

シティズンシップ／教育に対する保守党政権の政治的立場

— 上院委員会報告書及び政府の応答を手がかりとして —

菊地 かおり

(筑波大学)

1. 研究の目的と問題の所在

本稿の目的は、シティズンシップ及びシティズンシップ教育（以下、シティズンシップ／教育と表記する）に対する保守党政権の政治的立場について、上院の委員会報告書及びそれに対する政府の応答を手がかりとして検討することである。保守党政権（2010年～自由民主党との連立政権、2015年～2024年単独政権）では、シティズンシップが社会統合の理念としてあまり注目されておらず、また、シティズンシップ教育を主題とする政策も打ち出されていない。このことは、1980年代の保守党政権（1979年～1997年、以下、旧保守党政権とする）においてシティズンシップを政策上の重要な理念とし、シティズンシップ教育を推進しようとしたこととは対比的にみえる。この背景にある論理を探ることが本稿のねらいである。

イングランドのシティズンシップ教育への注目が高まるのは、1997年の新労働党政権の発足後である。当時のデイビッド・ブランケット（Blunkett, D.）教育雇用大臣のもとで提出されたクリック報告（QCA 1998）においてシティズンシップ教育の必修化が提言され、中等教育段階の共通カリキュラムに教科「シティズンシップ」が導入された。しかしながら、それに先立つ旧保守党政権において、1988年教育改革法のもとでの共通カリキュラムの導入とともに、シティズンシップ教育（education for citizenship）を教科横断型テーマの一つとして設定することについてすでに検討が進められていた。旧保守党政権においては、新自由主義改革に基づく福祉国家からの転換が企図され、行動的シティズンシップ（active citizenship）への注目が高まることになる。そこで目指されたのは、社会に自発的に参加する市民であった。一方で、カリキュラムの検討過程においては、行動的シティズンシップの定義を検討する中で、シティズンシップそのものの定義が検討されるようになった。そこでは、シティズンシップを定義することの困難さが示され、「誰が政治共同体の成員であり、誰がそうではないのかをめぐる混乱」があるという言及がなされた（菊地 2018, pp.63-88）。

本稿において、シティズンシップ教育のみではなく、シティズンシップそれ自体にも焦点を当てるのは、イングランドにおいてはとくに2000年代以降、シティズンシップ教育と社会統合政策としてのシティズンシップ政策、すなわち、移民政策や国籍法制との議論の接続が強く意識されることになるからである（菊地 2018, pp.133-143）。このような動向をさらに推し進めることになるのが、2005年7月7日のロンドン地下鉄バス同時爆破事件である。この事件を通じて、「ブ

リティッシュネス」や「ブリテン人であること」が盛んに問い直され、議論されるようになる。教育政策のみならず、移民政策や国籍法制を含む社会統合政策においてシティズンシップが論じられるのは、一見するとそのつながりはみえにくいですが、両者は「誰を政治共同体の構成員とするのか」「その構成員としての望ましい資質や活動とは何か」といった「国民／市民」の境界設定とその内実を論点とするという点で共通している。とくに、ブリテンにおいては、戦後の移民政策や国籍法の改正を通じて、「帝国に由来するシティズンシップ」から「国民国家を前提とするシティズンシップ」への接近がみられ（柄谷 2001; 菊地 2018）、政治共同体の構成員をめぐる議論は避けて通れないものとなっている。

先行研究においては、保守党政権下でのシティズンシップ教育について、ナショナル・シティズン・サービスの展開に着目した片山（2017）や、シティズンシップ教育と新自由主義的教育改革の関係について論じた北山（2022）の研究がある。しかしながら、上述のように、保守党政権のシティズンシップ／教育に対する政治的立場は変化しているようにみえるが、その背後にある論理については先行研究において十分に明らかになっていない。

2. 研究の方法

本稿では、保守党政権下で出されたシティズンシップ／教育に関する上院の委員会報告書と、それに対する政府の応答を分析することで、その政治的立場を明らかにする。具体的には、上院特別委員会報告書（HL 2018）の提出に始まる政府との一連のやり取りに着目する。分析の際には、シティズンシップの理念及びシティズンシップ教育に関する記述に着目し、上院委員会と政府の立場の異同について分析を行う。本稿において主な分析対象とするのは、次項の【表1】に示す4つの報告書である。

なお、保守党政権においては、その発足以降、シティズンシップを主題とする政策文書は出されてこなかった。その意味で、本稿において分析対象とする上院特別委員会報告書（HL 2018）や上院連携委員会報告書（HL 2022）は、保守党政権におけるシティズンシップ／教育政策の全体像を把握するための重要な資料となる。また、シティズンシップ／教育に対する公式な政府見解も示されてこなかったことから、政府の応答（HCLG 2018; HM 2022）はその政治的立場を分析するための貴重な資料となる。加えて、社会統合政策に対する積極的な関心も、保守党政権においてはその発足後、目立った動きはみられなかった。しかしながら、2016年のケーシー・レビュー以降、「機会」や「統合」、「コミュニティ」をキーワードとする政府報告書が矢継ぎ早に提出されることになる。本稿では、これらすべての報告書について個別に分析を加えることはできないが、本稿での分析においてこれらの報告書への言及がなされることもあり、次項の【表2】に整理しておく。

以下、第3節～第5節では、保守党政権下で出されたシティズンシップ／教育に関する上院委員会報告書と、それに対する政府の応答を分析する。第6節では、行動的シティズンシップの定義やシティズンシップ教育の位置づけに着目して、保守党政権の政治的立場について分析結果を示し、結論を提示する。

【表1】分析対象となる報告書

<p>上院特別委員会報告書 (HL 2018)</p> <p>◆ House of Lords Select Committee on Citizenship and Civic Engagement. (2018). <i>The Ties that Bind: Citizenship and Civic Engagement in the 21st Century</i> (HL Paper 118). House of Lords.</p> <p>◇ シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会 (2018) 『結ばれた絆：21世紀のシティズンシップと市民的関与』(上院文書118)、上院。</p>
<p>政府の応答 (HCLG 2018)</p> <p>◆ Secretary of State for Housing, Communities and Local Government. (2018). <i>Government Response to the Lords Select Committee on Citizenship and Civic Engagement</i> (Cm 9629).</p> <p>◇ 住宅・コミュニティ・地方自治大臣 (2018) 『シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会に対する政府の応答』(コマンドペーパー9629)</p>
<p>上院連携委員会報告書 (HL 2022)</p> <p>◆ House of Lords Liaison Committee. (2022). <i>The Ties that Bind: Citizenship and Civic Engagement in the 21st Century: Follow-up Report</i> (HL Paper 179). House of Lords.</p> <p>◇ 上院連携委員会 (2022) 『結ばれた絆：21世紀のシティズンシップと市民的関与：フォローアップ・レポート』(上院文書179)、上院。</p>
<p>政府の応答 (HM 2022)</p> <p>◆ HM Government. (2022). <i>Citizenship and Civic Engagement Committee Government Response</i>.</p> <p>◇ 連合王国政府 (2022) 『シティズンシップと市民的関与に関する委員会への政府の応答』</p>

(出典：筆者作成。なお、網掛け部分＝本稿での略称、◆＝英語での正式名称、◇＝日本語訳である。)

【表2】上院特別委員会設置前後に公表された主な政府報告書

2016年	12月5日	『ケーシー・レビュー：機会と統合に関するレビュー (<i>The Casey Review: A Review into Opportunity and Integration</i>)』の公表
2017年	6月29日	シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会の設置
2018年	3月14日	住宅・コミュニティ・地方自治省『統合コミュニティ戦略緑書 (<i>Integrated Communities Strategy Green Paper</i>)』の公表
2018年	4月18日	上院特別委員会報告書 (HL 2018) の公表
2018年	6月28日	政府の応答 (HCLG 2018) の公表
2018年	8月9日	文化・メディア・スポーツ省／デジタル・文化・メディア・スポーツ省『市民社会の戦略：すべての人に機能する未来を築く (<i>Civil Society Strategy: Building a Future that Works for Everyone</i>)』の公表
2019年	2月9日	住宅・コミュニティ・地方自治省『統合コミュニティ戦略緑書：協議及び政府の応答の要約』の公表
2022年	2月2日	レベルアップ・住宅・コミュニティ省『連合王国のレベルアップ (<i>Levelling Up the United Kingdom</i>)』の公表
2022年	3月28日	教育省『すべての人に機会を：あなたの子どものための優れた教師と力強い学校 (<i>Opportunity for All: Strong Schools with Great Teachers for Your Child</i>)』の公表
2022年	3月29日	上院連携委員会報告書 (HL 2022) の公表
2022年	6月9日	政府の応答 (HM 2022) の公表

(出典：筆者作成。なお、網掛け部分は、上院の委員会報告書及び政府の応答に関連するできごとである。)

3. 上院特別委員会報告書 (HL 2018)

：保守党政権下のシティズンシップ／教育政策の問い直し

(1) 上院特別委員会設置の経緯と報告書の概要

2017年3月21日に上院にて委員会設置の提案がなされ、同年6月29日にシティズンシップと市民的関与についての検討を行うための「シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会」(以下、上院特別委員会)が設置された。上院特別委員会は12名の委員で構成され、保守党4名、労働党4名、自由民主党2名、無所属2名の超党派で組織された(途中、一名の委員の交代があった)。議長は、保守党のロビン・ホジソン氏 (Robin Hodgson / Lord Hodgson of Astley Abbots) であった(次頁の【表3】参照)。

2017年7月～12月にかけて報告書作成に向けた調査が行われ、約250点の書面での証拠 (written evidence) の収集に加えて、9月～12月には58名の関係者への聞き取りでの証拠 (oral evidence) の収集がなされた。これらの調査を経て、上院特別委員会報告書『結ばれた絆：21世紀のシティズンシップと市民的関与』(HL 2018) が2018年4月18日に提出された。

報告書の構成は、次頁の【表4】の通りである。価値、市民社会、民主的関与や参加、英語や帰化といったように、教育に関わる事項のみならず、社会統合政策全体が検討の対象となっていることがわかる。第1章から第9章までの記述を通じて、全部で79の勧告がなされている。本稿では、シティズンシップの理念と価値、そしてシティズンシップ教育について述べられている第1章～第3章の記述に着目し、【表5】にこれらの章の構成を示す。第1章に関わる勧告は1つ、第2章は7つ、第3章は8つである(勧告1～16)。以下、報告書の引用にあたっては、パラグラフ番号を括弧内に示す。

(2) 上院特別委員会報告書の分析

まず、第1章の「はじめに」では、「シティズンシップの課題 (the citizenship challenge)」として、「この国の市民であるすべての人が帰属意識を感じることができる環境をどのように作り出すことができるか」(Para. 1) という問いを投げかけ、「欠けているのは、なぜシティズンシップが21世紀の連合王国において重要であるべきかについての明確で一貫性のある、または展望のあるビジョンである」(Para. 6) と指摘している。続いて、近年の出来事として、欧州連合離脱をめぐる国民投票 (2016年6月)、マンチェスターとロンドンでのテロ事件 (2017年5月・6月)、グレンフェル・タワーの火災 (2017年6月) への言及がなされている。このように、保守党政権においてシティズンシップ政策全体としてのビジョンが示されていないことに対する率直な批判がなされている。

また、「市民としての旅 (civic journey)」という概念が打ち出され、これは「個人が国家や市民と取り結ぶ関係、彼らが住むであろう場所、あるいは世界における自身の立ち位置をどのように眼差すのかが、時間の経過とともに変化する傾向があることを意味している」(Para. 9) とする。加えて、「連合王国への移住を選択した人びと、そして、シティズンシップが自身にとって何を意味し、なぜそれが重要なのかを理解することで深い帰属意識と愛着を育みたいと思っている人びとが、旅の『途中から』参加する方法をすぐに明らかにできる」(同上) とする。「シテ

【表3】上院特別委員会委員

* Baroness Barker
◆ Lord Blunkett
◇ Baroness Eaton (2017年11月着任)
Lord Harries of Pentregarth
◇ Lord Hodgson of Astley Abbots (議長)
◆ Baroness Lister of Burtersett
◆ Baroness Morris of Yardley
◇ Baroness Newlove
◆ Baroness Pitkeathley
◇ Baroness Redfern
Lord Rowe-Beddoe
◇ Baroness Stedman-Scott (2017年10月退任)
* Lord Verjee

(出典：HL (2018)。なお、委員の所属政党については、Find Members of the House of Lords' (<https://members.parliament.uk/members/Lords>)を参照して筆者が記号を付した。◇=保守党、◆=労働党、*=自由民主党、記号なし=無所属)

ズンシップの期待と機会を満たすという点で、個人あるいはコミュニティが直面するかもしれない障壁や障害に明確に焦点を当てることができる」(Para. 11)とも述べている。このように、移民等の移住者を含む連合王国の人びとがシティズンシップを獲得する過程を変化するプロセスとして捉える視点を示し、その困難に対応しようとする姿勢が打ち出されているといえる。

次に、行動的シティズンシップと市民的関与について、「行動的シティズンシップは、市民的関与とともに調査の焦点である」と述べられ、市民的関与の二つの用法が示されている(Para. 12)。一つ目は、ボランティア活動や見知らぬ他者を助けること、二つ目は、民主的な参加である。その上で、「調査の過程でますます明らかになったのは、多くの政策分野におけるシティズンシップに対する連合王国のアプローチは、ほぼ間違いなく過度に狭量で個人化の強調と同義になっているということである。行動的シティズンシップは、ボランティア活動、社会的行動や事実の学習の観点から定義されることが非常に多く、政治的関与や民主的参加という意味で民主主義について学び、実践するという観点から定義されることはめったにない」(Para. 13)と指摘している。ここでは、保守党政権下における行動的シティズンシップの定義が「狭く」「個人化」されていることを批判し、その典型例として、ボランティア活動の強調や知識重視の傾向がみられることを指摘している。

続く、第2章の「価値」では、最初に「市民的価値 (civic values)」について次のような説明がなされる。「この章で説明する価値は、この国の法律に示されているように、わたしたちの市民的アイデンティティの中核を表している。それらは、連合王国の市民であることを定義し、わた

【表4】上院特別委員会報告書 (HL 2018) の構成

第1章 はじめに
第2章 価値：越えてはならない一線
第3章 教育：鍵となる構成要素
第4章 ナショナル・シティズン・サービス：影響力をより大きく
第5章 市民社会：わたしたちを結びつけるもの
第6章 民主的関与：つながりを改善する
第7章 参加を通じた統合
第8章 英語：共通の糸
第9章 帰化：包摂を促す
結論と勧告の要旨

(出典：HL (2018)。なお、網掛け部分は本稿において分析対象となる箇所である。)

【表5】上院特別委員会報告書 (HL 2018) の第1章～第3章の構成

第1章 はじめに
—市民としての旅／政府の統合コミュニティ戦略緑書／分権化された行政／用語に関する注釈／そして最後に…
第2章 価値：越えてはならない一線
—市民的価値／わたしたちの価値を特定する／わたしたちは何を価値づけるのか／省庁横断的な連携を重視する／共有されたブリテンの価値と反過激主義／信仰学校の役割
第3章 教育：鍵となる構成要素
—シティズンシップの重要性／シティズンシップ教育小史／人格教育／教科の衰退／シティズンシップの中等教育修了一般資格 (GCSE) ／教科としての地位を向上させる／十分な研修を受けた教師はいるのか？／教科を理解する／(ボックス1：シティズンシップ教育の優れた実践事例) ／長期的な展望を描く

(出典：HL (2018)。)

私たちの共通のシティズンシップを支える越えてはならない一線 (the red lines) である」(Para. 33) とする。加えて、アイデンティティの二つの意味として、①社会文化的アイデンティティ、②市民的アイデンティティに触れ、②については、「わたしたち全員が連合王国の市民であり、そのアイデンティティは交渉の余地がないということを受け入れることを学ばなければならない」(Para. 34) という発言を引用している。このように、社会文化的領域と市民的領域、すなわち、私的領域と公的領域を峻別し、後者の重要性を強調する立場がみられる。

市民的アイデンティティの重要性を強調する一方で、「基本的なブリテンの価値 (Fundamental British Values: FBV)」に対しては批判的である。基本的なブリテンの価値とは、「民主主義、法の支配、個人の自由、異なる信仰や信条をもつ人びとへの相互の尊重と寛容」(Para. 38) の4つの価値を意味するが、「これらの価値はブリテンに固有のものではない」(Para. 39) とする。政府の関係者によれば、基本的なブリテンの価値とは「わたしたちがブリテンで価値づけているもの」であり、「ブリテンの価値はその省略表現である」(Para. 40) という説明がなされたという。報告書では、「ブリテン」という表現の肯定的な側面を認めつつも (Para. 42)、「基本的な (fundamental)」という表現が原理主義 (fundamentalism) と結びつく可能性があるという点を問題視している (Para. 43)。そこで報告書においては、「政府は、基本的なブリテンの価値という用語の使用をやめて、代わりに『ブリテンのシティズンシップの共有の価値 (Shared Values of British Citizenship)』という用語を使うべきである」(Para. 46) と勧告している。また、「多くの人びとが基本的なブリテンの価値を反過激主義政策の一部とみなしている」(Para. 62) とし、「共有されたブリテンの価値 (Shared British Values) は、この国における生活にとって基本的なものであり、過激主義対策の一環としてではなく、それ自体で促進されるべきである」(Para. 63) としている。この点に関連して、ロンドン東部ニューアムの若者の言葉として、「人びとがブリテンの価値について語れば語るほど、わたしたちは自分の居場所がないと感じる」という発言も紹介している (Para. 65)。このように、「基本的なブリテンの価値」という用語は、原理主義的な立場や過激主義対策と結びつくことから、人びとに疎外感をもたらしていることを指摘し、この用語を用いないようにすることを勧告として強く提起している。

第3章の「教育」では、「シティズンシップ教育は、行動的な市民を育成する上で重要な役割を果たしている」(Para. 89) とその重要性が強調されている。シティズンシップ教育長期調査 (Citizenship Education Longitudinal Study: CELS) に触れながら、シティズンシップ教育が市民的関与に重要な肯定的効果をもたらすと述べている (Para. 90)。イングランドにおける2002年の必修教科としての導入以降、授業の質に改善がみられるとしながらも、それが2009年～2011年をピークとするものであることが指摘されている (Para. 97)。当時は、「2/3の学校がよい実践を行っており、いくつかの学校は優れた実践を行っていた。しかし、最後の年には後退を目の当たりにした」(同上) という発言が引用されている。これは、2010年の保守党・自由民主党の連立政権発足以降にシティズンシップ教育の取り組みが衰退したという指摘である。

さらに、人格教育 (character education) とシティズンシップ教育との区別の必要性が提起されている。その理由は、「シティズンシップ教育の方向性に関する懸念の一つは、シティズンシップの集合的・政治的概念から、人格とボランティア活動の促進に焦点を当てたより個人化された概念に移行してきたかどうか」(Para. 100) という点にあるからである。後者は、市民である

ことの政治的要素が無視された「希薄なシティズンシップの概念 (a thin concept of citizenship)」であるとし(同上)、「人格教育に寄与するボランティア活動を通じた学習と、シティズンシップ教育に寄与する民主的参加を通じた学習との区別を明確にすることの重要性」(Para. 101)についての発言を引用している。同様に、人格・社会性・健康・経済教育(Personal, Social, Health and Economic Education: PSHE)や社会的・道徳的・精神的・文化的教育(Social, Moral, Spiritual and Cultural education)との区別も必要であるとし、これらは「希薄なシティズンシップ教育であり、真のシティズンシップ教育ではない」(Para. 106)とその立場を明確にしている。

保守党政権下でシティズンシップ教育の取り組みが衰退している原因については、さまざまな側面が挙げられている。例えば、学校のアカデミー化によって共通カリキュラムを履修する義務がなくなっていること(Para. 104)、2013年の共通カリキュラム改訂の影響(Para. 107)、イングリッシュ・バカロレア(English Baccalaureate: EBacc)の導入(Para. 108)が挙げられ、またそれに伴って、中等教育修了一般資格(GCSE)試験でシティズンシップを受験する生徒が減少していることにも触れられている(Para. 109-110)。さらには、シティズンシップを教える教員の減少(Para. 124)や専門性門性を有する教員の不足(Para. 127)、シティズンシップ教育の現状に関するデータの欠如(Para. 136)も指摘されている。シティズンシップ教育については、教育水準局(Ofsted)の2013年の報告書(2009年~2011年のデータ)が最新であり(Para. 137)、その後は包括的な調査がなされていない状況にある。また、2009年を最後に国際教育到達度評価学会(IEA)の調査からも離脱している(Para. 140)。加えて、知識重視のカリキュラムになっていること(Para. 144)や、保守党政権下での政策がシティズンシップ教育との関連づけなく場当たりに打ち出されていること(Para. 149-169)が批判されている。

4. 政府の応答(HCLG 2018): 委員会の勧告に対する一定の理解とその限界

(1) 政府の応答の概要

上院特別委員会報告書に対する政府の応答は、報告書提出から約2か月後の2018年6月28日に住宅・コミュニティ・地方自治大臣が取りまとめを行うかたちで『シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会に対する政府の応答』(HCLG 2018)として出された。当時の担当大臣はジェイムズ・ブローケンシャー氏(Rt Hon James Brokenshire)であった。

政府の応答の構成は、次項の【表6】の通りである。政府の応答は、上院特別委員会報告書の79の勧告に対する応答というかたちで示されている。各勧告に対する応答は、数行~2ページ程度で記されている。本節では、本稿で分析対象とした上院特別委員会報告書(HL 2018)の第1章~第3章と対応する勧告1~16への応答を分析対象とする。以下、政府の応答の引用にあたっては、ページ番号を括弧内に示す。

(2) 政府の応答の分析

まず、「はじめに」の勧告1では、「市民としての旅(civic journey)」に言及し、「わたしたちは、委員会の『市民としての旅』の概念を歓迎し、行動的シティズンシップに対する障壁に対処したい。このことによって、すべての人が現代のブリテンで生活する権利、責任、機会を持てるよう

【表6】政府の応答（HCLG 2018）の構成

はじめに（勧告1）
価値（勧告2～8）
教育（勧告9～16）
ナショナル・シティズン・サービス（勧告17～26）
市民社会（勧告27～37）
民主的関与（勧告38～53）
参加を通じた統合（勧告54～65）
英語（勧告66～71）
帰化（勧告72～79）

（出典：HCLG（2018）。なお、網掛け部分は本稿において分析対象となる箇所である。）

『基本的なブリテンの価値』という用語は、教育分野に関連する規定や政府の法定の助言文書に明示されている。多くの機関は（…中略…）この用語と、それが達成しようとする関連する政策目標に慣れ親しんでいる。そのため、この用語の使用を今中止することは、政府の安全で統合されたブリテン社会を構築する努力を支える多くの機関の積極的な取り組みを台無しにする可能性がある。このことから、基本的なブリテンの価値という用語を削除するために、規定や助言文書を改訂する予定はない」（p. 2）とし、委員会から提案された用語を用いないことが明確にされた。また、勧告2に関わって、「政府は、民族的出自（ethnic origin）や背景を問わず、すべての人びとが十全に参加し、自身の可能性を実現できる公正な社会（a fair society）の構築に取り組んでいる」（p. 2）とし、『統合コミュニティ戦略緑書』における「わたしたちの目標は、分離に挑戦し、統合を促進することが、すべての政策と公共サービスの提供の中心に据えられるべきであるということである」（p. 3）としている。このように、委員会が指摘した「基本的なブリテンの価値」という用語を用いる際の問題点に対する直接的な応答がなされないまま、この用語を用いた政策的取り組みが進んでいることを根拠にその使用の必要性を主張している。

次に、勧告4のブリテンのシティズンシップの共有の価値の促進に関わって教育の役割に触れ、「教育は、現代のブリテンの市民になるための知識、スキル、価値を子どもたちが身につける上で重要な役割を果たす」（p. 4）とし、「質の高いシティズンシップのカリキュラムは、責任ある市民として社会において十全で積極的な役割を果たすための知識、スキル、理解を生徒にもたらす。生徒は、民主主義、政府、法律がどのように作られ、維持されるのかについて教えられる。教育は、政治的及び社会的課題を批判的に探究し、議論し、合理的な議論をする能力を生徒に身につけさせるべきである」（pp. 45）と述べている。ここでは、市民としての知識のみならず、スキルを身につけることや批判的な探究や議論の能力への言及がみられ、知識重視の傾向を批判する委員会と立場を同じくするようにもみえる。

勧告5のブリテンのシティズンシップの共有の価値は反過激主義を目指すのではなく、肯定的なシティズンシップを促進すべきであるという点については、「わたしたちは、基本的なブリテンの価値（…中略…）が、社会的結束と統合に向けた重要なものであることに同意する。これは、反過激主義政策を超えたものでなければならない。基本的なブリテンの価値を促進することは、子どもや若者を過激化のリスクから守り、それに対するレジリエンスを身につけるための取り組みの不可欠な部分である。基本的なブリテンの価値の促進は、論争的問題を議論するための安全な環境を提供すること（…中略…）、生徒がどのように意思決定に影響を与え、参加することが

にしたい」（p. 2）とし、委員会の提案に賛同することが示されている。

次に、「価値」に関する7つの勧告（勧告2～8）について、まず、勧告2の基本的なブリテンの価値の使用を止め、「ブリテンのシティズンシップの共有の価値」を使用することについて、『『基本的なブリテンの価値』』に言及するために使用されるさまざまな省略表現があることを理解している。（…中略…）

できるのかを理解できるようにすることを目的としている」(p. 6)としている。ここでは、基本的なブリテンの価値は「反過激主義政策を超えたもの」であるとしつつも、基本的には反過激主義政策の一部であることが述べられている。ただし、論争的問題についての議論や生徒の意思決定及び参加についても触れており、このような側面は委員会の立場と一致するものであるといえる。

さらに、「教育」に関する8つの勧告(勧告9~16)では、まず、勧告9の教育水準局(Ofsted)によるシティズンシップ教育の査察の改善について、「教育水準局はカリキュラムの個々の教科の査察を行わないが、学校が生徒の精神的・道徳的・社会的・文化的発達(spiritual, moral, social and cultural development)をどのようにサポートしているのかを検討するという法的要件がある。これには、シティズンシップに関連する多くの要因の検討が含まれている」(p. 9)という理解を示している。すなわち、教科としてのシティズンシップは査察の対象ではないが、生徒の精神的・道徳的・社会的・文化的発達は査察の対象であり、その取り組みにおいてシティズンシップ教育の要素が見出せるという立場である。これは、社会的・道徳的・精神的・文化的教育を「希薄なシティズンシップ教育であり、真のシティズンシップ教育ではない」とする委員会の立場とは相容れないものである。

勧告16のシティズンシップ教育の衰退への対応については、「共通カリキュラムは、公費維持学校で教えられなければならない一連の重要な知識を示している。この重要な知識は、時間の経過とともに大幅に変化するべきものではない。そのため、共通カリキュラムのシティズンシップの学習プログラムの見直しは行わない」(p. 12)と述べ、知識重視のカリキュラムの正当性を強調している。また、「質の高いシティズンシップ教育が、生徒が社会において十全かつ積極的な役割を果たすための知識、スキル、理解を提供することを認識している」とし、共通カリキュラムで扱う内容項目に触れながら、「わたしたちは、シティズンシップ教育によって、学校が生徒の精神的・道徳的・社会的・文化的発達に関する義務を果たすことを支援し、基本的なブリテンの価値を十分に理解するための核となる知識を提供しうることを明確化した」(同上)と述べ、シティズンシップ教育と生徒の精神的・道徳的・社会的・文化的発達及び基本的なブリテンの価値には重要な関連があるという理解が示されている。

5. 上院連携委員会報告書(HL 2022)と政府の応答(HM 2022) ：シティズンシップの定義の相克

(1) 上院連携委員会報告書提出までの経緯と概要及び政府の応答の概要

2018年6月28日に政府の応答(HCLG 2018)が提出された後、2022年3月29日の上院連携委員会報告書(HL 2022)の提出に至るまで、上院委員会と政府との書面を通じたやり取りは継続していた。2021年11月15日の上院連携委員会の会議において、2022年2月からフォローアップを行うことが合意され、同年2月10日に3回の聞き取りでの証拠の収集がなされ、また同時に書面での証拠の収集も行われた(HL 2022, pp. 4-5)。これらの調査を経て、上院連携委員会報告書『結ばれた絆：21世紀のシティズンシップと市民的関与：フォローアップ・レポート』(HL 2022)が提出された。

【表8】 上院連携委員会報告書 (HL 2022) の構成

第1章 はじめに シティズンシップと市民的関与に関する上院特別委員会 —市民としての旅／分権化／レベルアップ・住宅・ コミュニティ省／フォローアップの作業
第2章 主要な勧告に関する進捗 省庁横断的な連携 —シティズンシップと市民的関与大臣／レベルアップ政策
教育 —イングランドの学校におけるシティズンシップ教育／教育水準局 (Ofsted) の役割／シティズンシップ教師への投資／ナショナル・シティズン・サービスの役割
市民権テスト (連合王国での生活)
結論と勧告の要旨

(出典：HL (2022)。)

【表9】 政府の応答 (HM 2022) の構成

要旨 省庁横断的な連携 勧告1~6
教育 勧告7・8・9・10・11・12・13・14・15&16 ナショナル・シティズン・サービス 勧告17・18・19・20
市民権テスト (連合王国での生活) 勧告21

(出典：HM (2022)。なお、網掛け部分は本稿において分析対象となる箇所である。)

報告書の構成は、【表8】の通りである。第2章で省庁横断的な連携、教育、市民権テストの3つが主要なテーマとして取り上げられ、全部で21の勧告がなされている。省庁横断的な連携に関わる勧告は6つ、教育は14 (ナショナル・シティズン・サービスに関する4つの勧告を含む)、市民権テストは1つであり、教育に関する勧告が半分以上を占めていることがわかる。その中でも、教育水準局 (Ofsted) の役割に関する勧告は5つあり、もっとも力点が置かれている。

上院連携委員会報告書に対する政府の応答は、提出から約2か月後の2022年6月9日に連合王国政府の名で『シティズンシップと市民的関与委員会：政府の応答』(HM 2022)として出された。政府の応答の構成は、【表9】の通りである。政府の応答は、上院連携委員会報告書の21の勧告に対する応答というかたちで示されている。本節では、上院連携委員会報告書における勧告の概要に触れながら、教育に関する政府の応答を中心に分析を行う。以下、政府の応答の引用にあたっては、ページ番号を括弧内に示す。

(2) 政府の応答の分析

まず、勧告8の政府のシティズンシップ教育政策の提示については、「幅広く、展望のある、知識豊富なカリキュラムを教えることは、機会を広げてレベルアップするために不可欠である」(p. 9)とし、「シティズンシップのカリキュラムは、民主主義、政府、法律の制定と維持、相互尊重の必要性、生徒が大人になる準備をするための基本的なライフスキルについての中核となる知識を中心に構成されている。行動的シティズンシップは、シティズンシップのプログラムを支える重要な概念であり、生徒が学校やコミュニティのボランティア活動に参加する機会を含み、若者が学校やより広いコミュニティで地域の問題に取り組むことを奨励している」(同上)としている。ここでは、シティズンシップ教育における知識の重要性が改めて強調され、また、行動的シティズンシップは、ボランティアや地域での活動として提示されていることがわかる。

また、勧告10の教育水準局 (Ofsted) によるシティズンシップ教育の査察の改善及びシティズンシップ教育と人格・社会性・健康・経済教育 (PSHE) との区別については、「教育水準局の査察では、人間関係の教育 (relationships education)、シティズンシップ、基本的なブリテンの価値に対する生徒の理解を深めることを含め、学校が生徒を現代のブリテンでの生活に向けてどの程

度効果的に準備をしているかを確認している」(p. 12) とし、「わたしたちは、シティズンシップが、人格・社会性・健康教育や人間関係の教育、性と健康教育、あるいは個人の発達のその他の側面と混同されているとは考えていない。むしろ、これらはバランスの取れた個人を形成し、卒業後の生活に備えるためのさまざまな要素であると考えている」(同上) という見解を示している。この記述からは、生徒の卒業後、社会に出た後に必要な資質の一つとしてシティズンシップが積極的に位置づけられてはいるものの、その焦点は、個人としてのバランスの取れた発達におかれていることがわかる。

6. 分析結果と結論

以上の分析について、まず、保守党政権におけるシティズンシップ／教育をめぐる政治的立場について、行動的シティズンシップの定義とシティズンシップ教育の位置づけに着目して整理したい。

まず、行動的シティズンシップの定義について、上院委員会報告書では、「ボランティア活動／民主的な参加」「個人化・個人の発達／集合的・政治的概念」「知識の重視／実践の重視」「希薄なシティズンシップ／シティズンシップの政治的要素」といった対比がなされ、保守党政権のシティズンシップの定義は前者により比重を置いていることが指摘された。ボランティア活動に着目しているのは旧保守党政権と同じであるが、保守党政権においては、知識重視の立場が極立っているといえる。

次に、シティズンシップ教育の位置づけについては、アカデミー化等による学校運営形態の変化によって、共通カリキュラムの履修義務がないことや、2013年の改訂を経た共通カリキュラムにおいて知識重視の傾向が強まっていること、さらには、イングリッシュ・バカロレア (EBacc) の導入によって基礎教科重視の傾向が強まっていることが指摘できる。その他、教育水準局 (Ofsted) の査察のあり方やシティズンシップを教える教員に対する施策がないことも保守党政権下の取り組みの特徴であるといえるだろう。

最後に、保守党政権においてシティズンシップが社会統合の理念として注目されなかった理由としては、上院委員会報告書において強調される政治的要素を含む拡張・深化したシティズンシップの定義にその原因があると考えられる。すなわち、保守党政権が意図する行動的シティズンシップは、1990年代の新労働党政権下での議論を経てシティズンシップの定義が拡張・深化したことにより一義的に定義することができず、政策用語として使いにくくなったということである。また、シティズンシップ教育への政策的関心が低い理由としては、あえてシティズンシップ教育という言葉を用いなくてもよい、あるいは、シティズンシップ教育という言葉を用いない方がよりの確に保守党政権の目指す方向性を表現できるということが指摘できる。これまでみてきたように、保守党政権においては、「基本的なブリテンの価値」「ボランティア活動」「個人の発達」等が強調されており、これらがシティズンシップ教育と関連する重要な要素であると応答している。しかしながら、関連の政策文書においてこれらの取り組みとシティズンシップ教育との関係性が明示されているわけではない。保守党政権においてより強調したい、価値・ボランティア活動・個人化の志向は、拡張・深化したシティズンシップの定義ではうまく表現できないと考

えられているといえるだろう。以上、本稿において分析した保守党政権のシティズンシップ／教育への政治的立場は、1980年代以降の政策的展開という観点からみると議論の後退・縮小を顕著に表しているといえる。

【引用・参考文献】

- 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』21, pp. 37-43.
- 柄谷利恵子 (2001) 「脱国民国家型市民権の理論的考察の試み: 英帝国及び英連邦を例にして」『比較社会文化』7, pp. 89-99.
- 菊地かおり (2018) 『イングランドのシティズンシップ教育政策の展開: カリキュラム改革にみる国民意識の形成に着目して』東信堂.
- 菊地かおり (2021) 「イギリスの教育改革にみる道徳／価値: 宗教教育・シティズンシップ教育・『基本的なブリテンの価値』」民主教育研究所編『季刊 人間と教育』No. 110, 旬報社, pp. 98-103.
- 北山夕華 (2022) 「シティズンシップ教育と新自由主義: 保守系政権下における政策と実践の検討」『日英教育研究フォーラム』26, pp. 69-83.
- 日英教育学会 (2017) 『英国の教育』東信堂.
- 松田万里阿 (2021) 「イングランドのシティズンシップ教育における教師の専門性: 『基本的な英国的価値』の扱いをめぐる議論に着目して」筑波大学教育研究科令和2年度修士論文.
- HM Government. (2022). *Citizenship and Civic Engagement Committee Government Response*. [HM 2022]
- House of Lords Liaison Committee. (2022). *The Ties that Bind: Citizenship and Civic Engagement in the 21st Century: Follow-up Report* (HL Paper 179). House of Lords. [HL 2022]
- House of Lords Select Committee on Citizenship and Civic Engagement. (2018). *The Ties that Bind: Citizenship and Civic Engagement in the 21st Century* (HL Paper 118). House of Lords. [HL 2018]
- 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.
- Secretary of State for Housing, Communities and Local Government. (2018). *Government Response to the Lords Select Committee on Citizenship and Civic Engagement* (Cm 9629). [HCLG 2018]

[Abstract]

The Conservative Government's Political Stance on Citizenship and Citizenship Education

— An Analysis of the House of Lords Committee Reports and Government Responses —

Kaori KIKUCHI

(University of Tsukuba)

This paper examines the Conservative government's political stance on citizenship and citizenship education by analysing House of Lords committee reports and the government's responses. During the tenure of the Conservative government—from the coalition of 2010 to the single-party government from 2015-2024—citizenship as a concept of social integration has received limited attention, and citizenship education policies have been similarly overlooked. This is a notable shift from the former Conservative government (1979–1997), which prioritised citizenship as a key policy principle and actively promoted citizenship education. This paper aims to uncover the rationale behind this shift.

The research methodology employed is policy analysis through documentary research, concentrating on a sequence of interactions initiated by the 2018 report from the House of Lords Select Committee on Citizenship and Civic Engagement. The analysis focuses on differing perspectives on citizenship and citizenship education, as presented by the House of Lords Committee and the government.

The Committee's report defines active citizenship through several dichotomies: 'volunteering versus democratic participation', 'individualised versus collective political concepts', 'knowledge versus practice', and 'thin versus politically-enriched concepts of citizenship'. It is observed that the Conservative government emphasises the former attributes more strongly, in contrast to the former government's focus on volunteerism.

Regarding citizenship education, shifts in school governance such as academisation have diminished the obligation to adhere to the national curriculum. There has been an increased focus on knowledge, exemplified by the 2013 national curriculum revision and the introduction of the English Baccalaureate, emphasising core subjects. Additionally, the government's approach includes changes in Ofsted inspections and a lack of specific measures for teachers of citizenship education.

The paper concludes that the government's inattention to citizenship as a concept of social integration stems from an expanded and deepened definition of citizenship that incorporates political elements noted in the Committee's report. The broader and more complex definition, developed under the New Labour government of the 1990s, makes it challenging to use 'active citizenship' narrowly as a policy term. The term 'citizenship education' is also underutilised because it does not align with

the government's priorities, which emphasise values, volunteering, and individual orientation. In summary, the Conservative government's stance on citizenship and citizenship education represents a significant regression and narrowing of the policy debate since the 1980s.