

# 欧州評議会におけるヨーロッパ・シティズンシップ教育の展開と課題 —EDC/HRE の政策と指導用教材に着目して—

氏井紅葉

上智大学大学院教育学専攻博士後期課程

**概要:** 近年欧州は、民主主義の衰退や社会的分断の危機に直面している。通貨の統一やヨーロッパ市民権を推進してきた欧州連合による欧州統合とは異なり、欧州評議会は、教育が人種差別、過激主義、外国人排斥、不寛容の増加に対する防衛手段であると見なしている。ゆえに、本稿は欧州におけるリージョナルなシティズンシップ（市民性）教育の必要性を追求する欧州評議会に着目する。本稿では、欧州評議会の教育委員会によって発足し民主主義と人権を柱にした、小学校から高校の児童と生徒に向けて行うヨーロッパ規模のプロジェクトである民主的シティズンシップのための教育と人権教育（Education for Democratic Citizenship: EDC/Human Rights Education: HRE）の展開および内容について、政策と指導用教材の考察を通して明らかにする。それを踏まえ、今後欧州におけるリージョナルなヨーロッパ・シティズンシップ教育を促進していく上での課題とそれらの解決のために検討すべき部分を3つ提示した。まず、加盟国の様々な差異への対応。次に、EDC/HREにおける知識とスキルのバランス。最後に、欧州の理念を基に作った共通枠組みと多様性の矛盾。これらを再検討することが今後、ヨーロッパ・シティズンシップ教育を促進する上で必要だと明らかにした。

**キーワード:** 欧州評議会 民主的シティズンシップ教育 人権教育

## *The Development and Challenges of Council of Europe's European Citizenship Education: Focusing on the Policies and Teaching Materials of EDC/HRE*

*Momiji Ujii*

*Graduate School of Education*

*Sophia University*

**Abstract:** *In recent years, Europe has been facing a crisis of democracy and social fragmentation. Unlike the European Union, which has promoted currency unification and European citizenship for European integration, the Council of Europe (CoE) sees education as a way for European integration. CoE believes education is a defense against the rise of racism, extremism, xenophobia, and intolerance. Thus, this paper focuses on CoE's pursuit of the need for regional citizenship education in Europe. Therefore, the purpose of this study is to clarify the development and content of Education for Democratic Citizenship (EDC)/Human Rights Education (HRE), a European project for students from primary to high school, with a focus on democracy and human rights as the European principles, through a review of policies and instructional materials. Based on this, this paper presents three issues that need to be addressed to promote European citizenship education throughout Europe. First, the differences among member countries. Second, the balance between teaching knowledge and skills in EDC/HRE. Finally, the contradiction between the European principles and the idea of diversity. Re-examining these issues is necessary to spread European citizenship education in the future.*

**Keywords:** *Council of Europe, Education for Democratic Citizenship, Human Rights Education*

## はじめに

1997年に欧州評議会の教育委員会によって小学校の児童から高校の生徒に向けて行うヨーロッパ規模のプロジェクトである民主的シティズンシップのための教育（Education for Democratic Citizenship、以下 EDC）が発足された。その後、2010年の「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章」において EDC と人権教育（Human Rights Education、以下 HRE）の重要な関わりについて記載されたことから、EDC/HRE という1つのプロジェクトとなった。その後、欧州評議会における様々な会議で EDC/HRE について議論され、教師用のマニュアルやガイドラインが発行されている。この背景には、ヨーロッパというリージョナル次元のヨーロッパ・シティズンシップ教育の必要性が高まっているという欧州社会の状況がある。本稿では、これらが実際に欧州社会の問題に対応した教育であるのか、どういった部分がナショナル次元と異なるのかを明らかにする。

冷戦終結後、欧州は、民主主義の衰退や社会的分断の危機に直面している。欧州評議会によると、そのような欧州社会において、教育は、暴力、人種差別、過激主義、外国人排斥、差別、不寛容の増加に対する防衛手段であると見なされるようになり、このような意識の高まりが、欧州評議会加盟国による EDC/HRE の採択に繋がっているとしている（Council of Europe, 2012A: 43）。欧州評議会の社会問題に対するこうしたヨーロッパ・シティズンシップ（市民性）教育のアプローチは、通貨の統一や参政権を意味する EU シティズンシップ（市民権）を推進してきた欧州連合とは大きく異なる。

欧州連合と欧州評議会はともに欧州に関連する問題に取り組んでいるが、欧州連合は主に欧州連合域内の経済・政治問題を扱うのに対し、欧州評議会は欧州全域の民主主義、人権、法の支配の促進と保護に重点を置いている。なお、欧州連合の加盟国は 27 カ国であるのに対して欧州評議会は民主主義の歴史が浅い国を多く含む 46 カ国が加盟しているため、欧州評議会はより多様な国、文化、地域を管轄している。ゆえに、ともに欧州統合とそれに伴うリージョナルなシティズンシップを目指していても、そのアプローチの方法が異なっている。

ドイツの政治哲学者であるユルゲン・ハーバーマスによると、機能主義者や欧州連合の官僚は、「統一経済通貨圏の政治的構築は、その知的処理によって、他の社会領域においても、ますます密な国境を越えた相互依存のネットワークを自発的に生み出す制約を生み出す」と仮定した（Habermas, 2006: 67）。しかし、実際は仮定した通りに欧州統合は円滑には進んでいない。それでも、ハーバーマスは、人権、生活の安全、法の正当性に関して、欧州の古典的な役割を果たすために、民主主義と欧州統合は維持されなければならないと述べている（Habermas, 2006: 67-75）。

そのため、欧州統合には、欧州連合と異なる新たなアプローチが必要であり、欧州評議会の民主主義、人権、法の支配を軸にした教育からの視点は極めて重要である。欧州評議会は、欧州連合と異なり、「市民権」の有無を問わず移民も含め、文化・価値観・資質などの「市民性」という文脈におけるヨーロッパ・シティズンシップの構築を目指しているため、教育を通してヨーロッパ・シティズンシップを広める活動を行ってきた。移民や難民が増え続け、それが欧州分断の1つの原因となっている欧州において、「市民権」に左右されない、シティズンシップ（市民性）の教育は、欧州を統合する上で必要不可欠であると考えることができる。そこで、本稿は欧州評議会による「市民性」の文脈におけるシティズンシップ教育に着目して、その展開と課題を明らかにする。

欧州評議会が定義するシティズンシップ教育について、従来の研究では、英国の教育学者であるゴードン・H・ベル（1995）の *Educating European Citizens—Citizenship Values*

*and the European Dimensions*—などの EDC/HRE が始まる前の欧州次元でのシティズンシップ教育が着手されてきた。欧州が民主主義や欧州統合の危機に陥った後の政策やカリキュラムに関する研究は管見の限り少ない。

欧州における民主主義や欧州統合の危機を踏まえた上での欧州次元におけるシティズンシップ教育に関する数少ない研究の 1 つとして、英国の教育学者であるアヴリル・キーティング (2014) の *Educating for Citizenship in Europe— European Policies, National Adaptations and Young People’s Attitudes*—という研究がある。しかし、キーティングは、政策や若者の欧州に対する姿勢に焦点を当てているため、実際にどのような内容の教育がなされているかについてはあまり触れていない。

本稿では、これまで研究多くなされていない欧州社会の問題に対応したリージョナル次元でのシティズンシップ教育の政策とカリキュラム両方を欧州評議会の EDC/HRE に着目して考察する。欧州次元で進めようとなされている、または、進めるべきシティズンシップ教育を考察することで、先行研究にはなかったヨーロッパ・シティズンシップ教育の新たな観点を明らかにすることができると思う。

## 1. 欧州評議会におけるシティズンシップ教育の展開

### 1.1 1997-2002 年: EDC 設立の過程

1997 年に、欧州評議会の教育委員会によって EDC のプロジェクトは発足した。2002 年には、閣僚委員会が加盟国に対して EDC 勧告を出している。欧州評議会は、欧州の 47 カ国で構成される国際組織であり、欧州における民主主義の促進、人権と法の支配の保護を目的として設立された。欧州評議会は人権と基本的自由の保護のための条約などに基づいた、欧州における共通の民主的な原則を欧州全土に展開することを目的としており、欧州共通の理念としている、民主主義、人権、法の支配の教育の推進に力を注いでいる (Council of Europe, 2012A: 11)。

EDC 設立の背景には、冷戦の終結によって、新たに欧州評議会に加わった東欧諸国において民主主義教育が必要だったことや、欧州の地域を問わず若年層を中心とした政治離れが起きていることなどの問題が挙げられる。こうした問題を抱える中で、第 18 回欧州教育省常設会議 (1994 年 3 月、マドリード) が開かれた。この会議において、各国は欧州評議会に次のような要請を行った。

民主主義、人権、寛容のための教育に関する活動を強化し、学校教育、成人教育、教員養成における民主的シティズンシップのための教育の範囲、内容、教授法に特別な注意を払うこと。加盟国が公民権・人権教育のプログラムを監査し、その結果を普及させることを支援し、民主主義・人権・寛容のための教育に積極的に取り組む学校や教師のネットワークの構築を促進すること (Birzea, 2000: 15)。

こうして、欧州評議会による EDC の構想が始まった。そして、第 19 回欧州教育省常設会議 (1997 年 6 月、クリスチャンサンド) において欧州の教育大臣は、EDC を教育政策の優先事項とすべきであると考えた。具体的には、以下のような事項である。

欧州のさまざまな状況を考慮したシティズンシップの定義を探求し、発展させ、そのようなシティズンシップを実践するために必要なスキルを特定すること。  
効果的なシティズンシップを得るために必要な基本的スキルを記述した一連のガイドラインを作成すること (Birzea, 2000: 15)。

こうした会議において、EDC が要請され、欧州評議会はそれに応じるように EDC の発展に力を注いできた。

認知的コンピテンシー	情緒的コンピテンシー	社会的コンピテンシー
① 法と政治能力 ② 現代世界の知識 ③ 手順を踏む能力 ④ 人権と民主的シティズンシップの原則と価値観に関する知識	① 倫理的能力と価値観の選択	① 行動力 ② 他者と共に生き、協同する力 ③ 民主的な法の原則に従って問題を解決する能力 ④ 公共の場における討論に参加する能力

図1 1つ目の分類

2000年に教育学者であるフランソワ・オーディエは、欧州評議会のEDCを開発するための教育原則と理論的枠組みを作った。オーディエの「民主的シティズンシップ教育の基本概念とコア・コンピテンシー (Basic Concepts and Core Competencies for Education for Democratic Citizenship)」によると、EDCの概要を作成する上で、複数の著者がコンピテンシーの様々な分類方法を提示した。そしてそれらと現実社会を比較し続ける事で改善していくことを主張している。その中で2つの分類方法を紹介している。

1つ目は、以下の認知的、情緒的、社会的コンピテンシーの3つのカテゴリーに分ける方法である(図1)。

カテゴリーの1つである認知的コンピテンシーは、法と政治能力、現代世界の知識、手順を踏む能力、人権と民主的シティズンシップの原則と価値観に関する知識の4つに分けることができる(Audigier, 2000: 21-22)。そして、この4つ目の人権と民主的シティズンシップの原則と価値観に関する知識は、2つ目のカテゴリーである情緒的コンピテンシーの倫理的能力と価値観の選択の部分と繋がる。オーディエによると、人間は、他者との関係にある特定の価値観に沿って築き上げる。この倫理的な側面は、感情や情緒的な側面を含んでいるため、情緒的コンピテンシーの一部であるとしている。ゆえに、人権や民主主義という価値観の受容は、情緒的な部分を含むため命令するだけでは十分であるとしている(Audigier, 2000: 22)。

他者や世界との関係において、個人としての自分を考えるとき、感情的な側面が常に存在するとしている。EDCでは、こうした側面への働きかけも求めている。なぜならば、シティズンシップは権利と義務のカタログではなく、集団の一員となることで、非常に深い意味でのアイデンティティをもたらすものであり、そのため、個人的・集団的な感情的側面を含む倫理的な転換が必要となるとしている(Audigier, 2000: 22)。このことから、欧州評議会によるシティズンシップ教育と民主主義と人権に基づいたヨーロッパの共通概念の構築というのは、切り離せない関係にあることが分かる。また、集団の一員となること、欧州のアイデンティティを形成することに重要点を置いていることから、国家を超えた市民性、リージョナル次元の市民性を意識していることが考えられる。

2つ目は、政治・法的側面、社会的側面、経済的側面、文化的側面に分類する方法である(Audigier, 2000: 23)。

政治・法的側面	社会的側面	経済的側面	文化的側面
① 法律や政治制度に関する知識 ② 民主主義的な態度 ③ 公共生活のあらゆるレベルで責任を果たし参加する能力	① 個人間の関係を対象としこれらの関係が何に基づいているかまた社会でどのように機能しているかについての知識	① 労働とその知識化の方法 ② 労働の成果とその分配 以上の世界を含む経済世界がどのように機能するかに関する知識	① 集約的な表現や想像力、共有された価値観を意味する ② 共通の遺産、移動可能な遺産、他者と交換できる遺産の認識を意味する ③ 読み書きの能力や、1つの言語世界を移動しながら別の言語を習得する能力

図2 2つ目の分類

この図 2 の分類の仕方では着目すべき点は、「文化的側面」である。ここにおける文化的側面とは、集合的な表現や想像力、共有された価値観を意味する。文化的側面は、他の側面と同様に、さまざまな要素を持つ共通の遺産、移動可能な遺産、他者と交換できる遺産の認識を意味する。これは、様々な国が統合した欧州というリージョナルな次元での教育であるからこそ重要視されていると考える。また、文化的側面は欧州の学校の基礎となっている能力、すなわち読み書きの能力や、1 つの言語世界を移動しながら別の言語を習得する能力とも関連している (Audigier, 2000: 24)。これは、ナショナルな次元におけるシティズンシップ教育と欧州評議会のリージョナルなシティズンシップ教育の差異を明らかにするものである。

このような様々なコンピテンシーの提示の仕方をもとに、EDC の構想は進められている。こうしたものを考慮しているということからナショナル次元でのシティズンシップ教育のコンピテンシーとは異なるということが明白である。

## 1.2 2010 年: 「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章」 —普遍的概念—

2010 年に欧州評議会の 47 加盟国が「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章 (Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education)」を採択した。この憲章は、EDC と人権教育 (Human Rights Education、以下、HRE) をどのようなものとして、どのように進めていくかを明確に提示し、その必要性を認めている。

まず、EDC は以下のように定義されている。

民主主義や法の支配の促進と保護という観点のもと、学習者に知識・スキル・理解を身につけさせ態度および行動を発展させることにより、社会における民主主義的な権利や責任を行使し擁護することを目的とし、多様性を尊重し、民主的生活のなかで積極的な役割を果たすことができるように学習者をエンパワーしようとする教育、訓練、啓発、情報提供、実践および活動である (Council of Europe, 2010: 7)。

そして、HRE は以下の通りに定義されている。

人権と基本的自由の促進と保護という観点のもと、学習者に知識・スキル・理解を身につけさせ態度および行動を発展させることにより、社会における人権という普遍的文化を建設しこれを擁護することに貢献できるように学習者をエンパワーしようとする教育、訓練、啓発、情報提供、実践および活動である (Council of Europe, 2010: 7)。

以下の観点からこうした EDC/HRE の関係は密接に関連し、相互に支え合っているとしている。

EDC と HRE は、深く相互に関係し、互いに支えあっている。両者の違いは、目標や実践にあるのではなく、何に焦点を合わせ、領域の幅をどのように捉えるのかという点にある。民主的シティズンシップ教育が焦点を合わせるのは、民主主義的な権利と責任であり、積極的な参加である。そして、市民的、政治的、社会的、経済的、法的および文化的といった社会的領域との関連でそれらを追求する。一方、人権教育は、人々の生活のあらゆる側面における、より広範な人権と基本的自由を対象としている (Council of Europe, 2010: 8)。

民主的シティズンシップと人権教育はこうした要因から共に欧州で普及されることとなる。47 の加盟国は「自国の領土内にいるすべての人に、EDC/HRE の機会を提供することを目標とする」ことに同意した (Council of Europe, 2013: 8)。そしてこの憲章は、各国が協同に EDC/HRE を進めていくことを推奨している。

### 1.3 2012 年: 「人権と民主主義の実践 —今後の展望—」 —欧州全体での取り組み—

2012 年に「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章」の影響がどのようなものであったかを議論する「人権と民主主義の実践—今後の展望— (Human Rights and Democracy in Action —Looking Ahead—)」という会議が行われた。参加者は、各省庁の代表者、ストラスブール常駐代表、EDC/HRE のナショナルコーディネーター、ユース・コミュニティワーカー、非政府組織の代表者、青少年組織の代表者など、約 200 名であった (Council of Europe, 2013:9)。

具体的には、民主的シティズンシップと人権教育の分野における課題と機会についての議論、公共機関や NGO による加盟国での憲章の影響と実施についての情報交換、憲章の将来的な活用を通じて EDC/HRE をさらに強化する方法の議論が行われた。また、加盟国および欧州評議会の両方において、EDC/HRE をさらに強化する方法を議論し、その実施のための持続可能なメカニズムの開発に貢献することなどが目的であった (Council of Europe, 2013:19)。

会議の結果、2010 年の憲章には、EDC/HRE に関する国家の政策立案と実践の指針となる潜在的可能性があることを確認した (Council of Europe, 2013:29)。

そうした中で、今後 EDC/HRE を欧州の各国で促進していくためのいくつかの具体的な提案がされた。まず、提案の中で目立つワードは協同 (cooperate) や共同 (collaborate) とそれらの類義語である。例えば、NGO、青少年団体、学校の生徒と協力してニーズを把握し、行動の優先順位を決定し、シティズンシップと人権教育の実施、進捗状況の監視と評価を行うことや、専門知識の交換を通じてシティズンシップと人権教育を育成する小規模な国際共同プロジェクトを支援することなどが挙げられた (Council of Europe, 2013:15)。さまざまな国や機関と共同で取り組むなどして、EDC/HRE に常により良い変化をもたらし、より多くの人に関わることによって、協同で EDC/HRE を促進しているのが分かる。こうしたところから、EDC/HRE におけるシティズンシップ教育は国や分野を超える教育であることがわかる。また、こうした状況は、教育という一部分ではあるものの民主的な欧州統合のプロセスの 1 つとなっていると考えることもできる。

さらに、ヘイトスピーチ、ホモフォビア、人種差別、外国人排斥 (反ユダヤ主義、イスラム恐怖症を含む) などの反民主主義的勢力に対抗する資質・能力を生徒に身につけさせるための具体的な戦略やツールを教師のために開発することを検討することが挙げられている (Council of Europe, 2013:13)。具体的に、他の目的のための戦略やツールについては述べられていないことから、多様な人々が共存していく中で必要な民主的資質・能力を重要視していることがわかる。

そして、疎外された人々や排除された人々に対して包摂的であることも提案している。第 18 回欧州教育省常設会議において、民主主義と人権に並んで「寛容」という言葉が出てきたことから、EDC/HRE は多様性を尊重し、マジョリティに属さない人、また力を持たない人に対して寛容であるべきという理念が含まれている。例えば、EDC/HRE の提供において、周縁化され排除された人々をより効果的に扱う方法についての考察を促進すること、子どもと若者がどのようにして憲章の主人公になれるか、ピア・エデュケーターになれるかについての戦略を立てることなどを挙げている (Council of Europe, 2013:14)。このように、EDC/HRE の教育においてすべての人々を包摂し、関わらせることを大事に

している。また、子どもや若者を主体とすることを何よりも重要視していることが分かる。

教育の対象である子どもや若者はただ用意された教育を一方向的に受けるわけではなく、彼らもまたこのプログラムの「創り手」とされている。創り手となることから、生徒はそこに自らの新たな欧州の理念をベースとした市民性を構築していくことも可能である。EDC/HRE のプログラムを進めていくことは、そのプロセス自体が民主的であり、EDC/HRE の促進は民主的な手法で行なっていると捉えることができる。

## 2. 欧州評議会による EDC/HRE の指導用教材—ヨーロッパ・シティズンシップ教育 2.1 Charter for All —民主主義と人権という欧州の共通理念—

欧州評議会では、加盟各国が共通の EDC/HRE の学習を進められるようにさまざまな教材を無料で欧州評議会のウェブサイトからダウンロードできるように発行されている。まず、12 歳から 15 歳の生徒と教師が 2010 年の「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章」を楽しく、親しみやすく理解できるように「民主主義と人権は私たちから始まるすべての人のための憲章 (Democracy and Human Rights Start With Us Charter for All)」(以下、Charter for All) という冊子と教師用ガイドラインなどを複数言語で発行している。

Charter for All は、全部で 8 章の構成である。各章の重要な点や、生徒に促すべきディスカッショントピックなどは教師用ガイドラインに記載されている。Charter for All とその指導用教材を通して、欧州評議会には達成したい目的が大きく分けて 2 つあると考察する。

1 つ目は、欧州がいかに民主主義や人権を重要視してきたか、そしていかに重要視しているかを強調することである。2 つ目は、民主主義と人権などの価値観を欧州全体に浸透および定着させ、ヨーロッパ・シティズンシップの構築をする欧州次元での教育を行うことである。

はじめに、欧州はいかに民主主義や人権を重要視してきたか、そしてそれらを重要視していることを強調している点は、Charter for All の第 2 章から読み取れる。第 2 章のタイトルは、「人権とは? (“What are human rights?”)」である。人権は、世界のすべての人が持つものであることを強調し、国連の世界人権宣言を取り上げている。しかし、教師用ガイドラインでは、世界人権宣言は歴史的に重要な転換点であり、その地位を確立しているとはいえ、「宣言」はあくまでも意思表示に過ぎず、「条約」という文書に書き込まなければならない法的効力を持たないことを強調している。そして、欧州における「人権と基本的自由の保護のための条約」は、人権を法的に完全に保護する最も古く、最も強力な地域的メカニズムであると述べている。ゆえに、「人権と基本的自由の保護のための条約」を 20 世紀の最大の成果の 1 つとみなすことができるかもしれないと指摘されている (Council of Europe, 2012A: 24)。欧州は常に、人権において世界をリードしている存在であり、欧州において重要な理念であることを強調し、欧州における普遍的概念として捉えることができることを示している。この第 2 章は、欧州社会が、民主主義と人権の社会であることを再認識させるプロセスである。

次に、Charter for All は、EDC/HRE を欧州次元で行うことを強く意識している。そうすることで、民主主義と人権などの価値観を欧州全体に浸透および定着させ、欧州の共通理念の構築をすることが目的である。この点は、第 1 章から考察できる。第 1 章のタイトルは、「なぜ、憲章なのか? (“Why a charter?”)」である。この章では、「民主的シティズンシップと人権のための教育に関する欧州評議会憲章」の重要性と政府と若者の役割について学ぶことが重要であるとしている。また、欧州における 47 の欧州評議会加盟国すべてが憲章に書かれた勧告に従うことに同意することが、なぜ重要だと思うかに

ついて生徒のディスカッション・トピックの1つに挙げることも促している。これは、「欧州」という次元でこの教育を進め、欧州各国の繋がりとその重要性を強調していると捉えることができる。

そして、より具体的に欧州次元での教育であることが強調されるのは第3章である。第3章は、「民主的シティズンシップとは何か? (“What is democratic citizenship?”)」である。教師用ガイドラインでは、生徒が民主的シティズンシップをより身近に考えられるように、学校やクラブ活動などを例にあげて考えさせるように促している。そして、「責任」と「参加」を2つの大きなキーワードとして扱っている。責任については、自分の権利、だけでなく他人の権利も尊重することを重要としている。また、「参加」については、選挙での投票以外にも幅広い意味で捉えることを推奨している。例えば、グループでどのようにコミュニティに変革をもたらすことができるかということについて、ブレイン・ストーミングを行うことを促すことなどが挙げられる (Council of Europe, 2012A: 26)。国家におけるシティズンシップ教育ではなく、欧州を舞台にした国境を超えたシティズンシップであるからこそ、市民権の影響がある「投票」などに重点をおかずに、幅広い視野で「参加」を捉えていると考察することができる。政治的な民主主義ではなく、より幅広い意味での民主主義がコンセプトとなっていると捉えることができる。

## 2.2 Educating for Democracy —寛容性の育成—

EDC/HRE の教師用マニュアル本の Exploring Children's Rights (2007)、Living in Democracy (2008)、Teaching Democracy (2009)、Taking Part in Democracy (2010)、Growing Up in Democracy (2010)、Educating for Democracy (2011) の計6冊が複数言語で発行されている。これらのマニュアルの特徴は、ヨーロッパのプロジェクトの成果であるとしている。このマニュアルは、ボスニア・ヘルツェゴビナで開発されたが、最終版の執筆者と編集者はヨーロッパの多くの国や地域から集まり、マニュアル自体も出身地や感性の異なる多くの人々によってテストや改訂が行われている (Council of Europe, 2012A: 54)。その中で、本稿では最新のものである、2011年に6ヶ国語(英語、フランス語、チェコ語、グルジア語、ウクライナ語、ロシア語)で発行された「民主主義のための教育 (Educating for Democracy) である。

このマニュアルの目的は、教師や実践者が EDC/HRE を推進することを支援することにあるとしている。EDC/HRE の目的、資質・能力、学校のアプローチ方法などに触れている。このマニュアルは3部構成になっている。第1部では、EDC/HRE の基本原則を解説している。第2部では、構成主義的・対話的な学習を行う生徒の学習プロセスをデザインし、サポートし、評価するためのガイドラインとツールを提供している。第3部では、教師と生徒のための学習ツールを提供している。

このマニュアルでは、EDC/HRE の目的は「生徒が若いシティズンとしての役割を果たし、自分たちの社会や政治的コミュニティで積極的な役割を果たすことを可能にし、奨励すること」であるとしている (Gollob&Weidinger, 2011:9)。さらに民主的な、社会に参加するためには、知識と理解、テクニカルとメソッド(スキル)、価値観と態度が重要だとしている。ここでの価値観と態度は寛容さと責任感である (Gollob&Weidinger, 2011:9)。欧州評議会のシティズンシップ教育の特徴は「寛容」を重要視しているところであると考えられる。

このマニュアルにおいて、寛容性がキーワードになるアクティビティが多数含まれている。つまり、このマニュアルが目指すシティズンシップの資質は、他者に対して寛容であり、寛容であるからこそ、民主的なシティズンとして参加する役割を果たすことができると考える。

マニュアルにおいて明確に、寛容なシティズンを求めているとは書かれていない。あくまでも、必要なスキルとして述べられているだけである。定義されている今後必要なシティズンはシティズンとしての責任を形式的に理解しているだけでなく、「積極的に自分のコミュニティ、国、そしてより広い世界の生活に自由に貢献し、自分の個性を表現し、問題解決に役立つ方法で積極的に参加することができるアクティブシティズン」であるとしている。それは今日、民族紛争、ナショナリズム、人口移動、人々の社会的結束力や連帯感の低下の問題を抱え、そのような状況下で政治的、経済的、文化的、地域的、国際的にも相互に結びつき、相互依存が高まっていることから、新たに今後必要なシティズンとしての資質であるといえる (Gollob&Weidinger, 2011:12)。「自分の個性を自由に表現できるコミュニティ」は、互いに対して寛容なコミュニティである。つまり、この定義にはシティズンに対して「寛容性」を求めていると考察することができる。また、マニュアルにおいて、今日の問題として最初に挙げられている「民族紛争」や「ナショナリズム」は寛容性の欠如が要因であるとも考えることができる。

欧州評議会の EDC/HRE は「教師が何を教えるべきなのか」ではなく「生徒が何をできるようになるか」に重点を置いている。そして、生徒とその成果を中心としたアプローチ方法に関する 3 つの基本原則が存在する。1 つ目は、認知的側面である。生徒が意見や表現の自由の権利を知り、理解し、評価し、それが自国の憲法でどのように守られているかを理解することである。2 つ目は、スキルの側面である。生徒は権利を活用できるようにならなくてはならない。例えば、生徒は自分の意見を考え、公共の場で議論する能力などを持つ必要がある。3 つ目は、態度と価値観の側面である。表現の自由を行使するためには、自分の意見を表明する勇気が必要である。また、多数の反対意見に直面した場合であっても、他者の意見に耳を傾けることのできる寛容さと個人の尊重の精神をもつことが重要であるとしている。意見の違いを個人的なものにしないことで、紛争は非暴力的な手段で解決することができるとしている (Gollob&Weidinger, 2011:29)。

ここでも「寛容さ」が鍵となっていることが分かる。認知できて活用できても、その上で寛容さがなければ、平和な欧州的市民社会を築くことはできないと推察される。

マニュアルの第 3 部では、教師と生徒のための学習ツールを提供している。そこでも、生徒の寛容性を育てることができるものの中の 3 つを取り上げる。

最初に、教師のための「ツール 3」の「プレナリーセッションの司会 (Chairing plenary sessions)」である。プレナリーセッションでは、教師の指導のもと、自分の考えやアイデアを発表・共有する。この教育方法は、プラトンの「ソクラテスの対話」に近い。ソクラテスは、相手の誤った見解や独断的な見解を問題にし、それを分解することに重点を置いていた。教師は、そのようなソクラテスの役割を担う。生徒の発表するアイデアや意見をもとに、内容について、深めていけるようにサポートを行う (Gollob&Weidinger, 2011:126)。プレナリーセッションを通じて生徒が自分の考えをどのように持ち共有するかを学ぶということは、実際のセッションでの内容を学ぶのと同じくらい重要な目標である。プレナリーセッションは論争と違い、異なる考えや意見を対話することで相互に理解を深めていくものである。それゆえ、意見の違いを個人的なものにしない。ゆえに、「寛容」であるために必要なスキルはプレナリーセッションを通して、生徒は身につけることができる。

次に、生徒のためのツール 8「マインドマップ(Mind maps)」である。ここでのマインドマップは、ただ、生徒に自らのマインドマップを作らせるのではなく、マインドマップをクラスメートと比較させるところまでを含んでいる。比較していく中で、他者の違う考えや似ている考えなどを改めて考える機会となる (Gollob&Weidinger, 2011:145)。

最後に、生徒のためのツール 14「パフォーマンスを行う (Putting on performances)」も寛容性を育成すると考える。このパフォーマンスとは、演劇である。良い演技とは、

役の感情を引き受けて演じようとすることを意味し、自分と異なる多様な人物の考えや感情に対して寛容になることだと考えられる。しかし、その役や物語を一方向的に受け入れるのではなく、状況や役について誇張された部分がないか、疑問があるかなどをチームで話し合い、理解を深めることも行う (Gollob&Weidinger, 2011:153)。こうして、パフォーマンスを通して多様な他者理解をすることが可能となる。

こうした、寛容性を促進し、他者に対する理解を深める指導用教材は、欧州社会の問題に対応したヨーロッパ・シティズンシップ教育につながるだろう。

### 3 EDC/HRE を欧州において促進していく上での今後の課題

欧州評議会は、約 20 年以上 EDC/HRE の内容面とその促進に力を入れ続けている。しかし、それでもなお、あまりに多様な国々に対応しなくてはならないため、課題は多く残っている。本節では、4 つの課題について指摘する。

#### 3.1 欧州評議会における制度の見直し

1 つ目の課題は、欧州評議会が加盟国に呼びかけを行って勧告を出しても、それ自体に拘束力はないため、各国の EDC/HRE に対する熱量に差異が生じている。欧州評議会を含め、欧州の各機関は各国の教育に対してあまり影響力を持つことができていない。その中で、EDC/HRE を推進していくことは非常に難しいのが現状である。

EDC/HRE がどの程度学校教育で取り扱われるかは、各加盟国次第である。欧州評議会発行の *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies* の筆者の 1 人であるデイビット・カーによると、各加盟国における EDC/HRE 政策の行方は、相互に関連する 3 つの要因に左右される。第 1 の要因は、各国で EDC/HRE の目的や目標が、明確な成果を伴う実用的な定義にどの程度までされるかである。第 2 の要因は、EDC/HRE が主に各国の教育制度のどこに位置しているかである。つまり、教育における主要部分におかれるのか否かで、EDC/HRE の浸透に影響を与えるのである。第 3 の要因は、各国における、EDC/HRE の強制力の度合いである。EDC/HRE に関する政策立案が国や地域次元で認識され、政策アプローチがあればより効果的になる可能性を秘めている。ただし、中央集権的な教育制度を持つ国では、EDC/HRE に対する協調的な国家政策アプローチを策定することが可能であるが、連邦制度ではこのアプローチは難しい (Kerr, 2004:76)。

つまり、現状、制度的に欧州評議会は拘束力もなく、各国の教育制度の中での扱いも、加盟国次第である。そうした中で、今後 EDC/HRE を広めていくには制度の見直し、または新たなアプローチ方法の検討が必要である。

#### 3.2 西欧諸国における EDC/HRE の問い直し

各国は多種多様であり、必要とされる EDC/HRE の教育も異なっている。例えば、欧州評議会の加盟国には、民主主義国家になって間もない東欧諸国から民主主義の歴史が長い西欧諸国まで含まれており、それぞれ必要な教育や抱えている問題に差異がある。

西欧諸国 (英国、フランス、ドイツなど) は比較的民主主義が安定し、持続可能であるとされてきた。実際、先進国であり、社会、経済、政治、法、教育も長年確立した制度があり、一程度は安定している。しかし、欧州評議会の観点から必要とされるシティズンシップ教育とは異なったものを展開している。例えば、近年イングランドは、金融リテラシーに力を注ぎ、人権などをあつかう時間が減少している。ドイツは、ドイツ的政治教育が発達している。ゆえに、欧州評議会が推進する EDC/HRE の入っていく隙間がなく、シティズンシップ教育はナショナル次元なものに留まってしまっている。ナショナル次元のシティズンシップ教育が発展しているとはいえ、西欧諸国は、多文化・多

様性、アイデンティティなどの問題を抱えているため、欧州次元によるシティズンシップ教育は必要である (Kerr, 2004:74)。

そして、東欧諸国は (アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシなど) 旧ソ連国であり、さまざまな共通点を持つ。各国はまだ民主主義と市場経済の発展段階にあり、未だ社会と経済が安定していない。そのため、シティズンシップ教育を制度化し、コンテンツを構築するには不安定な環境である。さらに、東欧諸国では各国が国内にも多くの問題を抱えているため、EDC は主に国内問題、地域問題、歴史に焦点を当ててしまっている (Kerr, 2004: 105)。結果、こちらもナショナルな次元のシティズンシップ教育になってしまっている。

しかし、EDC/HRE を実施する上で、多くの問題を抱えているが、独自のシティズンシップ教育が確立していないため、各国は欧州評議会に助けを求めるような形となっていることで、欧州評議会の価値観に沿った EDC/HRE が導入されやすい状態ともなっている。実際、EDC/HRE の教師用マニュアルはドイツ語などではなく、東欧の言語であるロシア語、ウクライナ語、グルジア語、アゼルバイジャン語などで出版が多くされている。つまり、状況は難しいとはいえ、欧州評議会の EDC/HRE は、西欧諸国よりも東欧諸国で浸透しやすい状況にある。

このように一見 EDC/HRE が浸透しそうな西欧では、欧州評議会が影響力を持つことができず、他方で民主主義を安定させる必要のある東欧は、より多くの時間が必要ともの、欧州評議会が関わる余地がある状態だ。

1990 年代以降、民主主義の歴史の長い西欧諸国において、民主主義が危機的状況にあり、寛容性や人権といった概念が浸透していないことが明らかになりつつある。民主主義や人権という概念が進んでいるはずの西欧においてなぜそのようなことが起きているのかを問い直し、EDC/HRE を通して生徒が特に学ぶことが必要なものはなにか、どのようなアプローチが必要なのか、西欧において必要な EDC/HRE を再検討する段階にあり、それが今後の課題であると考ええる。

### 3.3 EDC/HRE における知識へのアプローチを再検討

次に、欧州評議会は、EDC/HRE は知識・スキル・態度に対してホリスティックにアプローチしていると述べているが、実際は「知識」よりも「スキル」に重点をおいている。これは、多種多様な国々において共通の知識を追求することが難しいからだと考えられる。国によって政治や歴史などの社会科の知識はどのようなものを教えているかが異なり、そうした部分は各国に任されている。ゆえに、スキルに偏っていると考察する。

例えば、Charter for All も教師用マニュアルも多くの生徒が参加するアクティビティが含まれている。しかし、アクティビティの枠組みが存在しても、中身の部分についてはあまり触れていない。例えば、*Education for Democracy* では新聞記事を書くやディベートを行うなどのアクティビティの紹介はあるが、どのような内容でそのアクティビティに至るまでにどのように知識を得ていくのかまでは、明記されていない。しかし、これは、児童・生徒が参加しても中身の無い記事が書かれてしまうことや、形だけのディベートが行われる可能性に繋がる。この場合、いくら児童・生徒が参加し、行動していたとしてもその本質が民主的とはいえずと考える。EDC/HRE が重要視する知識・スキル・態度のバランスが取れるのか、再考する必要がある。

Charter for All も同様の問題を抱えている。第 5 章ではディスカッショントピックが提供されている。例えば、「あなたの国では、メディアはマジョリティではない人々についてどんなイメージを与えていますか？そして、メディアはどんなイメージを与えるべきだと思いますか？」というものがある (Council of Europe, 2014: 14)。このディスカッショントピックにおいての問題点は、そもそもなぜマジョリティではない人々はそうい

うイメージをもたれるようになったのかという背景について考えることが求められていない。つまり、根本的な問題の理解や解決につながらないのである。本質的に民主主義、人権、寛容性を学び、意味ある参加と行動を促すには、教師が欧州に関する知識を児童や生徒に教えることも重要ではないかと考察する。現在の各国間の知識の差異、政治や歴史観の差異もリージョナルな次元のシティズンシップ教育を行う上で大きな課題となるだろう。

### 3.4 多様性と共通理念の矛盾を踏まえてシティズンシップ教育を捉え直す必要性

しかし、欧州の共通認識を強制的に広めることには懸念点もある。EDC/HRE は、欧州の理念をベースにおき、共通枠組みを作りその上で、多様性を求めているという、多様性と欧州の理念の矛盾が生じている。欧州評議会は EDC/HRE の教育が欧州評議会の理念によるものとするが、民主主義、人権、寛容性といった理念をもとにする教育が欧州的なものであると主張して良いのか、それが欧州における多様性への寛容に影響を及ぼさないのか、再度検討を行う必要がある。

類似的な問題が 2007 年に改訂されたイングランドの Citizenship という教科にも起きていた。2007 年の改訂では「多様性と Citizenship のカリキュラムの見直し(Diversity and Citizenship Curriculum Review)」(以下、アジェクボ・レポート)から大きな影響を受けている。このアジェクボ・レポートでは、既存の学習の柱に加えて、「アイデンティティと多様性(共にイギリスで生きる)」を加えることを推奨することがまとめられた。移民が増えているイングランド社会において、多様性を学びつつコミュニティの結束のために共通の価値観を持たせることが必要だとしている。しかしこれもまた、多様性を受け入れて認めるにもかかわらず共有の価値の教育を強化するというのは矛盾である。

欧州もイングランド社会同様に、欧州内での移民難民のみならず、欧州外から多くの移民や難民が訪れている。こうした人々に対するシティズンシップ教育がどんなものであるべきか、検討する必要がある。

### おわりに

本稿では、1997 年以降の欧州評議会によるヨーロッパ・シティズンシップ教育の展開と課題を EDC/HRE に着目しながら明らかにした。欧州評議会は、加盟国の様々なセクターと共同して EDC/HRE の発展に取り組み、様々な工夫を施しながら、EDC/HRE の推進に取り組んでいる。しかしながら、欧州評議会の勧告には拘束力がなく、民主主義や人権概念の浸透具合や欧州次元での市民性の捉え方における加盟国間の差異などが影響し、EDC/HRE を欧州全体に浸透させるには、課題が多く存在する。そして、教師用マニュアルやガイドラインを分析したことで、児童・生徒に伝達する知識についての記載が著しく少ないことも明らかになった。これは、国家間の社会科で取り扱う内容などの差異によるものだと考察する。さらに、欧州の多様性を推進しながら、欧州共通の理念として民主主義や人権、寛容性を掲げる矛盾も存在する。再度、欧州の理念と多様性が共存できるのか、民主主義、人権、寛容性を軸にした多様性の教育とはどのようなものなのか、そこでの「欧州の理念」との関わりも検討することが今後重要な課題である。また、これらの課題に対応できる新たなアプローチを明らかにすることが必要である。

### 参考文献

- Audigier, F. *Basic Concepts and Core Competencies for Education for Democratic Citizenship*, Council of Europe. pp.21-24, 2000  
[[http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Curriculum/SEEPDFs/audigier.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Curriculum/SEEPDFs/audigier.pdf)] (accessed 23 November 2021)

- Bell, G. *Educating European Citizens—Citizenship Values and the European Dimension—*, David Fulton Publishers Limited, Barbon Close, London. 1995
- Birzea, C. *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective*, Council of Europe. p.15, 2000 [<https://m.bpb.de/system/files/pdf/FOR5Q8/pdf>] (accessed 23 November 2021)
- Council of Europe. “Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education: Guidelines for Educators.” 2012A  
[<https://edoc.coe.int/en/human-rights-democratic-citizenship-and-interculturalism/5705-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education-guidelines-for-educators.html>] (accessed 23 November 2021)
- Council of Europe. “Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education.” pp.7-8, 2010  
[<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016803034e3>] (accessed 23 November 2021)
- Council of Europe. “Democracy and Human Rights Start with Us Charter for All.” 2012B  
[<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d0b5>] (accessed 23 April 2023)
- Council of Europe. “Human Rights and Democracy in Action—Looking Ahead—.” pp.9-29, 2013 [<https://rm.coe.int/16805aac2e>] (accessed 23 November 2021)
- Gollob, R., Krapf, P., Weidinger, W. *Educating for Democracy*, Council of Europe. 2011  
[<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f727b>] (accessed 23 November 2021)
- Habermas, J. *The divided West*. Polity. pp.67-75, 2006
- Keating, A. *Education for Citizenship in Europe—European Policies, National Adaptations and Young People’s Attitudes—*, Macmillan Publishers Limited., Basingstoke, Hampshire. 2014
- Kerr, D. “2. Western Europe regional synthesis” *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*, Council of Europe. pp.74-105, 2004  
[<https://rm.coe.int/16802f7040>] (accessed 23 November 2021)