今日の実践・課題——英国のシティズンシップ・人権・ジェノサイド教育のより幅広い活用の事例」『日英教育研究フォーラム』第21号、9-22).
- McDonnell, Jane (2020) “How do you promote ‘British Values’ when values education is your profession? Policy enactment of FBV amongst teachers of Religious Education, Citizenship Education and Personal, Social and Health Education in England”, *Cambridge Journal of Education*, 51 (3), pp.377-394.
- Osler, Audrey (2000) “The Crick report: Difference, equality and racial justice”. *The Curriculum*

- Journal*, 11 (1), pp.25-37.
- QCA (Qualification and Curriculum Authority) (1998) *Education for citizenship and the teaching of democracy in schools*, QCA.
- Shultz, Lynette (2007) "Education for citizenship: Conflicting agendas and understandings". *The Alberta Journal of Educational Research*, 53 (3), pp.248-258.
- Starkey, Hugh (2018) "Fundamental British Values and Citizenship Education: Tensions between national and global perspectives", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 100, pp.149-162.
- Vanderbeck, Robert M./ Johnson, Paul (2016) "The promotion of British values: Sexual orientation equality, religion, and England's schools", *International Journal of Law, Policy and the Family*, 30 (3), pp.292-321.
- Warmington, Paul/ Gillborn, David/ Rollock, Nicola/ Demack, Sean (2018) "They can't handle the race agenda: Stakeholders' reflections on race and education policy, 1993-2013". *Educational Review*, 70 (4), 409-426.
- Weinberg James/ Flinders, Matthew (2018) "Learning for democracy: The politics and practices of citizenship education". *British Educational Research Journal*, 44 (4), pp.573-592.
- Westheimer, Joel/ Kahne, Joseph (2004) "What kind of citizen? The politics of educating for democracy", *American Educational Research Journal*, 41 (2), pp.237-269.

[Abstract]

Citizenship Education and Neoliberalism

— Policies and practices under the conservative government —

Yuka Kitayama

(Osaka University)

This article examines the transformation of citizenship education in England, focusing on the decade under the Conservative-led government. Following Labour's defeat in the 2010 general election, the Conservative-Liberal Democrat government was formed, and the sole Conservative government took over the office in 2015. During that time, issues such as Brexit, the refugee crisis, and terrorism have been the subject of heated debate over diversity and integration in the UK. This article delineates how Citizenship Education has been changed amid these social conditions. It scrutinises its transformation from the Labour government, considering the policy context and conception of 'good citizenship'.

First, it briefly illustrates the characteristics of citizenship education under the Labour government. Next, it summarises the analytical framework and presents the objects of analysis. Then, based on the policy context that may have influenced citizenship education under the Conservative government, the following educational policies related to citizenship education, in addition to the National Curriculum, are discussed: character education and Fundamental British Values. It also examines what educational practices have been attempted in comparison with these official policies. Finally, through a discussion on the conception, transformation, and practice of Citizenship Education, the prospects for citizenship education based on different political ideologies will be examined and suggestions for practice in Japan will be drawn.

In citizenship education under the Conservative government, the concept of active citizenship with a social justice orientation and the development of political citizenship, which was aimed around the Click Report, have receded into the background. Instead, volunteerism and individualism have been pushed to the foreground. Conversely, although Citizenship Education was found to have undergone policy changes and many controversies, it has been flexibly practiced by teachers to a great extent. This is due to the situation in the UK, where the National Curriculum descriptions outside the core subjects are brief and there are no authorized textbooks. While this allows for the flexible implementation of citizenship education, it also means that the content and approach of Citizenship Education widely differ by school and teacher.

Conversely, the large-scale survey revealed that Citizenship Education has been effective in promoting broad political and civic participation. In England, where research evidence informs education policy, one of the reasons why citizenship education has continued to be addressed after the change of government is that these positive findings have been demonstrated.

Under the Conservative government, Citizenship Education has shifted towards neoliberalism and nationalism. However, the inclusive practices of Citizenship Education have in fact continued due to the efforts of teachers who interpret citizenship in justice and equity.