

＝＝＝
パブリック・エデュケーション・スタディ

Public Education Study

＝＝＝
第 11 号 (No.11)

2019 年 3 月 10 日

専修大学教育政策研究室

=====
パブリック・エデュケーション・スタディ
(Public Education Study)
第 11 号(No.11)
=====

スコットランドの独立住民投票をめぐる教育とその課題
～中等学校生徒への教育を中心に～

1～43 頁

矢吹 芳洋

2019年3月10日
専修大学教育政策研究室

刊行にあたって

嶺井 正也

2019年1月31日発行の『パブリック・エデュケーション・スタディ 第10号』に引き続き、第11号を刊行する。本号は矢吹芳洋専修大学経済学部教授の論文一本である。題目にあるように、スコットランドの教育問題に関する論文である。

本論文は2016(平成28)年度専修大学研究助成(共同)「グローバル化時代の社会統合に向けた教育政策の展開—シティズンシップ教育とインクルーシブ教育の視点から—」の研究成果の一部としてまとめたものである。

UKに属しているとはいえ、イングランドとは異なる教育制度をもち、独自の教育実践を展開しているスコットランドの研究はこれまであまり進んでこなかった。そのスコットランドの教育に関し、専修大学の研究助成によって、かなり分析をすすめることができたのは意義あるものである。

実は、この研究は編集人との共同研究であり、編集人はスコットランドのインクルーシブ教育に着目し、研究成果の一部を(1)パブリック・エデュケーション・スタディ第8号(2017年9月30日)に「スコットランドにおけるインクルーシブ教育の現状と課題」として、(2)専修大学経営学会『経営論集 第105号』(2018年3月15日)に「スコットランドの追加支援ニーズ審判所の仕組みと機能について」としてまとめている。

本号掲載の論文と合わせ、共同研究のまとめを研究テーマに沿った形で整理する作業は今後の課題としなければならない。

スコットランドには教育史的にも重要なニューラナークが世界文化遺産として残っている。いうまでもなく、ロバート・オウエンが人道主義の理想に基づく進歩的工場経営を行なった紡績工場の跡である。2018年9月に、この場所(以下の写真)を訪れた時の感慨深さは忘れることができない。オウエンはスコットランド人ではなかったが、彼の功績はスコットランドに引き継がれ、グラスゴー大学には「教育変革のためのロバート・オウエン研究所」が設置されている。ここの研究等の活動に注目しながら、彼の残したのものがスコットランドの教育にどのように影響しているかを見ていきたい。



2019年2月28日

(専修大学名誉教授)

スコットランドの独立住民投票をめぐる教育とその課題

～中等学校生徒への教育のあり方を中心に～

矢吹 芳洋

はじめに

18歳を成人年齢としている国は珍しくなくなり、今や世界の主流となっているとあってよい。そうした国では、当然、その年齢からの選挙権が行使される。欧米の成人年齢は18歳がほとんどで、スコットランドでも18歳から選挙権が付与されている。しかしそのスコットランドでは、2014年にイギリスからの独立を問う住民投票（independence referendum）が実施され、投票年齢が16歳以上に引き下げられた。そして16歳からの選挙権の行使も、次第に世界的な潮流になりつつある。16歳といえば中等学校の後期課程に当たり、義務教育を終え働いている者もいるものの、就労の資格取得のための継続教育カレッジを含めてほとんどはまだ通学している。そのため、この住民投票をめぐる学校教育のあり方が問題となった。

わが国でも、1896（明治29）年に民法が制定されて以来、成人年齢を20歳としてきたが、2018（平成30）年6月13日に「民法の一部を改正する法律」が制定され、民法の成人年齢を18歳に引き下げることが決まり、2022（平成34）年4月1日から施行されることになっている。投票権が行使できる年齢についても、長い間20歳以上の成人とされてきたが、一足早く世界の潮流に合わせ年齢の引き下げが行われた。2007（平成19）年5月18日に国民投票の対象を憲法改正に限定した日本国憲法の改正手続に関する法律（法律第51号）、いわゆる国民投票法が公布され（2010（平成22）年5月18日施行）、日本で初めて国政レベルでの選挙において投票権行使の有資格者を18歳以上に引き下げた。

この動きは国政選挙にも影響を与えた。選挙権者を18歳以上に引き下げる改正公職選挙法が2015（平成27）年6月19日に公布され、1年後の2016（平成28）年6月19日に施行された。2016（平成28）年7月10日に実施された第24回参議院議員通常選挙において、未成年者である18歳が国政選挙上初めて投票を行った。翌年2017（平成29）年10月22日に第48回衆議院議員総選挙が実施され、ここでも18歳以上の未成年が選挙を行った。

自治体レベルでは、さらに早い段階から住民投票で未成年者が有資格者として投票している。1990年に行われた秋田県岩城町の町村合併に関する住民投票では、18歳以上が投票に参加した。1991年には、長野県平谷村の町村合併に関する住民投票で小学生を除く12歳以上が投票した。さらに同年、北海道奈井江町の町村合併に関する住民投票では、小学校5年生以上が投票している。町村合併は将来世代に関わる事柄であることから、その影響を受ける未成年にも投票権を与え、その意思を表明させようという趣旨である。市町村合併以外でも、2015年に沖縄県与那国町

で行われた自衛隊部隊の配備をめぐる住民投票で中学生以上が投票を行っている。2018年段階で、約144の自治体で条例により未成年者の投票が認められている¹。

とくに国民投票法の制定および公職選挙法の改正以降、在学中に有権者となる高校生に対し、学校で選挙に関連する教育をどのように行うか問題とされるようになった。これを受けて、文部科学省も通知を出し、学校教育での本格的な取り組みが始まった。学生運動の煽りを受け1969年10月31日に出された「高等学校における政治的教養と政治的活動について」(通知:文初高第483号)では、事実上、学校教育から政治教育を排除されることになったが、2016(平成27)年10月29日には、「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」(通知:文初高第933号)を出して、「政治的教養の教育」とする主権者教育の取り組みが始まった。2017年、選挙全般を管轄する総務省に「主権者教育の推進に関する有識者会議」が設置され、また2018年には、主権者教育の改善・充実を行うために文部科学省に「主権者教育推進会議」が設置された。さらに2018年3月告示高等学校新学習指導要領では、公民科の「現代社会」を廃止し、主権者教育を中心的に担う科目として新しく「公共」が設置され、必修化された。

このようにわが国でも主権者教育が強調され、初めて18歳以上の高校生投票を行った2016(平成28)年の参議院議員選挙では、学校でさまざまな取り組みがなされたため、投票率は高まったものの、それも一時のブームに終わり、若者の政治への関心は高まらないといった懸念もあるなど、依然として課題も多く、今後どのような取り組みが必要なのか、もう一度しっかりとした検討が必要となっている。

そこで本稿では、一足早く16歳以上の生徒を住民投票の有資格者として認め実施したスコットランドにおいて、実際にどのような政治教育が行われ、それにどのような効果があり、また何が問題となったのか見てみたいと思う。まず、独立住民投票が実施されまでの経緯を簡単に確認する。次に、英国(United Kingdom of Great Britain and North Ireland)、特にイングランドの学校制度の紹介は多数あるものの、スコットランドとなるほとんどないので、学校制度を概観する。続いて、学校の教育内容の方向性を決めるスコットランドのカリキュラムについて、2004年に出された「卓越のためのカリキュラム」を確認し、そのカリキュラムの中でどのような教科・科目が政治教育を担っているか明らかにする。その上で、学校現場において実際に独立住民投票に関連して行われた教育にどのような効果があり、また何が問題になったのか明確にしたい。この考察を通して、日本の主権者教育が学ぶべき点を析出したい。

1. 独立住民投票

本稿の目的は、独立住民投票をめぐる初めて有権者と認められた16歳以上の生徒が在籍する中等学校において、その生徒たちのためにどのような教育が行われ、何が課題として残ったかを中心に考察するものである。そこでまず、そもそも独立住民投票とはどのようなものか、どのような経緯で行われるようになったか見ておかなければならない。

(1) 独立住民投票前史

スコットランドは、1707年イングランドへの併合によって連合王国となる以前は、一つの独立

¹ NPO法人Rights「未成年者住民投票一覧」。rights.or.jp/archives/120.

国であった。合併後も、イングランドに従属しない立場を貫き、さらに様々な形で独立への模索が行われてきた²。

それが活発化するのは1960年代である。1960年代になると独立を志向するナショナリズムが高揚し、スコットランド国民党(Scotland National Party、以下 SNP)が躍進する。1967年の英国下院議員補欠選挙で SNP が初めて議席を獲得する。1974年2月の総選挙で7議席、同年10月の総選挙では11議席を獲得することになる。

SNP が躍進した要因は、主に大英帝国の国際的地位の低下に伴い連合王国維持によるメリットが利益の相対的に減少したこと、イングランドとスコットランドの経済格差拡大に対する不満、北海油田の発見・開発によるスコットランドの経済的基盤の強化があったと言われている³。

1978年、英国政府は SNP 躍進に対して王立委員会を設置して調査を行い、報告書を作成する。その報告書には、スコットランド議会の設置が盛り込まれていた。同議会設置法案が英国議会に提出され可決される。これを受けて1979年3月に第1回住民投票を実施された⁴。目的は、スコットランド議会の設置と英国からの権限移譲(分権)である。投票率63.3%、賛成51.6%、反対48.4%で賛成派が過半数に達したものの、住民投票可決には有権者総数40%の確保を条件とするといういわゆる「40%条項」が壁となり、これに達せず否決され、議会設置は見送られた⁵。

1979年にマーガレット・サッチャー首相の保守党政権が誕生する。サッチャー首相は、新自由主義的政策を推進して競争原理の導入し、公営企業の民営化、福祉国家政策の停止等の政策を打ち出す。その結果、産業革命を推進したスコットランドの重厚長大型の産業構造は解体し、鉄鋼・造船・石炭産業等の産業が大打撃を受ける。そうした中でスコットランドは、自己決定権を確立するために超党派(市民グループ、労働組合、地方自治体、宗教界等)のスコットランド憲政制会議(Scottish Constitutional Convention)結成し、スコットランド議会の設置を求める運動が拡大し、次第に激しさ増して行く⁶。

1997年にはブレア労働党政権誕生する。ブレア政権は、この圧力を回避するため、住民投票の実施を認めた。目的は、第1回住民投票と同じスコットランド議会の設置(主要な法律の制定権)と所得税の課税率変更権を求める権限移譲(分権)であった。結果は、投票率60.2%で、賛成74.3%、反対25.7%と、双方で賛成が過半数を占め可決される。1998年にスコットランド法制定され、1999年に課税権を持つスコットランド議会が300年ぶりに復活する⁷。さらに2004年には、自治権の象徴であるスコットランド議会棟が完成する。

(2) 独立住民投票の実現の要因

1999年の300年ぶりスコットランド議会復活以降も、さらなる分権を求める動きが続いた。そ

² 柿内真紀「アクティブ・シティズンシップと学校カリキュラム—スコットランド独立住民投票に向けて—」鳥取大学大学教育支援機構教育センター『教育研究論集』第4号2014年3月1頁。

³ ジャパンナレッジ「スコットランド独立問題」『日本大百科全書(ニッポニカ)』1頁。

⁴ 同上。

⁵ 石見豊「スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察—政治過程を中心に—」国士舘大学政経論集26巻4号2014年8頁。

⁶ 柿内：前掲註2 2頁。

⁷ 同上。

して2011年のスコットランド議会選挙においてSNPが過半数を獲得すると、国家としての独立を求める動きは明確となる。この動きを受け、2012年10月、デイビット・キャメロン英国首相とアレックス・サモンドスコットランド首席大臣が、独立住民投票の実施権限をスコットランドに付与するエディンバラ合意に署名する。これを法的に確認するため、枢密院令(Order in Council)が英国議会とスコットランド議会に提出されて可決され、2013年2月に住民投票の実施権限をスコットランド議会が持つことが承認される。こうしてスコットランドが英国からの独立を問う住民投票の実施されることになった⁸。

それでは、スコットランド自治政府の積極的な活動があったとはいえ、英国政府はなぜスコットランド独立の住民投票実施を容認したのだろうか。法制度上、独立住民投票を法的拘束力のあるものとして認めるか否かの最終判断は英国政府に委ねられている。英国政府は、住民投票の実施を承認せず独立への動きを阻止することも可能であった。しかし民主国家において、民主的手続きを踏みながら、その意思を明確に示された地域の国民の要求を政府が拒否することは簡単なことではなく、キャメロン首相にとって、現実的な選択肢ではなかった⁹。NSPが民主的制度の中で独立運動を継続し、スコットランドの住民の多くがこれ支持しているのに、これを阻止することは民主主義に対する裏切りとして、スコットランドの住民、さらには英国国民の信頼を裏切ることになり、事実上、困難であったと言われている¹⁰。

また別の要因もあった。英国の対外領地での問題である。イギリスの海外領土ジブラルタルでは、スペインとの帰属問題で1967年と2002年に住民投票が実施されている。フォークランド諸島でも、アルゼンチンとの帰属問題で2013年に樹民投票が実施された。結果は、いずれも英国への帰属を求める決定が多数を占めたが、これらの国民投票の際に英国政府は住民投票の意思を尊重する立場を取った経緯があった。この基本方針を、国内問題であることを理由に住民投票の実施を阻止することはできなかつたとされている¹¹。

さらにもっと大きな要因として、英国政府のキャメロン首相には確固たる勝算があったからだと言われている。つまり、実施しても否決されるという確信があったからである¹²。独立住民投票が実施されて否決されれば、力を付けている独立推進派のNSPは大打撃を受け、その活動の息の根を止めることができ、今後数十年の間、スコットランドの独立問題から解放されることを期待したからであるとされている¹³。

独立住民投票は、直接にはスコットランドの独立の是非を問うものであったが、これに関連して幾つかの事柄が争点になった。有権者にとって、独立あるいは残留に投票するかの判断は、それにそれぞれどのようなメリットがあるかが重要となる。争点となったのは、独立後の財政・経済見通し、北海油田の取扱い、通貨イギリスポンドおよび中央銀行の使用継続、国境管理、移民

⁸ 同上1頁。

⁹ 池田佳隆「エディンバラ合意に至るスコットランド政治」甲南法学：55巻1・2号 2014年11月5頁。

¹⁰ 同上24頁。

¹¹ 同5頁。

¹² 江上能義「スコットランド独立レファレンダムと英国下院議員総選挙に関する考察」早稲田大学総合政策研究所『総政研ジャーナル』第4号 2016年2-3頁。

¹³ 池田：前掲註9 6-7頁。

政策、国際関係（EU加盟）と国防、国債の取扱いなどであった¹⁴。

（3）独立住民投票の結果

独立住民投票は、投票率等に下限を設けるなどの条件は付されず、単純多数決が導入された¹⁵。投票にかけられる質問も、単一の質問「スコットランドは独立国家になるべきですか」で、これに対してYESかNOの二者択一で答える質問であった¹⁶。

独立住民投票は2014年9月18日に実施され、有権者数4,283,938人、投票者数3,623,344人、選挙人登録は有資格者の97%で、投票率：86%、賛成票が1,617,989票（44.65%）、反対票が2,001,926票（55.25%）、そして無効票が3,429票（0.1%）で、残留が決定した。

32ある自治体および島嶼部のうち、独立反対が28自治体・島嶼部で、独立賛成はグラスゴー、ダンディー、ノース・ラナークシャー、ウェスト・ダンバートンシャーの4自治体であった¹⁷。大都市部では、スコットランドの重厚長大産業都市のグラスゴーで独立支持派が多く、行政の中心都市のエディンバラは反対派が多いという結果であった¹⁸。グラスゴーやダンディーなどに住む貧しく社会的地位の低い労働者階級が独立賛成に投票する傾向があった¹⁹。

若い人たちに独立を望む人が多く、特に18歳から24歳が最も独立志向が強い。ただし16歳から18歳は残留派の方が多い²⁰。またやや男性は独立を望み、女性は少ない傾向があり、65歳以上では、73%が独立に反対の立場であった。独立後に現在の生活水準が低下することへの不安感を持つ高齢者層が、急激な変化を嫌ったという分析もある²¹。

独立が否決された最大の理由は、経済の低迷にあったとされている。2008年のリーマンショック以降、世界経済は低迷し、ヨーロッパ経済も影響を受けた。そうした中で、スコットランドの住民の多くは、英国から独立し貧しくなることを望まなかった²²。実際に独立支持派が求めているのは、経済的独立ではなく政治的独立であり、スコットランド政府も、たとえ独立しても通貨イギリスポンドを使用することを想定していた²³。

スコットランドの人々は、イギリスポンド、クイーンおよび王室、BBCを手放すつもりはない²⁴。スコットランド人の多くは、最大限の権限移譲、すなわち外交、防衛、ポンドに関連する金融政策を除いたすべての権限の委譲を求めているのであるとしている²⁵。

¹⁴ 石見：前掲註5 16-25頁。

¹⁵ 池田：前掲註9 24頁。

¹⁶ 江上：前掲註12 3頁。

¹⁷ 石見：前掲9 31頁。

¹⁸ 北大HOPS×北海道新聞共同シンポ「スコットランド独立運動の教訓とこれからの地域政治のゆくえ」2014年12月5頁。

¹⁹ 同上18頁。

²⁰ 同15頁。

²¹ 池田：前掲註9 17頁。

²² 同上5頁。

²³ 同30頁。

²⁴ 同30-31頁。

²⁵ 同31頁。

(4) 有資格者と年齢

独立住民投票では、その有資格者も問題となった。スコットランド議会選挙と同様に、スコットランドに居住するイギリス国籍保有者、EU国籍保有者、英連邦国籍保有者とするのは簡単に決まった。しかしその年齢を何歳にするかが問題となった。英国政府は、イギリスやスコットランド議会の選挙年齢である18歳以上を主張した。一方、スコットランド政府は16歳以上を主張した。

16歳への引き下げには次のような背景があった。一つは、独立住民投票に関して住民の意思を確認するコンサルテーションの結果であった²⁶。2012年1月から5月にかけて実施され、市民や団体に住民投票に関する意見が募られた。この中に投票年齢16歳への引き下げに関する質問事項も含まれていた。賛成意見が56%で、反対意見が41%であった。賛成意見は、その理由として、結婚や軍隊への入隊が認められている年齢である、住民投票の影響を受けて生きて行くのは若者たちであるからスコットランドの将来に対する意思表示をする権利を認めるべきである、住民投票だけでなく他の選挙でも引き下げるべきであるというものであった。一方の反対意見の理由は、重要な決断を行うにはまだ人生経験が少なくまだ未成熟であるというものであった²⁷。

もう一つは、世論調査で若い世代にスコットランド独立への支持者が多いことが判明したからである²⁸。しかしこれを直接理由として挙げることはせず、住民投票のもたらす結果の影響を長く受け続ける若者たちにも自分たちの意見を表明する機会を与えるべきであるというものであった。16歳および17歳に投票権が認められても、全有権者に占める人口数は少なく、投票結果を左右するほどのものではないため、英国政府も投票年齢を下げることに合意したとされている²⁹。

2. エディンバラ合意

(1) エディンバラ合意とは

独立住民投票の実施を決定したのは、エディンバラ合意である。エディンバラ合意とは、2012年10月15日に、英国首相デイビット・キャメロンとスコットランド政府主席大臣アレックス・サモンドとの間で締結されたスコットランドの独立住民投票の実施をめぐる合意である。

1998年スコットランド法は、スコットランド議会および自治政府の設置とこれに移譲される権限を規定する。同法のスケジュール5では、スコットランド議会に移譲されない権限、すなわち英国が保持する権限を「連合国の憲法に関する事項」（いわゆる留保事項 reserved matters）として規定している。そして第30条で、この留保事項に変更を加える必要が生じた場合、枢密院令（Order in Council）によってこれを行うと規定している³⁰。スコットランド独立問題は、スケジ

²⁶ 国民の価値観が多様化する中、インターネット等の情報通信技術のメリットを活かし、政策決定過程に個人や団体を積極的参加させ、合意を得ながら政策決定を行う手法で、一般にパブリック・コンサルテーションといわれる。蒲田真弓「政策過程におけるパブリック・コンサルテーションについて」郵政研究所月報 2007年1頁。藤田由紀子「英国地方自治体のコンサルテーション」『都市とガバナンス』Vol.19. 2012年 39頁以下参照。

²⁷ 柿内：前掲註2 3頁。

²⁸ 池田：前掲註9 9頁。

²⁹ 池田：同上 23頁。

³⁰ 枢密院令(Order in Council)は、枢密院議員によって制定されるイギリスの制定法の一形態である。1998年ス

ジュール5に規定する「連合国の憲法に関する事項」に該当するため、これにスコットランド議会が関与するには、枢密院令（Order in Council）の改正によって法的根拠が与えられる必要があった。

つまり、この合意にいたるまでスコットランド政府には住民投票を実施する権限が無い。仮にイギリス政府の同意なく住民投票を実施しても、その結果を正当化する法的根拠が与えられない。エディンバラ合意は、スコットランドの独立をめぐる住民投票に法的根拠を与えるための合意である³¹。ちなみに、英国政府に留保された事項とスコットランドに権限が委譲されている事項は、別表の通りである³²。

❖英国およびスコットランドの権限事項

英国政府に留保されている事項	スコットランド議会に移譲された事項
<ul style="list-style-type: none"> ・ 連合王国の憲法に関する事項 ・ 外交 ・ 国防 ・ 国境管理 ・ 核管理 ・ マクロ経済政策および金融政策 ・ 労働法規 ・ 専門資格の規制 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農林水産業 ・ 教育・訓練 ・ 教育および内政事項 ・ 環境問題 ・ ゲール語 ・ 保健 ・ 住宅 ・ 地方自治 ・ 自然および歴史的遺産 ・ 計画 ・ 警察および消防、社会サービス ・ スポーツおよび芸術 ・ 統計および公的記録 ・ 交通、観光および経済開発

出典： Scotland Act 1998.

(2) 合意内容

合意は、大きく「合意内容」と「住民投票に関して立法で規定すべき事柄」の2つから成り立つ。

❖両政府が合意した独立住民投票の内容

- ・ 住民投票は、明確な法的基盤を有するものとする。
- ・ 住民投票については、スコットランド議会によって立法化するものとする。

スコットランド法第30条2項の下で出され、英国議会に留保される事項を列挙する1998年スコットランド法スケジュール5で、留保事項の追加あるいは削除を認める。石見：前掲註2 7-9頁。

³¹ 池田佳隆「独立の是非を問う住民投票をめぐるスコットランド政治」『甲南法学』第56巻2016年20頁。

³² 石見豊「スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察—市民社会の関わりからの視点から—」国土館大学政経学会『政経論叢』通巻161号2012年7頁参照。

- ・住民投票は、英国とスコットランド議会の両議会、両政府、双方の国民と市民の信頼に値するやり方で行われるものとする。
- ・住民投票は、スコットランドの人々の意見について公正な価値および明白な表現が与えられ、また誰もがそれを尊重するような結果にしなければならない。

❖独立住民投票に関する立法で規定すべき事柄

- ・住民投票の実施日
- ・有権者
- ・質問の文言
- ・キャンペーンの財源に関するルール
- ・独立住民投票を実施するためのその他のルール

さらに、両政府間の合意の詳細は、この合意の一部となる「覚書 (Memorandum of Agreement)」と枢密院令において規定することを確認している³³。

(3) 合意の覚書

上記のように、エティンバラ合意の本文は、極めて簡単な合意文である。したがって、その詳細が分かりにくい。合意の詳細は覚書と枢密院令で規定すると確認しているように、詳細は覚書に書かれている。この覚書が合意の一部を構成することも確認されている。覚書は、次頁表のような構成になっている³⁴。

このうち合意 5～8 の「質問の文言」は、住民投票の質問が、公平かつ理解しやすく、かつ信頼に値する結果を生み出すものとする事で合意している。その結果、投票は単一の質問に、これに Yes or No で投票することが決まった。

合意 9～11 の「投票資格者」は、住民投票の資格者については、スコットランド政府が法案を提出して定めることができることで同意している (合意 9)。これによって、スコットランド政府は、16～17 歳を有資格者に含めるか決定できることになった。

合意 24～28 の「キャンペーンの財源」は、両キャンペーン側に公平で同一水準の競争を確保する場を提供するものとなることが重要である (合意 24)。支払い上限額は、スコットランド政府が提出する住民投票案の中で決められる (合意 25)。登録された政党への寄付は、Part of Political Parties, Election and Referendum Act 2000 (以下、PPERA) の第 4 部で既に規定されている。本住民投票のためにだけ登録された政党への寄付は禁止され、また許可された参加者は、匿名の寄付、個人からの寄付、海外組織からの寄付を受け取ることができない (合意 28) としている。

合意 29 の「住民投票前の 28 日間の政府の活動」は、いわゆる Purdah rule を定める。

後に詳しく言及するが、英国では、選挙前、大臣や公的機関が選挙に影響を与える文書の発行を控える期間を設けることが慣例になっている。PPERA 第 125 条は住民投票に先立つ 28 日間の

³³ HM Government AGREEMENT between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland Edinburgh, 15 October 2015 p1.

³⁴ Ibid., pp2-7. 石見：前掲註 (5) 10-12 頁参照。

大臣および公的機関への規制を定め、また両政府はこの重要性を認めている。スコットランド独立住民投票法で、この期間の行動の制限を詳細に規定している。

❖ エディンバラ合意の各項目

合意 1	覚書の目的
合意 2-3	原則
合意 3	住民投票実施の時期
合意 4	投票日
合意 5-8	質問の文言
合意 9-11	投票資格者
合意 12-15	選挙委員会と選挙管理委員会の職務
合意 16-17	住民投票キャンペーンに関する規制
合意 18-20	住民投票キャンペーンの放送
合意 21	放送の公平性の保障
合意 22-23	ダイレクトメール料金の無償化
合意 24-28	キャンペーンの財源
合意 29	住民投票前の 28 日間の政府の活動
合意 30	協力

(4) スコットランド独立住民投票関連立法

合意は、あくまでも政治的な合意である。これを法的拘束力のあるものにするには、関連立法が必要となる。スコットランド政府は、エディンバラ合意後、枢密院令による授權を受け、2つの法律を制定した。2013年スコットランド独立住民投票（投票権）法（The Scottish Independence Referendum (Franchise) Act of 2013）と2013年スコットランド独立住民投票法（The Scottish Independence Referendum Act of 2013）である³⁵。

スコットランド独立住民投票（選挙権）法は、選挙年齢を16歳以上と引き下げる立法である。2013年3月にスコットランド議会を通過し、2013年8月7日に女王の裁可を得て成立した。一方、スコットランド独立住民投票法は、エディンバラ合意において立法で規定することになった投票日、有権者、質問の文言、キャンペーンの財源に関するルール、住民投票を行うためのその他のルールを規定する立法である。2013年11月14日にスコットランド議会を通過し、同年12月17日に女王の裁可を得て成立した³⁶。スコットランド独立住民投票（選挙権）法によって、こ

³⁵ 石見：前掲註32 9-13頁。

³⁶ スコットランド独立住民投票法の特徴は、通常、住民投票には公的財源が支出されるが、独立住民投票では、キャンペーン組織(designated organization「指定の組織」)に公的財源を提供しないことが明記される。第10条およびスケジュール4においてキャンペーンで使える金額を決め、「指定の組織」上限を150万ポンドとした。寄付の種類、寄付を提供できる者も規定。寄付金は、分離賛成派(Yes Scotland)のスコットランド民族党134万4000ポンド、スコットランド緑の党15万ポンド、そして反対派(Better Together)のスコットランド労働党83万4000ポンド、スコットランド保守・ユニオニスト党39万6000ポンド、スコットランド自由党20

の住民投票で投票年齢を16歳まで引き下げられたが、その理由として、すでに触れたように、スコットランド政府側に若い人たちが独立に賛成する傾向が強いという政治判断があったと言われている。しかし16歳から17歳の有権者数は、全有権者約400万人に比べ、12万3千人とその割合は極めて低い。さらに若者たちが投票するには、有権者登録が必要である。加えて若い人の低投票率の傾向があり、Yesへの投票は0.2%程度しか増えず、ほとんど影響がないという見方もあった³⁷。

このように、エティンバラ合意とスコットランド独立住民投票（投票権）法およびスコットランド独立住民投票法の制定により、16歳以上の中等学校の生徒の住民投票への参加が決定した。

3. スコットランドの学校制度

さて、ここでスコットランドの学校制度について見ておく。独立住民投票に関する教育をめぐる問題を考える前提として、スコットランドの学校制度を知らなければならない。イングランドの学校制度は紹介されているものの、スコットランドとなるとほとんどなく、極めて限られている。そこで先ず、学校制度を概観しておきたい。

(1) 学校制度の概要

初等学校は、7年間である。5歳で入学し12歳で卒業する。中等学校は、前期課程と後期課程に分けられている。前期課程は4年間で、12歳で入学し16歳まで在籍する。後期課程は、1年間ないし2年間で、17歳、又は17歳から18歳までである。中等学校の前期課程と後期課程は、ほぼ同じ学校で学ぶ。大学は4年間で、17歳又は18歳で入学する。

この他、義務教育終了後、進学せず就職する場合は、継続教育カレッジ(college)と称する生涯教育(further education)機関があり、ここで学ぶ。職業教育を中心とする各種の資格取得のための教育訓練が行われ、多様な全国的職業資格が取得できる。中等学校に付設されている場合が多く、中等学校に在籍したままカレッジの授業を受けることができるようになっている³⁸。また就学前教育として、初等学校付設保育学級において主として3～4歳児を対象に実施されている。

本稿で中心的に扱う中等学校は、イングランドと異なり、一部私立学校はあるものの、ほとんどは無選抜の総合制の公立学校である。中等学校には、Academy、High School、Grammar Schoolなどの名称が付く³⁹。中等学校第5学年(S5)の終わりに、義務教育修了資格となるスタンダードグレードを取得する試験を受ける。中等学校終了後、大学に進学する場合、スコットランドの大学への進学の場合にはハイアー(higher)と呼ばれる入学資格を、そしてイングランドの大学を受験する場合にはアドバンスハイアー(advanced higher)と呼ばれる入学資格を取得する⁴⁰。

万1000ポンドとなった。この配分は、2011年のスコットランド議会議員選挙の得票数に応じたものである。

石見：前掲註32 9-13頁。

³⁷ 菊川智文「スコットランド国民投票実施合意(Edinburgh Agreement)」British Politics Today British Politics for Japanese people by 菊川智文 Posted on October 16, 2012 by admin.

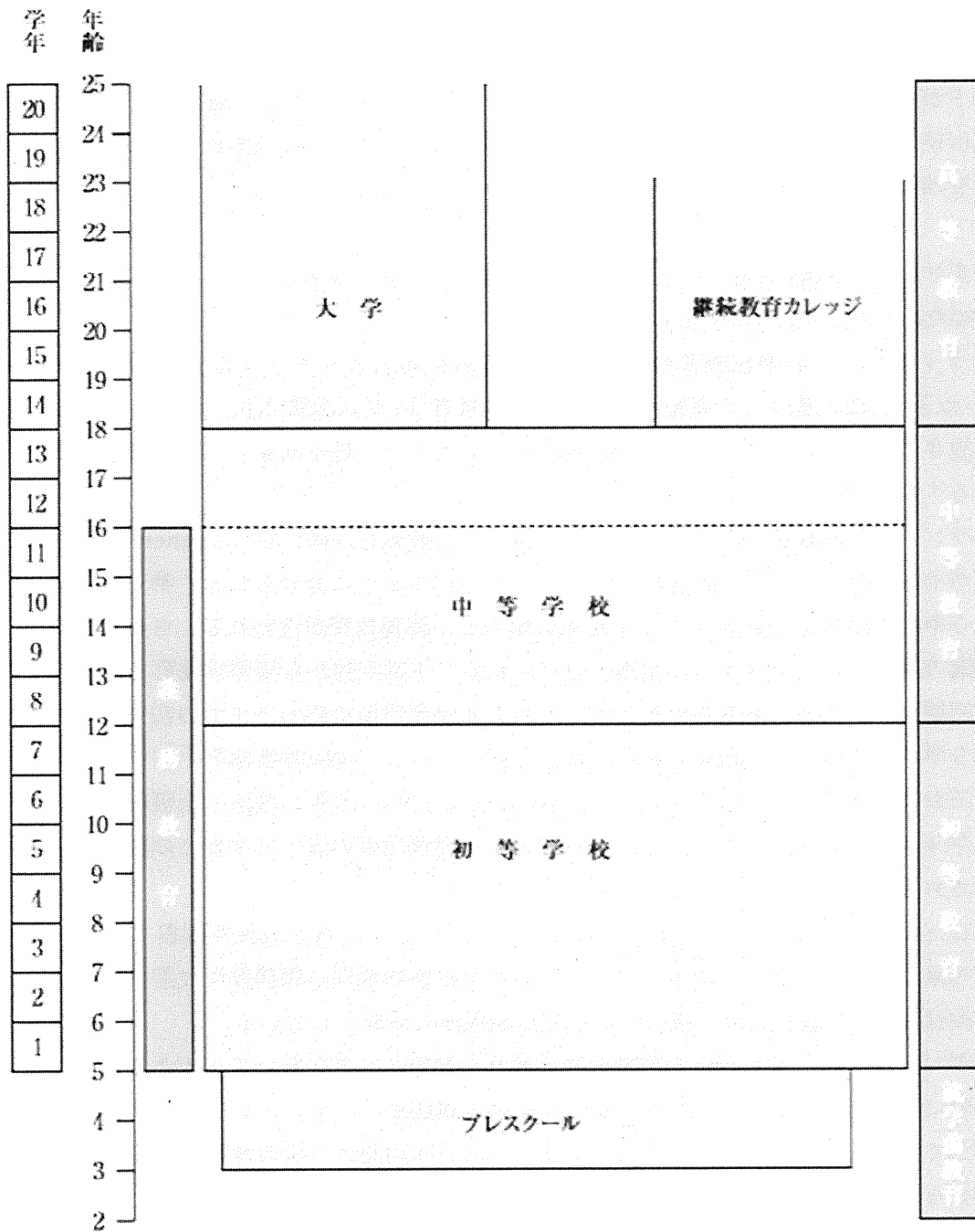
³⁸ 森川由美「教育専門職による拡張的教育活動—スコットランドのカリキュラム改革」一橋大学博士論文2013年46頁。

³⁹ 同上49頁。

⁴⁰ 同46頁。

(2) 学校制度の特色

図1 ◆スコットランドの学校系統図



出典：www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/.../10/.../1396864_007_1.pdf

スコットランドの学校の特徴は、公立学校重視という点である。また中等学校の場合、総合制で無選抜である⁴¹。イングランドでパブリック・スクールは名門の私立学校を指すが、スコットランドでは公立学校を指す。12歳から18歳の生徒の約95%が総合制の中等学校に通学している⁴²。学校制度自体、イングランドのように複雑ではなく、極めて単純な形式となっている。

もう一つの特徴は、教育当局や教員といった教育の専門家だけで教育が行われるのではなく、様々な協力者が関わって行われることである。そしてこれが伝統となっている。教育内容面でも、イングランドが専門教育を重視しているのに対して、スコットランドでは、幅広い一般教育を重視してきた伝統があり、中等学校前期課程まではそのように行われ、専門教育が行われるのは中等学校の後期課程からとなっている⁴³。

4. 学校カリキュラムの国家規準としての「卓越のためのカリキュラム」

(1) 「卓越のためのカリキュラム」とは

現在、スコットランドの学校教育の内容は、「卓越のためのカリキュラム」(Curriculum for Excellence, 以下、CfE) 基づいて実施されている。2004年11月に公表され、2009年-2010年度より完全実施されたこのカリキュラムは、就学前の3歳から18歳を対象とした一貫したカリキュラムである⁴⁴。

スコットランドの学校教育の内容は、大まかに「幅広い一般教育段階」(broad general education) と専門教育が中心に行われる「上級段階」(senior phase) の2つに分けられる。第一段階は、就学前教育から中等学校3年の終わりまでを対象に幅の広い教養教育が行われる。さらに第一段階は、発達段階の違いから、次の4つの水準に分けられる。①就学前から初等学校第1学年段階終わりまでの初期レベル、②年初等学校第2学年から第4学年段階の終わりまでの初等レベル、③初等学校第5学年から第7学年段階の終わりまでの第二レベル、④中等学校第1学年から第3学年までの第三および第四レベルに分けられる。専門教育が行われる第二段階の上級段階、は⑤中等学校第4学年から第6学年までになる。この区分は、発達段階の違いと学習との関連を示す国家的な水準である⁴⁵。

図2で示したように、CfEは就学前教育(プレスクール)から中等学校後期課程(3歳から18歳)までが対象になる。つまり、初等学校および中等学校前期課程の義務教育段階は当然であるが、就学前教育および義務教育終了後の中等学校後期課程も対象としている。

CfEの特徴は、第一に、学校以外の教育の場の教育も対象としているところである。これは、子どもの育成に学校だけでなく、さまざまな人々や団体に関係してきたスコットランドの教育の歴史に関係している。この点について「カリキュラムという用語は、次の意味で理解される。子どもと若者のために計画され教室だけで行われるものだけでなく、彼らのために行われるあらゆる

⁴¹ 同45頁。

⁴² 同49頁。

⁴³ 同46頁。

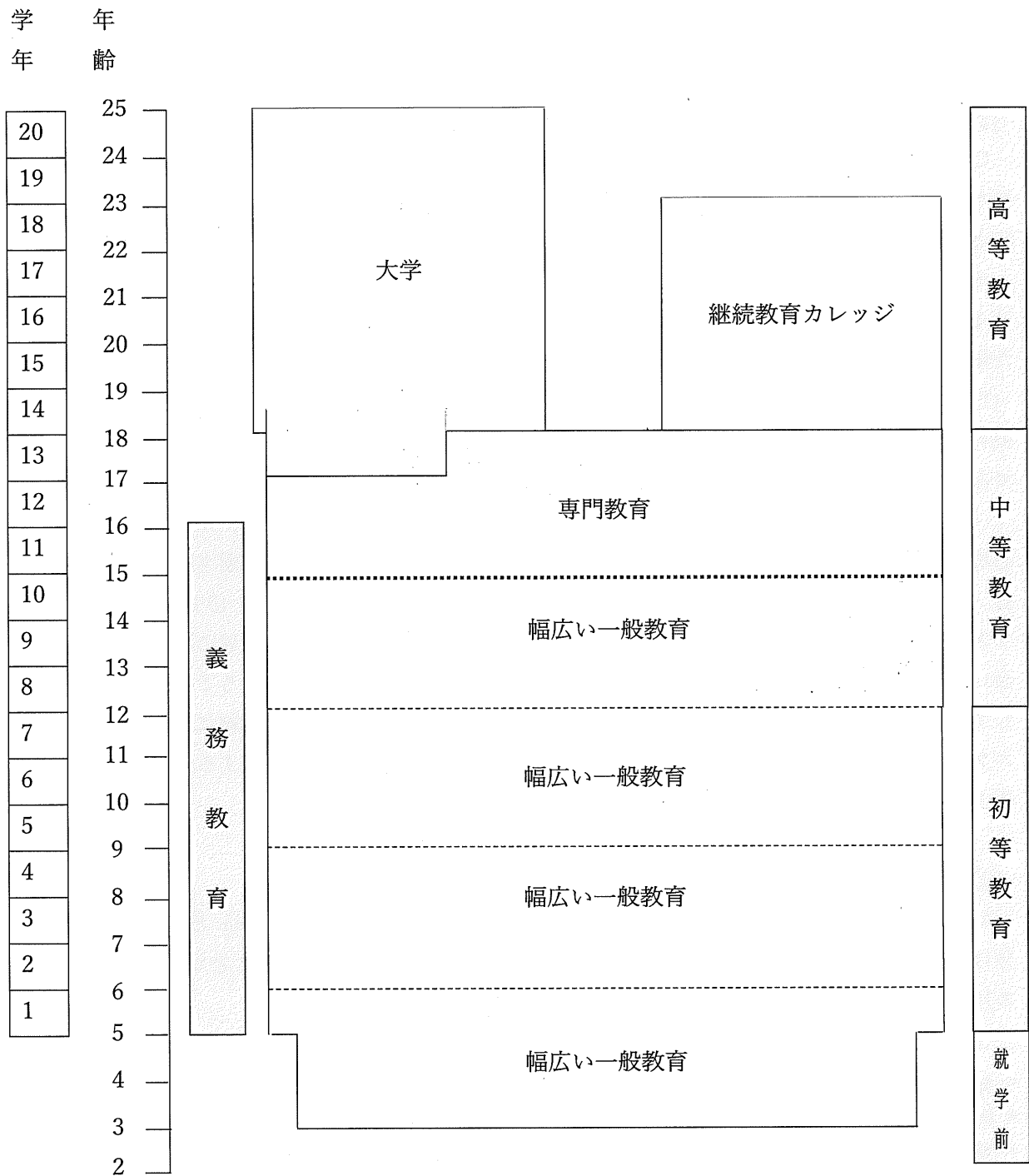
⁴⁴ 柿内：前掲註2 4-6頁。

⁴⁵ Education Scotland, What is Curriculum for Excellence? p1.

<https://education.gov.scot/scottish-education...scottish-education/.../c...>

るものである」としている⁴⁶。第二に、学校と教師に大幅な裁量を与えられている点である。イングランドのナショナル・カリキュラムとの大きな違いである。これがスコットランドの教育の伝統となっている。したがって実際のカリキュラムは、CFEのねらいや目的にしたがって学校ごと

図2 ◆「卓越のためのカリキュラム」の対象



出典：www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/.../10/.../1396864_007_1.pdfを参考に作成。

⁴⁶ Ibid.p2.

に作成される。

学校や教師に大幅な裁量が与えられているとはいえ、学校や教師だけで学校カリキュラムを作成することは簡単なことではない。実際には、各学校のカリキュラムは、スコットランド教育省 (Education Scotland) が示すさまざまな情報に基づいて作成される⁴⁷。スコットランド教育省は、それまでであった教育関連組織を統合して 2011 年発足した中央教育行政の中心組織で、カリキュラム提示以外にも、教員研修プログラムの作成、評価、学校視察などを行う。教育省のウェブサイトには、カリキュラムを作成するために必要なさまざまな情報が掲載されている。

(2) ねらいと目的

CfE は、そのねらい (aim) について、すべての子どもと若者が、学習・生活・労働のために必要な技能を含む 21 世紀の生活に必要な知識、スキル、特性(attributes)の獲得を支援することにあるとしている⁴⁸。

そして、このねらいを実現するために、目的 (purpose) としてすべての子どもと若者に到達させるための 4 つの目標を掲げる。①合格点に達した学習者 (Successful learners)、②自信に満ちた個人 (Confident individual)、③責任ある市民 (Responsible citizens)、④実効力のある貢献者 (Effective contributors) の育成である⁴⁹。この目的は、しばしば 4 つの能力 (four capacities) と要約される。この 4 つの能力をすべての子どもと若者が獲得できるよう支援するのが CfE の目的である。この 4 つの能力は、スコットランドが育成を目指す人物像になる⁵⁰。

「継続的な実践者」とは、想像力と創造力を用いて新しい体験に挑戦し、かつ学び、自らの関心に沿った探求を通して、読み書き計算の能力を含めた重要なスキルを発展させることができる者、「自信に満ちた個人」とは、活動の成功とタスクの達成による充実感を持ち、失敗から学び、リスクとうまく付き合うことができる者、「責任能力のある市民」とは、世界の異なった見方に出会い、共有と公平なやり取りの方法を学び、自他を尊重し、決定に参加することができる者、そして「実効力のある貢献者」とは、主導的または支援的な役割で学び、問題に取り組み、コミュニケーション・スキルを伸ばし、語りと思考を持続させ他者の意見を尊重することができる者を指す⁵¹。

(3) 4 つの能力の具体的内容

4 つの能力をさらに詳しく見ると、次のようになる。それぞれ資質 (with) と能力 (able to) に分けて説明されている。つまり、それぞれに掲げられた資質を持ち、次のことができる者が、CfE の目的とする 4 つの能力を持つ者になるのである⁵²。

⁴⁷ 柿内：前掲註 2 5 頁。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 梨本加菜「スコットランド初期教育における『卓越のためのカリキュラム』と『アクティブ・ラーニング』」：解題 鎌倉女子大学紀要 第 18 号 2011 年 58-59 頁。

⁵⁰ 柿内：前掲註 2 5 頁。

⁵¹ 梨本：前掲註 49 58-59 頁。

⁵² Education Scotland, What is Curriculum for Excellence? および久保内加奈「スコットランド『卓越のためのカリキュラム』の卓越性：若者の教育をめぐって」山脇学園短期大学紀要 第 45 号 2007 年 75 頁参照。

❖合格点に達した学習者 (Successful learners)

<資質> : 次の資質を持ち、

- ・ 学びへの情熱と動機
- ・ 高い達成基準に届くための決意
- ・ 新しい思考やアイデアのための開放性

<能力> : 次のことができる。

- ・ 読み書き能力、コミュニケーション、数量的思考力を活用する
- ・ 学びのための技術の活用する
- ・ 創造的で独自に思考する
- ・ 個人およびグループの一員として学ぶ
- ・ 合理的に評価する
- ・ 新たな状況で様々な学びを組み合わせかつ応用する

❖自信に満ちた個人 (Confident individual)

<資質> : 次の資質を持ち、

- ・ 自尊心
- ・ 身体的、精神的、情緒的な幸福感
- ・ ゆるぎない価値観と信念
- ・ 野心

<能力> : 次のことができる。

- ・ 他者と関わり、うまく付き合う
- ・ 健康で活動的な生き方を追求する
- ・ 自己を認識する
- ・ 自分の信念や世界観を陶冶し、かつ伝える
- ・ 可能な限り自立して生活する
- ・ 危険性を判断し、情報に基づいて決断する
- ・ 様々な活動領域において成功を収める

❖責任ある市民 (Responsible citizens)

<資質> : 次の資質を持ち、

- ・ 他者への敬意
- ・ 政治的、経済的、文化的、社会的な生活への責任ある参加の責務

<能力> : 次のことができる。

- ・ 世界とそこにあるスコットランドについての知識と理解を深める
- ・ 異なる信念や文化を理解する
- ・ 情報に基づいた選択と決定をする
- ・ 環境・科学的・技術的な問題を評価する
- ・ 複雑な問題についての倫理的見方を情報に基づき深める

❖実効力のある貢献者 (Effective contributors)

<資質>：次の資質を持ち、

- ・冒険心に富む姿勢
- ・立ち直る力
- ・独立心

<能力>：次のことができる。

- ・様々な方法や状況で意思疎通する
- ・協力者と、またチームで取り組む
- ・指導力や先導力を発揮する
- ・新たな状況で批判的思考力を活かす
- ・創造し、発展させる
- ・諸問題を解決する

(4) 求められる学びの4側面

CfEについては、学びを4つの側面 (four contexts for learning) から理解する必要がある。4側面とは、①カリキュラムの領域 (area) と教科・科目 (subjects) を示す面、②学際的な学びを実現する面、③学校のエートス (気風・気質・心構え) と文化を継承し、かつ創造する面、そして④個人の学力獲得のための機会となる面である。

これらは、カリキュラム理論でいうところの教科・科目を超えて広がるスコープ (scope) を示している⁵³。

(5) 8つのカリキュラム領域

学びの4側面であるスコープを具体化するのが領域 (areas) である。4つのスコープ (scope) の下に、8つに区切られたカリキュラムの領域 (areas) が示されている。これらは、これから「期待される学び」の領域を示すものである。

具体的には、①表現芸術 (Expressive art)、②健康・福祉 (Health and wellbeing)、③言語 (Languages) - 英語、スコットランド・ゲール語 (Gaidhling)、ゲール語および現代語、④数学 (Mathematics)、⑤宗教および道徳教育 (Religious and moral education)、⑥科学 (Science)、⑦社会 (Social studies)、⑧テクノロジー (Technologies) の8つの領域で構成される⁵⁴。

この8つのカリキュラム領域 (areas) は、領域を横断して行われる広い学びを確保し、正式に承認されうる主要な領域の区切りを提案するもので、あくまでも一つの案の提示に過ぎない⁵⁵。

⁵³ Scottish Executive, "a curriculum for excellence : progress and proposal", Scottish Executive, 2006 p.2.
www.gov.scot/resource/doc/98764/0023924.pdf

⁵⁴ Op cit., 52 p.2.

⁵⁵ Op cit., 45 p.1. 8つのカリキュラム領域の学習を通して、それぞれ子どもと若者の4つの能力 (capacities) を発達させることになる。実際には、各領域内で、また他の学習領域と関連づけながら実施する。しかしこのカリキュラム領域は、あくまでも学校の実践に役立つ、また関連づけが可能なものを幾つかを例示したものに過ぎず、固定的なものになることを意図していない。またこれによって、カリキュラム構築の際の革新的なアプローチのために考慮すべき範囲 (scope) が明らかなるはずであるとされている。実際に、学校や教育施設は既に学

(6) カリキュラム作成の原則

7原則については、具体的に次のような内容が示されている⁵⁶。先にも述べたように、CFEは学校や教師、その他の実施者に大幅な裁量権を与えるより柔軟なカリキュラムである。しかしその実施者が学習計画を作成する際には、次の7つの原則に従うことを求めている。

<p>❖挑戦と楽しみ (Challenge and enjoyment)</p> <p>若者は、挑戦的、魅力的、興味の持てる自分の学びを見つけ出す必要がある。このカリキュラムは、すべての者の高い向上心と大望を促す必要がある。すべての段階で、さまざまな素養と能力を持つ学習者は、それぞれの潜在能力を引き出す適切なレベルの挑戦を経験すべきである。活動的に学び、創造性を深化・発揮できる機会を持たせるようにすべきである。若者が継続的に努力できるように支援が必要である。</p>
<p>❖広がり (Breadth)</p> <p>すべての若者は、幅広く、適切に負荷をかけられた体験ができる機会を持つべきである。このカリキュラムは、教室や学校生活のために準備されたその他の多様な場所で、若者が学び、発達するように編成する必要がある。</p>
<p>❖進歩 (Progress)</p> <p>すべての若者は、3歳から18歳までの一貫したカリキュラムの枠内で、学習の継続的な発展を体験する必要がある。各段階で、より早く知識と学力を鍛え上げなければならない。若者がそれぞれのニーズや適性に見合った進歩を遂げことができ、早期に将来への道筋が閉ざされないよう選択肢が開かれていなければならない。</p>
<p>❖深み (Depth)</p> <p>さまざまなタイプの思考や学習のために、若者には自分のあらゆる能力を最大限発達させる機会が必要である。彼らは、成長するにつれ、知的な精度を高め、さまざまな学習局面をまとめ、そしてより高度な理解を探究・達成するよう、またそうなるよう仕向けるべきである。</p>
<p>❖個人化と選択 (Personalisation and choice)</p> <p>カリキュラムは、個人のニーズに対応し、個別の適性や能力を支援するものでなければならない。学校段階が上がるに連れ、若者が自分で責任ある選択を行う機会を増やす必要がある。彼らが、いったん適切な達成レベルに到達できたなら、広い学習領域を越え、可能な限り選択できるようにすべきである。その選択がしっかりとした基礎を持ち、かつ良好な学習成果を確保するような安全策が必要である。</p>
<p>❖一貫性 (Coherence)</p> <p>全体として、子どもの学習活動が一貫した体験になるように統合されなければならない。若者の学習においては、学習の構成要素をまとめる広範囲な活動の機会も含め、それぞれの学習局面の間のつながりを明確にしなければならない。</p>
<p>❖関連性 (Relevant)</p> <p>若者は、学習活動の目的を理解しなければならない。学んでいることの価値と、それが現在と過去の生活にどう関連するか理解する必要がある。</p>

このように7つの原則とは、①挑戦と楽しみ (Challenge and enjoyment)、②広がり (Breadth)、

習機会や学習成果を新しい創造的な方向で構築する方法、例えば、さらに広い横断的な領域の結合や学際的なワークなどが考えられているとしている。梨本：前掲註48 3頁。

⁵⁶ The curriculum Review Group, A Curriculum for Excellence.pp.5-6. 久保内：前掲註(52)76頁参照。

③進歩 (Progress)、④深み (Depth)、⑤個人化と選択 (Personalisation and choice)、⑥一貫性 (Coherence)、⑦関連性 (Relevant) である。

(7) 8 領域を越えたすべてで取り扱うべき 3 領域

CfE のカリキュラム領域は、8 つの領域に止まらない。8 領域に加え、教師が取り扱う学習全体に関わる学びとして、情報活用能力 (literacy)、数量的思考力 (numeracy)、健康および幸福 (health and wellbeing) の 3 つの鍵となる領域を示している。情報活用能力はデジタルコミュニケーションを含む会話、読解、聴き取り、書き方であり、数量的思考力は金銭、時間、測定を含み、そして健康および幸福は、情報に基づく選択と健康な生き方を含む。この他、カリキュラム全体に関連する重要なテーマとして、創造性、企業家的精神、そして持続可能性、国際教育および市民性を含むグローバル・シティズンシップの育成を掲げている⁵⁷。

(8) 学習体験と学習成果

それぞれの学習領域は、学習体験と学習成果のワンセットに分けられ具体的に示されている。学習体験は、学習項目と学習方法を詳細に記述したものである。学習成果は、学習によって達成される成果で、生徒の見方で、私はできるという一文で表現される⁵⁸。

(9) より高度なスキル、知識、理解を獲得のための学習方法

CfE は、さらに幅広いスキルや深い知識、理解を獲得する学びを支援する意図で、いろいろな学びの方法を提示している。①学習におけるテクノロジーの活用、②アクティブ・ラーニング、③協働学習、④学際的 (横断的) 学習、⑤学校外学習、⑥個別化と選択 (学習する方法と内容を計画する際に与えられる選択)、⑦幾つかのスキルである。このうち⑥個別化と選択は、学習する方法と内容を計画する際に与えられる選択である。また⑦幾つかのスキルとは、学習、生活、職業のためのスキルで、複雑な問題を考え、問題解決し、分析および評価する従来のより高度なスキルと、判断や決定を行い、複雑な問題を議論して解決する創造的・批判的なスキルである⁵⁹。

5. 領域「社会」

次に、CfE が示す 8 領域の一つである領域「社会」(Social Studies) について見て行こう。具体的な内容や学習方法については、スコットランド教育省やその他の関連機関が発行する文書の中に示されている。

(1) 領域「社会」とは

①領域「社会」のねらい

領域「社会」のねらいについて、子どもと若者がこの学習を通して以下のことができるようになることにあるとしている。いろいろな時代、さまざまな地域や環境で生活する人々とその価値観

⁵⁷ SQA, Curriculum for Excellence Factfile – Overview of Key Terms and Features p.3.

⁵⁸ Ibid.,p.3.

⁵⁹ Ibid.

について学習し、世界についての理解を発展させ、また自分たちの生活環境とそれがどのように形成されてきたか理解する。成熟するにつれ、スコットランド、英国、ヨーロッパと学習領域が広げられる。スコットランドを形作ってきた歴史的、社会的、地理的、経済的、政治的な変遷に焦点を当てた学びが行われる。そして人類の功績、社会の変遷、紛争や環境問題の意味を理解する方法を学ぶことができるようになるとしている⁶⁰。

②領域「社会」の教科・科目構成

領域「社会」の領域には、歴史、地理、現代科 (Modern Studies)、ビジネス教育などの教科・科目 (subjects) が含まれる。これらの学習を通して、過去および現在の人々、地域、社会について理解する。子どもと若者が、スコットランドという国、その歴史や遺産、そして直面する課題を理解することを支援するだけでなく、市民性教育、持続可能性のための教育に重要な役割を果たすとしている⁶¹。

(2) 強みのある分野

スコットランド教育省は、定期的に刊行する「カリキュラム・インパクト・レポート」において、領域「社会」には次のような強みがあるとしている⁶²。

ほとんどの子どもと若者が、「社会」の学習を貪欲かつ楽しんで行っており、また十分な学業成績を修めていること、上級段階 (S4-S6) では人気の選択科目で、ほとんどの履修者が初期レベルの段階から十分に発達を遂げている。とくに上級段階では、ほとんどの学校で「社会」の計画が整っており、全体的にみてカリキュラムの中心的な位置を占めているとしている。

取り組み方も、ほとんどの子どもと若者が「社会」のカリキュラム内で、またカリキュラム横断的に学習経験ができるような内容になっている。中等学校では、さらに学習体験が加えられ、子どもと若者がしばしば一緒に活動しているとしている。

「社会」の指導に当たるスタッフは、指導力を十分備え、概ね高度な水準にある。中等学校段階の「社会」専門の教師は、知識豊かで情熱的であること、「社会」の学習を支援する地方の周囲の人々やさらにコミュニティーとパートナーシップを形成していること、子どもと若者が「社会」の学習で発達に役立てるために4つの範囲である歴史、地理、現代科、ビジネス教育をリンクさせる方法を良く理解して展開しているといったことが挙げられている⁶³。

スコットランドに関する学習では、子どもと若者が一国民 (nation) としてスコットランドの発展を理解できるようにしている。そしてカリキュラム全体の重要なテーマは、創造性、企業家的精神、持続可能な開発、国際教育およびシティズンシップを含むグローバル・シティズンシップの育成にあるとしている⁶⁴。

⁶⁰ Education Scotland, Social studies 2017 p.1.

⁶¹ Scottish Qualification Authority (SQC), a curriculum for excellence building the curriculum 1 the contribution the curriculum areas 2006 p.34.

⁶² Ibid., p.1.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Op cit., 61 p.5.

(3) 領域「社会」と4つの能力

先に触れたように、CfEは8つすべての「領域」で4つの能力（four capacities）の育成を求めている。領域「社会」では、子どもや若者が次のような学習を通して4つの能力をそれぞれ発達させるとしている⁶⁵。

● 合格点に達した学習者（Successful learners）

領域「社会」の学習を通して、子どもおよび若者は、時代や地域に関する視野や知識を広げ、新たな観点から世界を見ようとするようになる。またさまざまな種類の資料を使って情報にアクセスし活用することを学習し、自己の結論に到達するために証拠や論拠を批判的に検討する。議論やディベートでそれらの証拠や論拠の正当性を証明することを学習する。そしてまた領域「社会」での学習は、情報活用能力や数量的思考力のスキルの発達に強く寄与する。

● 自信に満ちた個人（Confident individual）

どのような文化的背景を持った子どもや若者でも、領域「社会」の学習を通して、自己のアイデンティティの感覚についてさらに理解できるようにはならない。子どもや若者は、自分の置かれた環境やコミュニティー、そして国家の過去や現在についての学習の中で、スコットランドを形成してきた政治的、社会的変遷についての理解を発達させることができるようになる。自己の価値観を確立する際にサポートされるべきであり、社会的、政治的、歴史的、環境上の問題に対して、自分のスタンスでうまく伝える自信を獲得しなくてはならない。

● 責任ある市民（Responsible citizens）

領域「社会」の学習を通して、子どもや若者は、歴史的、地理的、社会的、経済的、政治的な知識と理解の枠組みを徐々に構築する。別の時代や他の地域の社会の価値・信仰・文化についての学習を通して、非寛容や偏見に対してもっと進んで異議申し立てを行うことができるようになり、他の人々に対し敬意を払えるようになる。個人や社会が直面する倫理的なディレンマを探究することが、学習の重要なねらいの一つである。領域「社会」の最も重要な学習成果の一つは、政治的、経済的、社会的、文化的な生活への責任ある参加を確約することにある。

● 実効力のある貢献者（Effective contributors）

個人やグループでの調査、創造的・批判的思考を通してその知識や理解が広げられるように、子どもや若者は、生活や労働のために重要になる特性を発達させることができる。彼らは、企業家精神を刺激し、ビジネスに影響を与える考え方を学習して活用し、スコットランドの持続可能な世界経済への貢献を理解する。例えば、援助への取組、環境計画、ボランティアを通して、あるいは市民社会に能動的に参加するその他の方法で、社会の幸福に貢献できる方法を考えようとするようになる。

⁶⁵ Ibid.,p.35.

(4) 領域「社会」において求められる学習経験と学習成果

すでに述べたように、CFE は 8 つのカリキュラム領域の学び方については、それぞれ学習体験と学習成果(experiences and outcomes)を一つのセットにして示されている。学習体験は期待される学びの内容と学習方法を詳細に説明する部分で、学習成果は学びを通して求められる成果の部分である。学習成果は、“私はできる”という言い方で、しばしば生徒の見方として説明される。評価によって実現情況が測られる。

それでは、実際に領域「社会」ではどのような学習が行われ、どのような成果が求められるのであろうか。

まず基本的なものとして、領域「社会」の学習を通して、子どもと若者は次のことができるようになるとしている。

スコットランドの歴史、遺産、文化の理解と、世界の地域のおよび民族的遺産を識別する力を伸ばすこと〔成果〕。過去および現在の人々の活動や功績について学習することによって〔経験〕、世界の人々への理解を広げる〔成果〕。自分自身の価値観、確信、文化と他の人々のそれらについての理解力を伸ばす〔成果〕。批判的および主体的な思考を通して〔経験〕、民主主義の原理やシティズンシップについての理解を進展させる〔成果〕。さまざまな種類の資料や証拠を探究し、評価する〔成果〕。時間および空間の中で、時代、人々、事件を発見し、調査し、関連付ける方法を学ぶ〔経験〕。地元およびそれ以外の地形や都市を発見し、調査し、関連付ける方法を学ぶ〔経験〕。企業家的姿勢を促進する諸活動に積極的に参加する〔成果〕。冒険的で影響力のあるビジネスを奨励する考え方についての理解を発達させる〔成果〕。そして生涯学習およびさらに専門的研究とキャリアのための基礎を確立する〔成果〕、としている⁶⁶。

これらの学習経験と学習成果は、学習体験と学習成果はまた 5 つの発達段階に分けられ、さらにさまざまな人々・過去の事件・社会〔歴史〕、人々・地域・環境〔地理〕、社会・経済・ビジネス〔公民〕の 3 つ事項に分けられて具体的に示されている。以下がその内容の一部である⁶⁷。

❖ 「社会」の学習体験と学習成果

さまざまな人々・歴史的事件・社会				
3歳-初等学校1学年	初等学校2年-4年	初等学校5年-7年	中等学校1年-3年	中等学校4年-6年
さまざまな証拠が、歴史を調べる時に手助けしてくれることに気付く。	信頼できるさまざまな証拠を理解し、歴史を学ぶ際にそれを活用できる。	歴史的事件を調査するために、第一次および第二次資料を活用できる。	証拠を解釈するために有史時代の知識を用い、学識ある見方を提示できる。	議論の道筋を支えるため、幾つかの矛盾する証拠資料を評価できる。

SQC, Social Studies p2

⁶⁶ Scottish Qualification Authority (SQC)、Curriculum for Excellence : Social Studies experiences and outcomes 2017 p.1

⁶⁷ Op cit., 61 pp.2-17

人々、地域、環境				
3歳－初等学校1学年	初等学校2年－4年	初等学校5年－7年	中等学校1年－3年	中等学校4年－6年
自分の周りの世界への気付きを発達させるため、自分の地域の状況の特徴を調べ、そして発見する。	地形の特徴を調べることによって、自分の地域の環境の特性を記述し、かつ再現することができる。	スコットランドの地形の重要な特徴を記述し、それがどのように形成されたかを記述することができる。	地形とその形成の過程を調査することで、スコットランド、ヨーロッパ、それを越えた地域の中から地形を選び、それに与えた影響を記述することができる。	物理システムの相互作用が、さまざまな対照的な地形に与えた影響を評価することによって、どのように地球の表面を形成し、また形成し続けるか説明できる。

SQC, Social Studies p6

社会、経済、ビジネスの中の人々				
3歳－初等学校1学年	初等学校2年－4年	初等学校5年－7年	中等学校1年－3年	中等学校4年－6年
日々の体験や行動において決定を行い、責任を取り、他者に対する配慮を示す。	われわれが使い、裁定を必要とする事柄を深く調べることによって、権利と責任の意味をよく考え、自分たちと関係のある権利と責任について議論することができる。	民主主義の主要な特徴を言葉で説明し、スコットランドの市民の権利と責任について議論することができる。	スコットランドの市民の権利と責任を他の対照的な社会と比較し、違いの理由を言葉で説明し、理解するようになる。	重要な政治的事件に変化を引き起こす際に関係する個人やグループの果たす役割の重要性を批判的に分析できる。

SQC, Social Studies p13

<CfEの対象の分類>

- ・3歳－初等学校1学年：Early (Pre-school to the end of P1)
- ・初等学校2年－4年：First (to the end of P4)
- ・初等学校5年－7年：Second (to the end of P7)
- ・中等学校1年－3年：Third] (S1 to S3)
- ・中等学校4年－6年：Fourth (S4 to S6)

6. 教科「現代科」

現代科 (modern studies) は、中等教育段階に置かれる教科で、領域「社会」の中心に位置づけられる教科である。具体的な内容を見てみたい。残念ながら、今回、現代科を説明した資料を入手することができなかった。そこで、中等学校の2校のホームページで紹介されているカリキュラムから現代科の内容を明らかにしたい。

(1) Forres Academy の現代科

Forres Academy は、インバネスの北東部でマレー県にある中等学校である⁶⁸。そのホームページでは、現代科を以下のように紹介している。

まず性格について、現代科は今われわれが生活する現代世界に焦点を当てた現代的かつダイナミックな教科である。政治学、社会学、国際関係のような現代世界の鍵となる領域を学習対象にする。現代社会には、政治思想、人権問題や犯罪から民主的統治に関する問題などのさまざまな問題があり、これらの争点も学習する。これらの学習を通して、スコットランド、英国、世界の場合に応じ、われわれが生活する世界に対して多様で刺激的な見解を述べる力が形成される。さらに情報の批判的分析や証拠へアクセスするスキルを習得し、プレゼンテーション、ディベート、ロールプレーイング、チームワークなど学校のキャリアを超えて転移できるスキルを発達させ、創造的な思考や成果に自信を与え、そして上級レベルや継続教育で求められる情報活用能力および数量的思考力のスキルを強化することになっているとしている。

また、現代科コースの具体的な内容と資格については以下のように示されている。中等学校1年(S1)では、領域「社会」が幾つかの科目を横断する形で実施されるため領域「社会」の他の教科と統合する形で実施する。2年(S2)では、人権が、領域「社会」の幅広い一般教育の一部として教えられる。3年(S3)では、幅広い一般教育と歩調を合わせ、自由と責任という項目の中で、アメリカ合衆国および中国の政治思想、人権、社会を調査する。後期課程の4年(S4)と5年(S5)では、英国の民主主義、英国の犯罪と法、新興国家ブラジルについて、そして6年(Higher)では、スコットランドの政策決定、英国の健康や福祉の不平等、アメリカ合衆国および中国などの国際問題が扱われるとしている⁶⁹。

(2) Glenrothes High School の現代科

Glenrothes High School は、スコットランド東部のファイフ県の中等学校である。エティンバラ市の北側のフォース湾を挟む対岸でダンディー市との中間に位置する。そのホームページでは、

⁶⁸ Forres Academy| Modern Studies,

<http://blogs.glowscotland.org.uk/my/forresacademy/modern-studies/>. なお、スコットランドの中等学校は、名称が一定せず、学校名に Academy や High School、さらに Grammar School などの多様な名称が用いられる。

⁶⁹ Scottish Qualification Authority (SQA) National 4&National 5 Modern Studies,

<http://www.sq.org.uk48600.html>. なお、中等学校 S4 と S5 は、National 4 & National 5 に該当する。National は、スコットランドの義務教育修了資格であるスタンダードグレードを取得するための試験のことで、イギリスの GCSE(General Certification of Standard Education)に相当する。中等学校第4学年および第5学年(S5)の終わりに受験する。

現代科を以下のように紹介している⁷⁰。

科目の性格について、現代科は、現在、人々がどのように世界中で生活しているかについて研究する。学習内容について、人々がファイフ県、スコットランド、英国、世界において直面する社会的、経済的問題を調査する。それらの問題と格闘する政府関係機関や独立組織の取り組み方を調査するとしている。

現代科で育成されるスキル等については、次のように述べられている。現代科のすべてのコースの目的は、自分たちが生活する世界を理解する学習能力の発達をさせることにある。生徒たちは、職場で、またより広い世界で用いることができる不変のスキルを発達させる。報活用能力や数量的思考能力のスキルは、選挙結果の分析から、一つの視点を正当化する方法、そして国際的テロリズムに関するディベートまで、すべてのコースに埋め込まれている。ICTのスキルは、調査の実施とプレゼンテーションを学習することによって発達させる。最後に、生徒たちは、さまざまなグループ活動や教室ディベートを実施することによって信頼関係を形成するとともに、トピックや争点に対する社会的スキルを確立するとしている。

現代科に直接関係するキャリアのリストとしては、ソーシャルワーク、法、警察、ジャーナリズム、地方政府、政治、ビジネスのキャリアに直接関係するとしている。

提供するコースの具体的な学習内容は、中等学校1年(S1)では民主主義/政治入門・犯罪と法、2年(S2)では人権、アメリカ合衆国の銃規制法/中国の政治思想、英国における不平等(人種主義、性差別主義)、経済問題、3年(S3)ではアメリカ合衆国、アメリカ合衆国の世界的な影響、移民・社会経済的問題(健康、教育犯罪)、大統領選挙、4年および5年では(S4&S5)スコットランドおよび英国の民主主義、英国の社会的争点、国際的な争点、6年(Higher)ではスコットランドおよび英国の民主主義、英国の社会的争点、国際的な争点が挙げられている。

以上のように、Forres AcademyとGlenrothes High Schoolの2つの中等学校の教育内容から、スコットランドの現代科は、政治・経済・社会・国際関係が中心で、わが国の公民科「現代社会」および「政治・経済」の学習内容に極めて近似していることがわかる。加えて、CFEが8つの領域以外の鍵となる領域として示した情報活用能力、数量的思考力、健康および幸福やICTスキルの育成、信頼関係の形成、社会的スキルの確立、そしてキャリア教育が含まれていることがわかる。

7. スコットランドのシティズンシップ教育と関連領域および教科

16歳以上の独立住民投票の有権者となった中等学校で学ぶ生徒たちにとって、独立住民投票はシティズンシップの問題であるということが出来る。そこで、スコットランドにおいてシティズンシップ教育がどのように行われているか簡単に見ておく。

イングランドは、2002年から中等教育段階に独立の必修教科として「シティズンシップ」を設置した。2010年5月の労働党から保守党への政権交代、その後2015年の保守党単独政権の成立により、現在は選択教科になっている。一方スコットランドでは、イングランドのように独立教科として「シティズンシップ」を設置したことはない。

⁷⁰ Glenrothes High School Modern Studies. [http://www.Glenrotheshighschool.org.uk/Modern Studies](http://www.Glenrotheshighschool.org.uk/Modern%20Studies).

現在、スコットランドの学校におけるシティズンシップ教育は、CfE が示した 8 つの領域の中の「宗教および道徳教育」「言語」および「社会」の 3 領域を中心に行われている⁷¹。「宗教および道徳教育」では、キリスト教および世界の宗教とその教義（信仰心）や価値観を学習して道徳的判断力を身に付ける⁷²。また「言語」は、外国語の学習によって異なる文化や考え方を知ることができ、それがアクティブ・シティズンシップにつながると考えている。「社会」は、その学習を通して、市民として求められる知識、スキル、参加能力等を育成し、子ども達や若者のアクティブ・シティズンシップを促進することができるとしている。これらの資質・能力は、3 領域を中心に、その他の領域を含め横断的学習によって育てられる。そして中等学校では、領域「社会」の中の 1 科目である現代科を中心にシティズンシップ教育が行われる⁷³。

独立住民投票に関連して、2013 年 6 月に「政治的リテラシーとスコットランド独立住民投票」と題する文書が出されている。そこでは、独立住民投票を学習のために発行されるブリーフィング（概要説明書）の参照を求めている。このブリーフィングでは、政治的リテラシーは CfE が育成をめざす 4 つの能力のすべてに関連すること、また効果的な学習方法として、討論、ディベート、投票、トピック・ワーク、学際的学習、個別リサーチと省察、訪問や来訪者とのパートナーシップの活用、学習者の声（Learner Voice）などを例示している。さらに選挙が政治的リテラシーの生きた教材になること、また 2014 年独立住民投票に直接言及し、今回から投票権が与えられる 16 歳～17 歳にとって政治的リテラシーを発達させるまたとない機会であることが述べられている⁷⁴。

8. 独立住民投票と教育活動の制限

2012 年 10 月 15 日のエティンバラ合意から 2014 年 9 月 18 日の独立住民投票の実施まで、約 2 年の期間があった。この間、独立賛成派と連合維持派は、それぞれ自分たちの主張を伝えるためにさまざまな活動を行った。両派の活動は、独立住民投票において初めて有権者となった 16 歳以上の中等学校に在学する生徒たちもその対象とした。ここでは、両派のキャンペーン活動の内容を概観した後で、16 歳以上の中等学校の生徒に影響を与えることになった学校でのキャンペーン活動と投票直前 28 日間の活動制限ルールを取り上げ、何が問題となったのか見て行く。

(1) キャンペーン組織と活動内容

独立住民投票に関するキャンペーンを担ったのは、独立推進派の Yes Scotland と連合維持派の Better Together の 2 つの組織である。Yes Scotland の中心はスコットランド国民党（NSP）とスコットランド緑の党であり、一方の Better Together は保守党、労働党、自民党である。これらの

⁷¹ The Scottish Government Department for children, school, and families、Citizenship Education in England, France, and Scotland 2008 a COMPARATIVE STUDY p.10.

⁷² Scottish Qualification Authority (SQC)、a curriculum for excellence building the curriculum 1 the contribution the curriculum areas 2006 p.22.

⁷³ 柿内：前掲註 2 5 頁。

⁷⁴ Political literacy and the referendum on independence for Scotland 2013, <http://www.electoralcommission.org.uk/.../Scottish-referendum-e>.

組織は、自分たちの主張の正しさを宣伝するためにさまざまな活動を行った。

まず賛成反対両派は、代表によるテレビ討論会が開催され⁷⁵、またウェブサイトでの意見表明や SNS でコメントの発信等のキャンペーンを展開した⁷⁶。この他にもさまざまな形で行われた。

独立賛成派の Yes Scotland は、パンフレット配布、ポスター貼り、街頭キャンペーン、家庭への戸別訪問など、徹底した草の根キャンペーンを実施した。さらに SNS（ツイッター、フェイスブック）を積極的活用した⁷⁷。とくに Yes Scotland は、先に述べたように、学習用教材パックをスコットランドの各学校に配布した。これに対して、連合維持派の Better Together は、スコットランド議会への新たな権限移譲の確約、独立達成後の諸問題の提示、また女王による連合維持への希望表明のコメント発表、著名人のコメント発表、保守党・労働党・自由党 3 党首の新聞紙面へ独立反対の署名入り文書の公表などを行った⁷⁸。

(2) キャンペーン活動の規制

これらのキャンペーン活動も、無制限に行われたわけではない。一定の規制がかけられた。エティンバラ合意でも、「住民投票キャンペーンに関する規制」として、合意 16 から 28 まで 12 項目と最も多くの項目が掲げられた。主な内容は、以下の通りである。

まず原則として住民投票キャンペーンが公正かつ信頼のある形で実施されるように規制を行う（合意 16）。独立住民投票キャンペーン放送は、指定組織のみ、あるいはそれに代わる組織が作成し放送できる（合意 18）。放送の方法に関して、独立住民投票の報道の公平性の確保は重要で、放送通信庁と選挙管理委員会はこれを達成する最善の方法を議論する（合意 21）。各家庭等に送付されるダイレクトメールを無料化する（合意 22）。キャンペーンの財源は、両キャンペーン運動が公平で同一水準の競争の場を提供できるようにする（合意 24）。キャンペーンに使用される金額の上限額を定める（合意 26）。この他、寄付金に関して、寄付は登録政党に対してのみ行える。本住民投票を目的として登録された政党への寄付は行えない。登録政党でない政党や小政党への寄付も行えない。匿名の寄付、個人からの寄付、海外組織からの寄付を受けることはできない（合意 28）、などの規制が行われた⁷⁹。

この他にも、2000 年選挙及び住民投票法（英国立法）、枢密院令、スコットランド独立住民投票法により制限が課された。キャンペーン活動実施主体を「指定組織」に限定する。通常の住民投票は公的財源で行われるのに対して、キャンペーンの財源には公的財源の支出を禁止する。使える金額の上限規制は、それぞれ 150 万ポンドまでとする。その金額は、賛成反対両派の支持母体である各政党が負担する。政党の負担割合は、独立賛成派の場合、NSP134 万 4 千ポンド、スコットランド緑の党 15 万ポンドで、連合維持派の場合、労働党 83 万 4 千ポンド、保守党・ユニオニスト党 39 万 6 千ポンド、自由党 20 万 1 千ポンドとなった⁸⁰。

⁷⁵ 池田：前掲註 31 4 頁。

⁷⁶ 柿内：前掲註 2 4 頁。

⁷⁷ 池田：前掲註 31 8 頁。

⁷⁸ 同上 11&16 頁。

⁷⁹ 石見：前掲註 5 11-12 頁。

⁸⁰ 同上 13 頁。

(3) 学校におけるキャンペーン活動

独立住民投票において、独立に賛成するかあるいは反対するか決定して投票するには、それに関する情報が不可欠である。ましてこの住民投票において初めて有資格者となる生徒たちにとって、それを学習する機会の提供は重要となる。スコットランド教育省も、ウェブサイトにもさまざまな情報を掲載し、学校のカリキュラム作成を支援した⁸¹。教育行政機関や学校だけではなく、さまざまな社会団体も携わった。

政党も学校現場に入り自らの主張を展開する運動を行った。日本では考えられないことであるが、政党が主導するキャンペーンがその活動の一環として中等学校を訪問し、有権者となる生徒を前に直接生徒に独立問題に関して説明することが行われたのである。具体的には、賛成反対両派がそろって学校を訪問して生徒が参加した公開討論会を行うという形で行われた⁸²。両派がそろって訪問するという条件が付されるものの、政党の学校への訪問と運動の展開を認めるということは日本では考えられない発想で驚きである。さらに、学校以外の場で行われる政党主導のキャンペーンに生徒が参加することが正式に認められ、実際に生徒が参加している。

この他、連合維持派のキャンペーン団体が、スコットランドのすべての学校に授業用のキットを送ると決めた。これをきっかけに、エティンバラ市では、授業での独立住民投票に関連し教員に注意を求める通知を出すということも起こっている⁸³。

(4) 独立住民投票直前の活動制限—purdah ルール

英国には、選挙前の一定期間、公的機関が選挙結果に影響を与える文書の発行や活動を禁止するルールがある。有権者に偏見を持たせないようにするために、選挙前 28 日から選挙当日までの期間を制限する。投票結果に影響を与えると理由から、重要な政策決定も行われない。イスラム教徒の女性が男性の視線を遮るために被るスカーフに喩え purdah ルールと呼ばれ、英国政府とスコットランド自治政府は、エティンバラ合意でもこれを受け入れた⁸⁴。

2013 年に住民投票を実施するために制定されたスコットランド独立住民投票法が、このルールの適用を明確に規定した。この法律では、purdah ルールによって制限されるのは、①独立住民投票の影響を与える情報、②スコットランド独立に関連し提起された争点などの情報、③投票結果に賛成あるいは反対する議論、そして④投票を促すものが含まれる。また、⑤政党の政治キャンペーンに用いられるものに対して公的資金の支払い止めることが規定された⁸⁵。その結果、9月18日の独立住民投票が間近に迫る中、賛成あるいは反対を唱え公的な刊行物の発行や活動が禁止されることになった。

このルールは、政府、地方当局、公務員、そして幾つかの付属機関の調査グループに適用され

⁸¹ 柿内：前掲註 2 5 頁。

⁸² Pupils vote in mock Scottish referendum for School Report : BBC News School report. 27 March 2014 参照。

⁸³ The Scotsman, Scottish independence : Be neutral, teachers warned. 04 June 2013. 柿内：前掲註 2 4 頁。

⁸⁴ HM Government AGREEMENT between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland Edinburgh, 15 October 2015 Memorandum of Agreement 29.

⁸⁵ The Scottish Independence Referendum Act 2013.

る。そしてこのルールは、公共機関である学校にも適用されることになった。議論はあったが、デイビット・キャメロン首相とアレックス・サモンドスコットランド首相の間で、スコットランド以外の英国の公共機関（省、庁、局、公共事業団）には適用されないということで合意している。

(5) purdah ルールに対する自治体の対応

次に、独立住民投票に関連して各自治体がこの purdah ルールにどのように対応したか見ておきたい。投票は9月18日に行われたが、学校教育に制限を加えるこのルールが適用されることになったのがそれより28日前の8月21日から投票日までの間であった。BBCは、学校での教育活動に制限を加える purdah ルールについて各自治体に質問を行い、得た回答を適用開始の翌日8月22日に公表した。質問内容は、各自治体は投票前の期間のキャンペーンの扱いについてどのような方針を採っているかというものである。以下が、その回答である⁸⁶。

❖ purdah ルール適用期間中のキャンペーングループ排除の有無に関する自治体の回答

自治体当局名	回答	自治体のコメント
アバディーン (Aberdeen)	Yes	purdah ルールで定められた独立住民投票の終わるまでの間、キャンペーングループは、いかなる理由があろうとも学校を訪問することが許されない。
アバディーンシャー (Aberdeenshire)	No	公的なキャンペーングループの代表者たちは、独立問題に関連して賛成および反対のバランスがとられた双方の見解に立つ代表者がいるように計画され開催される正規の討論会に参加するために学校を訪問することが許される。
アンガス (Angus)	Yes	キャンペーンのメンバーが、政治家や参加を許可されたキャンペーンの代表者であろうとなかろうと、学校に行くことは許されない。
アーガイル・アンド・ビュート (Argyll and Bute)	Yes	我が自治体の一部の学校は、6月27日から9月18日までの期間を、学習および教育の一環として独立住民投票のディスカッション開催のため上手に利用している可能性があり、そしてそれは当局により是認される。しかしながらすべての学校は、イベントあるいはディスカッションに参加する外部の政治家たちを招き入れることは認められない。
クラックマナンシャー (Clackmannanshire)	Yes	自治体のすべての職員は、政治的に中立で偏りがなく行動することが求められる。それは、職務中、他の政治的な見方に対して、一つの政治的な見方を宣伝してはならず、あるいは他の政治的な見方に対して、一つの政治的な見方をひいきしているように見られてはならないということである。

⁸⁶ BBC News、Scottish independence referendum: Are official campaigns being allowed into school? 22 August 2014.

ダンフリー・アンド・ガロウ エー (Dumfries and Galloway)	Yes	事前に学校に発せられた手引きに従うならば、キャンペーン目的の学校訪問は、独立住民投票に先立つ 28 日間は避けるべきであるというのがわれわれの見解である。
ダンディー (Dundee)	Yes	もしわれわれの学校が誰かから独立住民投票の一環としてキャンペーンの要求を受けたなら、学校は、政治的中立性が確保されなければならないということを、その人たちに気付かせる情報が伝えた。
イースト・エアシャー (East Ayrshire)	No	公的なキャンペーングループの代表者は、学校を訪問することができる。ただし、その代表者は、共同訪問者の一人として同時に訪問する必要がある。つまり別々に訪問することはできない。
イースト・ダンバートンシ ャー (East Dunbartonshire)	Yes	前例のように、幾つかの制限が適用される。独立住民投票に関連した争点について、一般的なディスカッションあるいはディベートを行うことができ、その際には、教師は、スコットランド教育省が発した政治的リテラシーに関する手引きに注意しなければならない。
イースト・ロージアン (East Lothian)	Yes	学校は、手引きを順守してきた。その手引とは、本自治体が主催する活動、すなわちスコットランドの独立に関する討論会について、purdah 期間内の活動を通知するものである。これが述べているのは、その 2 ないし 3 によってカバーされる領域に含まれる活動、例えば、(a)独立住民投票問題によって提起された争点を扱う、すなわち(b)その成果に賛成するため、あるいは反対するためにどのような議論を提起するかといった題材は、いかなるものも引き受けないことを、自治体は極めて明確に、かつ注意深くあることが求められるということである。したがって、さらに言うと、purdah の期間中、賛成あるいは反対のキャンペーングループによる訪問を受け入れるのは、極めてまれなことになる。
イースト・レンフルーシャ ー (East Renfrewshire)	Yes	投票前の期間中、二つの公的なキャンペーングループは、学校に招待されない。
エディンバラ (Edinburgh)	No	今週の水曜日に学校に対して発せられた公的な手引きは、賛成・反対の両当事者がバランスの取れたやり方を確保するために、公式な代表として出席して話をするのであれば、学校での賛成/反対キャンペーンを許可する。(これが本自治体に求められた新たなコメントである。)
フォルカーク (Falkirk)	Yes	われわれは、例えば 2014 年 6 月の学期の終わりまでに合意に至ったアクティビティ計画があった。独立住民投票が伝えられたときに、特に purdah ルールに関して、校長とどう扱うべきか議論することになるだろう。校長たちが休暇から戻ってきたらすぐに、さらにどのような活動が可能か全体で考えることになる。

ファイフ (Fife)	Yes	われわれは、独立住民投票を教室で推進することが立法に従うことになるとは考えない。
グラスゴー (Glasgow)	Yes	二つの主要なキャンペーングループによる学校訪問は、既存の立法により認められる可能性はない。
ハイランド (Highland)	Yes	この期間、公式に計画されたどのようなディベートもない。しかしもしそれが授業の講座の一部であるなら、一部の討論は「現代科」の中で認められることになる。それが講座に関連しない場合には、生徒主催のディベートを手助けするスタッフはいない。
インバークライド (Inverclyde)	Yes	2つの公式のキャンペーングループのそれぞれから2人の若い講演者が、クエスチョンタイム形式のイベントに参加するため、2014年8月19日にインバークライドの中等学校を訪問する予定である。その計画以外に国家的なキャンペーングループの訪問計画はない。
ミッドロージアン (Midlothian)	Yes	purdah 期間中、いかなる政治的な圧力団体の学校訪問も適切ではない。
マレー (Moray)	Yes	我が自治体にある8つの中等学校のすべてが、前学期の終わり頃に、ディベートと模擬投票に参加した。一般的に、ある教室で住民投票関連のディスカッションは、通常、日々の教育・学習活動の一環として、どの選挙でもその期間に行っているように、続けることができる。しかし校長たちは、8月に学校が再開されたそのときから、独立住民投票に関連するディベートを学校で開催すべきではないと通知された。
アウター・ヘブリディーズ (Na h-Eileanan Siar)	No	両方のキャンペーングループは、中等学校を訪問することが許される。そしてその訪問は、自治体が発する手引きの条件を確実に満たすことを要求できる権限のあるスクールリーダーによって運営される。
ノース・エアシャー (North Ayrshire)	Yes	学校は、8月18日に夏季休暇が終わり、8月21日に投票前期間が始まる。8月21日以降、そのような訪問は許されない。
ノース・ラナークシャー (North Lanarkshire)	Yes	われわれは、purdah 期間中に政党が学校に入ることを許可しない。同様のことが、独立住民投票にも当てはまる。しかし、もちろん、それは生徒のためのディベートや模擬投票の実施を妨げるものではない。
オークニー (Orkney)	No	学校訪問の際は、公平性という利益のため、討議会を行う賛成および反対双方の立場の者を参加させなければならない。この訪問は、授業時間外、例えばランチタイムの時間に行われなければならない。かつ短時間の訪問でなければならない。
パース・アンド・キンロス (Perth and Kinross)	Yes	投票前の手引きにあるように、彼ら、すなわち二つの主要なキャンペーングループは、学校訪問を許可されない。

レンフルシャー (Renfrewshire)	Yes	我が自治体の教育職員は、4月および5月の間に、レンフルシャーの各地域で、地方の中等学校生徒たちが出席でき、2つのキャンペーンの代表たちとそれぞれの立場でディベートできる4つの投票演説会を主催した。
スコティッシュ・ボーダー (Scottish Borders)	Yes	投票前28日間、われわれは、彼ら、すなわち2つのキャンペーングループが近寄らないように注視している。
シェットランド (Shetland Islands)	No	もしグループが、例えば公開の意見交換会ではないところで、生徒に演説する機会を求めるならば、次のような条件であれば開催が許される場合がある。その条件とは、適切な告知があり、また独立住民投票に関して賛成反対の両者の立場に偏りなくアクセスできる場合である。とはいえ、どのような学校もそのような要求の受け入れを拒むことができ、そしてシェットランドのすべての学校はそのような催はどのようなものも認めないことを決めた。
サウス・エアシャー (South Ayrshire)	Yes	学校は、既に公表されている手引きの範囲内で自ら準備することが認められる。
サウス・ラナークシャー (South Lanarkshire)	Yes	サウス・ラナークシャーの学校から500人を越える若者が、6月にハミルトン市庁舎で開催された独立に関するディベートに参加した。賛成および反対双方の代表者たちが、16歳および17歳の聴衆に、そのポイントを述べた。
スターリング (Stirling)	Yes	すべての自治体の公務員は、政治的に中立かつ偏りのない方法で行動しなければならず、また一方の政治的な見解に対して、他方の政治的な見解をひいきし、あるいはそうしていうように見られてはならない。
ウェスト・ダンバートンシャー (West Dunbartonshire)	Yes	二つのグループは、purdahの期間に学校を訪問することはできない。
ウウェスト・ロージアン (West Lothian)	Yes	2013年スコットランド独立住民投票法が明示しているのは、二つの公的なキャンペーングループは、学校を含む自治体の施設の適当な場所へのアクセスを許可されるべきであるということである。これが、その時、キャンペーンのために認められる唯一の学校へのアクセスで、授業日は、生徒とどのような接触もしてはならない。

出典：What are the policies of Scottish councils? BBC NEWS 22 August 2014

(6) purdah ルールに対する各自治体の回答の分析

BBC に対する各自治体の回答は、大きく3つに分けることができる。第一に purdah 期間中は無条件に認めないとする自治体、第二に purdah 期間中でも認められるとする自治体、そして第三に原則認めないとしつつ例外的にある条件の下で認められるとするものである。

32 自治体および島嶼部のうち 26 自治体および島嶼部が purdah ルールの厳格な適用を行うとしているのに対して、6つの自治体が厳格な適用を行わないとしている。purdah 期間でも、一定の条件の下でキャンペーンが許されるとしたのがアバティーンシャー (Aberdeenshire)、イースト・エアシャー (East Ayrshire)、エディンバラ (Edinburgh)、アウトター・ヘブリディーズ (西部島嶼: Na h-Eileanan Siar)、オークニー (Orkney)、シェットランド (Shetland Islands) の6つである。

次に、自治体の回答の理由を見る。

第一に、Yes と回答し、purdah ルールの期間は無条件に認めないとする自治体である。その理由として、purdah ルールで認められないとされているので認められないとするもの (アバティーン、ミッドロージアン、ウェスト・ダンバートンシャー)、根拠を明示しないが、purdah ルールから、当然、認められないとするもの (アンガス、エースト・レンフルーシャー、ノース・エアシャー、スコティッシュ・ボーダー)、公務員や学校の政治的中立性保持の観点から認められないとするもの (クラックマナンシャー、ダンディー、スターリング)、スコットランド教育省が発行した政治的リテラシーに関する手引きによって認められないとするもの (ダンフリー・アンド・ガロウエー、イースト・ダンバートンシャー、イースト・ロージアン、パース・アンド・キンロス、パース・アンド・キンロス、サウス・エアシャー)、2013 年スコットランド独立住民投票法を根拠に認められないとするもの (ファイフ、グラスゴー、ウウエスト・ロージアン)、その他、既に討論会を実施済みなものでこれ以上必要ないとするもの (レンフルシャー、サウス・ラナークシャー)、今後、8月の新学期になってから校長たちと協議するとするもの (フォルカーク)、訪問計画がないので考えていないとするもの (インバークライド) などがある。

第二に、No と回答し、purdah の期間でも活動を認める自治体である。ただし、これも無制限に認めるのではなく幾つかの条件を付し、これをクリアするものには認められるとする。その条件とは、まず、①公的なキャンペーングループの代表者が出席するという条件である。これは、アバティーンシャーとイースト・エアシャーが挙げている。次に、②賛成・反対の両当事者が参加するという条件である。これは、エディンバラとオークニーが挙げている。アバティーンシャーは、賛成および反対のバランスがとられた双方の見解に立つ代表者がいる、イースト・エアシャーは賛成および反対の代表者が同時に訪問することを条件としている。シェットランドも賛成反対の両者の立場に偏りなくアクセスできるも同じ趣旨である。この他の条件として、アバティーンシャー正規の討論会である、エディンバラは賛成・反対双方にバランスの取れた方法で行う、オークニーは⑤授業時間外、例えばランチタイムの時間でかつ短時間の訪問、シェットランドは公的な意見交換会出ない、などが挙げられている。

第三に、Yes と回答し、原則認めないとしながらも、例外的にある条件の下では認められるとする自治体である。例えば、ハイランドは、この期間に公式に計画されたディベートはないが、もし提供される講座の一部であるなら、討論が現代科の中で認められるだろうとしている。これは、学校が提供する講座の一部として討論会が実施される、その討論会は生徒の主催で行われる、そして教科現代科の中で実施される、という条件付きで例外的にみとめるとしているものである。またマレーでは、自治体の8つの中等学校すべてがすでに最終学期の終わり頃に実施されたディベートと模擬投票に参加したが、校長たちは8月の学校再開から、独立住民投票関連ディベート

を学校で開催すべきではないと通知されているものの、一般的に教室での関連のディスカッションは、通常、日々の教育・学習活動の一環としてどの選挙でもその期間に行っており、独立住民投票でもこれが続けることができると回答している。purdah 期間中でも、これまでの選挙と同様に、日々の教育活動の一環ならば、独立住民投票でも行うことができることを認めている。

ノース・ラナークシャーは、purdah 期間中に政党が学校に入ることを許可しておらず、独立住民投票でも同様であるが、もちろん、それは生徒のためのディベートや模擬投票の実施を妨げるものではないと回答している。原則、選挙の purdah 期間中に政党関係者が学校に入ること事態を認めておらず、この原則は独立住民投票でも同じであるとしながらも、それが生徒のために開催される討論会や模擬投票は認められるとしており、これもまた、事実上、締め出していないと言える。

以上のように、すべての自治体が必ずしも purdah ルールを厳格に適用していない。条件をクリアすることで認める自治体もある。その条件として共通するのは、①公的なキャンペーングループの代表者が出席すると、②賛成・反対の両当事者が参加する、という条件である。興味深いのは、ハイランドが、学校が提供する講座の一部として討論会が実施されること、その討論会は生徒の主催で行われること、そしてそれが教科「現代科」の中で実施されることを条件で認めていることである。本来、授業であれば、公務員の教員が運営することになり、これが政治的中立性に抵触しないか問題となるはずであるが、詳細を見られていないのでわからない。後の検討課題としたい。

9. 学校現場の対応

本稿の中心目的である独立住民投票をめぐる、学校現場ではどのような教育が行われ、またどのようなことが問題になったのかについて見て行きたい。投票前の学校現場の様子を知る手掛かりとなる3つの新聞記事がある。

一つは、2012年10月15日のエティンバラ合意の翌年2013年6月4日の The Scotsman の記事、二つ目は、2014年3月27日の BBC News School の記事、そして三つ目が、投票直前の2014年9月9日に出された The Guardian の関連記事である。第一の記事は、大都市のエティンバラ市の学校をめぐる記事である。第二の記事は、エティンバラ市に接する東側の自治体イースト・ロージアンの中高等学校を取材した記事である。第三の記事は、大都市のエティンバラ市およびグラスゴー市の中高等学校を取材した記事である。

第一と第二の記事は、投票日の28日前の公的機関の活動に制限を設ける purdah ルールが適用されない時期の記事であり、第三の記事は、purdah ルールが適用される期間の記事である。すでに触れたように、purdah ルール適用期間には公的活動に厳しい制限が課される。そのため、この間の教育活動は2つに分けて考える必要がある。したがって、purdah ルール適用前の記事の場合、独立住民投票に関する教育の実施を前提とした上で、何が問題になったのか、例えば政治教育の中立性などを考えることになる。これに対して purdah ルール適用期間の記事の場合、この期間にどのような教育が認められたのか、あるいは認められなかったのかという点である。以下、purdah ルール適用前と適用期間に分け、学校で行われた教育活動とこれに関連して問題となった点を明らかにする。

(1) 活動制限前の教育活動 1—エディンバラ市の中等学校の事例

エディンバラで発行されているスコットランドの有力地方紙 The Scotsman は、2013 年 6 月の記事で、エディンバラ合意後、エディンバラ市が独立住民投票の学校での取扱いに関して出した通知をめぐる教師や教員組合の反応を詳しく伝えている⁸⁷。

連合維持派の Better Together が、キャンペーン運動の一環としてスコットランドのすべての学校に、授業計画、調査資料、模擬投票用キットを含んだ授業支援用リソースパックを教師に送ることを決めたことをきっかけに、エディンバラ市が動いた。スコットランドで最も大きな教育当局の一つエディンバラ市は、教員を含めた市の職員に公正で偏らない議論の促進を求める通知 (note) を出した⁸⁸。この通知では、校長に対して、教師が独立住民投票に関する討論会において、一方あるいは他方を援護すると解釈されうるいかなることも述べないように注意するように伝えることを求めた。その結果、スコットランド住民投票の実施までの間、教師が生徒たちに独立住民投票に関する自分の見解を伝えることが禁止されることになった。

この動きに対して、現代科の教員たちから反発が出た。ある教員は、スコットランド独立に関連する生徒の議論での教師の役割は、表明されるさまざまな意見を斟酌しながら公正かつ偏りのない議論を促すことで、その中には教師が自分の考えを述べることも含まれているはずである。にもかかわらず、授業実践に関するこの通知は、教師自身の政治的見解を話すのを避けるように指示していると解釈でき問題である。さらにこの注意は、生徒たちに立ち聞きされる場合があるから、同僚と議論することも回避すべきとも警告していると批判した。

この通知には、スコットランド教員組合も反発している。スコットランドで最も大きな教員組合であるスコットランド教員組合書記長 Larry Flanagan は、市の通知は極めて厳しい。ほとんどの教師は、政治問題に関して偏見なく生徒に話すことができる訓練を十分してきた。確かに子どもたちは教師が何を話すかに興味を持つが、しかし話す内容は教師としての専門的判断の領域のものである。エディンバラ市は、政治宣伝を行う教師の採用を目的にしてきたわけではないのだから、この通知は全く不要で、生徒と教師の関係を傷つけることになるかと批判した。そしてまた、スコットランド中等学校教員組合の書記長 Alan McKenzie も、エディンバラ市の通知は余分なものだとし、教師は教室で先入観なしに授業を進めてきており、なぜ独立住民投票だけが他のものと違うのかその理由が分からないと批判した。

授業を受ける生徒側の代表であるスコットランド若者議会 (the Scottish Youth Parliament) の議長 Grant Costello も、市の対応を批判している⁸⁹。この組織は、スコットランドの 14 歳から 25 歳までの若者が運営する約 150 人で構成される政治的に独立した組織で、われわれは若者が教師の授業実践を十分賢く聞くことができ、どのように投票するか自分自身で判断することを信じていると述べた。

⁸⁷ Scottish independence: Be neutral, teachers warned The Scotsman 04 June 2013.

⁸⁸ スコットランド教育省は、2013 年の夏の終わりに、教師が授業において独立住民投票をテーマにどのようにアプローチすべきか詳しく示した国の手引き (guideline) を発行した。

⁸⁹ Scottish borders Council, Scottish Youth Parliament,

https://www.scotborders.gov.uk/info/.../youth.../youth_parliament

(2) 活動制限前の教育活動 2—模擬独立住民投票等を積極的に実施した中等学校

エディンバラ市に接する東側の自治体であるイースト・ロージアンにある Ross High School では、purdah ルール適用前に模擬独立住民投票が実施された。BBC News School の記者が、同校で生徒に模擬独立住民投票に関するインタビューを行っている⁹⁰。

この学校の模擬独立住民投票は、現代科の担当教員 Mr. Munro と歴史科の担当教員 Mr. Kettles によって準備された。Mr. Munro によると、学校は若者をもっと民主主義の過程に関与させる必要があると考え模擬投票を行うことを決めた。これは、一つの挑戦であり、啓発でもある。選挙登録は厄介で不親切で、若者が関与するには物足りない。われわれは、彼らにもっと動機づけを行う必要があったと述べている。

同校では、この他にもカリキュラムの中にいくつもの政治関連の内容を散りばめ、若者の政治への関与を促してきた。模擬独立住民投票と同じように、民主主義、経済、社会、国際問題をテーマにワークショップを行ってきた。独立住民投票でも、独立反対派キャンペーンを行う労働党の国会議員と独立賛成派キャンペーンを行うスコットランド国民党の議員に来校してもらい、ディベートや生徒との Q&A 方式の会合も行った。参加生徒の一人である Caitlin は、大多数生徒はこれが最初の選挙であるため、それがどのように行われるか興奮していると述べた。われわれの質問に彼らが答えることが好きで、私も意見を述べることを楽しんだ。私は、自分たちの将来に関わることにもっと関与したいと述べている。そしてわれわれはスコットランドの未来を担う世代であり、われわれは将来の事柄に関与する必要があるから、政党は私たちをもっと政治に参加させるべきであると考えている。また生徒 Lee もこのことに同意し、独立住民投票を 10 代で行えるは人生で一度きりの機会、若者はもっと選挙に参加すべきであると述べている。その理由として、ディベートによって投票したいと決心することができたからであると述べている⁹¹。

このように、Ross High School の独立住民投票に関する授業では、特に独立賛成反対両派が来校して行った討論会が生徒たちの投票意欲を高める効果を上げていることがわかる。

(3) 活動制限期間中の教育活動

①エディンバラ市の Boroughmuir high school の生徒の場合

住民投票直前、全国有力紙 The Guardian は、エディンバラ市とグラスゴー市の住民投票関連の授業を実施した学校と実施しなかった学校を取材し、生徒と教師の反応を紹介している⁹²。

エディンバラ市中心部の南 Morningside にある Boroughmuir high school は、選択科目「現代科」において独立住民投票に関連する授業を行った。現代科を選択し、独立住民投票に関する授

⁹⁰ Pupils vote in mock Scottish referendum for School Report : BBC News School report 27 March 2014.

⁹¹ スコットランドの独立住民投票を取材した日本の新聞記者は、スコットランドの状況について、次のように述べている。16 歳の若者たちは、日頃から議論をしている。勉強の仕方として、学校で先生が問題を出して答えが最初から用意されているというやり方をしていない。小さいころから、一人一人が議論を進めながら考えて行く体験を積み重ねている。独立への賛否も、先生や親がいったからどうということではない。家族の間でも意見が分かれている。授業中の討論でも、教師と意見が全く違っても議論を行っている。議論をする中で自分の結論を導き出して行くトレーニングが子どものころからできている。日本でも、日常生活で議論をすることが必要であると考え。北大シンポ：前掲註 17 25 頁。

⁹² Scottish referendum: is it Yes or No to politics in class? The Guardian 9 September 2014.

業を受けた何人かの生徒の意見を紹介している。17歳のSean Warringtonは、9月18日のスコットランド独立住民投票で賛成に投票する予定であるとし、現代科の学習を通して、両親とは別に自分自身のこの決定に至ることができた。授業を行った教師は、賛成反対両方の主張を紹介したが、私は今回、賛成の方が良い場合であると考えた。私の両親は投票せず、住民投票に関する両方の主張について両親と話すのは難しかったと述べている。また16歳のLucy Wallaceは、反対に投票する予定で、そうするのは直観からで、英国もスコットランドも同じであると感じると述べた。私は家で独立住民投票の話をしたことが無い。なぜなら、母親が話すことを嫌がるからである。しかし私たちは、学校でたくさんの討論会を行い、ミーティングにも出かけて演説者の話を聞いた。私は、人々が今、賛成に投票する理由を理解していると思う。彼らには、幾つかの願いがあるからであると考えたと述べている。さらに18歳で独立賛成のバッジを付けているJoe Higginsは、この問題を探究するため、2人のクラスメイトと一緒に、独立反対運動を後押しするものと決心がつかない人のもの2つのユーチューブのVTRを制作したと述べている。

彼らは、現代科の主任Eva Georgesonが主導する学校の2年間のプログラムに参加してきた生徒たちである。模擬住民投票や学校外の会合に参加し、年長の生徒は通貨やスコットランドの国際組織での地位など投票の鍵となる争点をめぐる議論を調査した。主任教員は、生徒たちが賛成および反対のバッジを付けることを許可する一方で、同僚とともに注意深く中立性を保った。論争的である事柄についてどう考えるか学ぶことは生徒たちの問題であり、私はいかなる方法でも彼らに影響を与えず、彼らがその争点を探究するのを支援したと述べている。さらに、これは彼らの最初の投票のための大きな決定で、しかし彼らにはその資格があると思う。彼らは投票したがるし、それが彼らに影響を与える重要な決定であることを理解している。また主任教員は、われわれが開催した討論会は市民的でとても良い経験になった。この学校は、人々に独立住民投票について話し合うための情報と空間を十分提供してきた。もし、一つの立場を聞くだけの家庭状況の中で、家族や友達だけで話し合うなら、それは問題であると考えた。われわれは、自分の意見を表明するよう促してきたと述べている。

②グラスゴー市のSpringburn academyの場合

一方、グラスゴーの中等学校では、これとは様子が違った。グラスゴーにある学校は、スコットランドにある32自治体の多くのように、独立住民投票に関する討論会の開催が禁止された。選挙前の公共機関の行動を制限するpurdahルールを厳格に解釈し適用したためである。グラスゴー北東部のSpringburn academyをその例として紹介している。

この学校では、purdahルールの期間は、当然、独立住民投票に関連する教育を行っていない。purdahルール期間以前も積極的ではなく、有権者が独立の賛否決定する際の鍵となる争点について直接議論することはなく、むしろ若者が選挙登録し、選挙するよう促すことに焦点を当てた教育が行われた。その理由について、現代科の主任Jayne Ashleyは、若者の40%が選挙登録をしない可能性があることに気付いたからであるとしている。こうした中での教員の役割は、彼らに住民投票のプロセスを理解させ、かつ選挙登録を手助けすることだと述べている。さらにまた主任教員は、自分は政治的リテラシーや政治教育に極めて情熱的であると感じている。生徒たちが投票すべきことについて彼らと話し合う。しかし私たちは、独立住民投票について直接教えなかつ

た。なぜなら、それは政治的にとても微妙であるからであると述べている。

こうした学校の姿勢には、一部の教師から批判が出た。教師で独立賛成派の活動家である Susan Quinn は、討論会の禁止には失望した、この制限は教育機会のねらいを取り違えている。若者たちは、自分たちの将来のための重要なこの決定に関わることを望んでいると述べている。

グラスゴー市ではないが、同市と同様に独立住民投票に関する授業を行わなかったエディンバラ市北東部にある行政区ファイフ (Fife) に住む一部の生徒が、オンラインで学校での独立住民投票に関する自由な議論を求める申請を開始したということも記事で紹介されている。

③エディンバラ大学の社会政策特別研究員 Jan Eichhorn の意見

この記事では、研究者がエディンバラ市の Boroughmuir high school とグラスゴー市の Springburn academy の両校の活動を対比しながら、学校で独立住民投票関連の討論会開催の禁止したことに対する批判を行っている⁹³。エディンバラ大学の社会政策特別研究員で、10代の投票意図を調査した論文を書いた Jan Eichhorn は、一部の学校や自治体が限度を超えた制限を行っていることを批判している。自分が行った調査では、授業での議論が投票への信頼と投票行動への結びつく積極的効果があることを証明している。授業で独立住民投票を議論した経験のある若者たちは、独立住民投票について知識豊かであると感じ、投票プロセスを理解し、実際に投票する可能性が高い。授業で独立住民投票について議論しなかった生徒の28%に対して、議論した生徒たちの37%は決定を行う十分な知識があることを自覚している。家族や友人と議論しただけの十代の若者の間では、十分な情報を与えられているという感覚が高まっていない。実際に、若者からの情報提供に対す要求がある。私は、学校で独立住民投票に関する議論が無いことを望んだと述べた若者に一人も会ったことが無い。彼らは、教育的環境において独立住民投票に関する争点を徹底的に議論したいのである。なぜなら、学校を議論の空間として信用しているからであると述べている。

最後に、この取材を行った The Guardian 記者は、次のように述べている。教師たちは、偏りのない情報を伝達することについて真剣に受け止めている。私が会った教師は皆、この問題を扱う際の責任に気付いている。自治体による注意も良いことではあるが、それが独立住民投票に関わることを一層困難にしているなら残念なことである。確かにデリケートな争点が持ち上がり、それを学校が提起するとき、親が介入することがある。それは、親たちが教師が子どもに偏見がないか本当に知りたいと思っているためである。ほとんどの親はこの点に関して教師を信頼している。これらの異議申し立ては、教師がさらなる注意を払い行うようにさせるためである。

エディンバラ大学の社会政策特別研究員 Eichhorn が恐れているように、より問題なのは、10代の投票者たちがナショナリストの感情に簡単に揺さぶられ、親たちと同じような方法で投票しなかったりしたりすることである。学校が、中立的な学習空間を妨害するような政治色が強いものになったことはこれまで一度もなかったという現実こそ直視すべきであるとして、当局の過剰な規制に対し批判している。

⁹³ Op cit., 91.

(4) 関係者の反応と問題点

これらの新聞記事で述べられていた教育活動規制に対する自治体、教師、生徒の主な反応は次のようにまとめることができる。

まず自治体である。対応は自治体ごとに異なる。エディンバラ市のように「政治的中立性」を掲げ教員自身の考えを生徒に表明することを禁止するもの、さらにグラスゴー市のように独立住民投票の内容に踏み込んだ授業の実施に制限を加えるものである。いずれにせよ、教員の活動に何らかの制限を課している。

次に教師の対応である。現代科担当の教師によって異なる。ただし、学校の置かれた自治体が政治教育に積極的な自治体であるか否かが、現代科担当の教員に影響を与えている。政治教育に積極的な自治体であるエディンバラ市の教員は、市の通知により生徒たちに自分の政治的見解を述べること、同僚と話し合うことも「政治的中立性」に反するとされたことから、この点に注意を払いつつも、さまざまな形で独立住民投票に関連する授業を積極的に行っている。

一方、消極的な自治体であるのラスゴー市の教員は、政治的に微妙な問題であることを理由に、投票人登録をしていない生徒の登録と投票権行使を優先し、住民投票関連の内容に踏み込んだ授業を回避した形になっている。

さらに生徒たちの反応である。自治体や教員の姿勢にかかわらず、独立住民投票の授業を求めている。理由として、家族が話したがないため話し合う機会が無いことを挙げている。そして授業が投票の際の判断に役立ち、家族から独立して判断できたことを認めている。

教育活動の規制に対するエディンバラ大学の当別研究員 Jan Eichhorn の次のような指摘は重要である。授業で独立住民投票を議論した経験のある若者たちは、実際に投票する可能性が高く、授業での議論が投票への信頼と投票行動への結びつく積極的効果があることが調査で証明されている。家族や友人と議論しただけでは、十分な情報が与えられない。生徒は、情報提供を求めており、学校で争点を徹底的に議論したがっており、学校を議論の空間として信用しているといった指摘である。

また The Guardian の記者は、教師たちは、偏りのない情報を伝達することについて真剣に受け止めている。もっと教員を信用すべきである。学校が、中立的な学習空間を妨害するような政治色が強いものになったことはこれまで一度もなかったという現実こそ直視すべきである。それより問題なのは、10代の投票者たちがナショナリストの情熱に簡単に揺さぶられ、また親と同じように投票しなくなってしまう、とする当局の過剰な規制への批判は傾聴に値するといえよう。

10. 独立住民投票をめぐる教育とその効果

(1) 若者および教師に対する調査

独立住民投票後、スコットランド教育省によって、若者と教師を対象とした投票に関連する調査が行われた。この調査は、初めて住民投票に参加した若者の投票前後の意識とその変化、教師が考えた課題と投票の教育的効果について行われ、今後の課題について述べている⁹⁴。

⁹⁴ Education Scotland, What is Political Literacy? Professional Learning for Practitioners, <https://educationscotland.gsi.gov.uk>.

はじめにスコットランド教育省は、投票後に分権委員会(Devolution Committee)が16-17歳の若者に対して行った調査を引用している⁹⁵。分権委員会は、最初に独立住民投票について聞いている。「住民投票をめぐる議論の間に提起された争点をどこで見つけたか」について、多い順にTV/radio (74%)、友達や知人との対話 (70%)、新聞 (66%) と回答している。

次に「キャンペーン期間中に何をしたか」という問いに対して、テレビ放送されたディベートの聴取 (80%)、SNSでのディスカッション (63%)、キャンペーン用のものを身に付けた (61%) と回答している。また「住民投票後、何か政治に関連することを行っているか」について、住民投票以外の政治問題に気づいた (63%)、政党に加入した (26%)、キャンペーンや政治活動に参加している (26%) と回答している。さらに「独立住民投票に関して十分情報を得られたか」という問いには、十分だった (44%)、完全だった (30%)、十分ではなかった (11%) となっている。

分権委員会は、独立住民投票に関する授業について若者の見方を聞いている。「決定を手助けするために学校に何をもっとしてほしかったか」という問いに対しては、ディベートあるいはディスカッション (60%)、更なる授業 (34%)、プレゼンテーション (4%) が挙げられている。その他の意見として、賛成および反対双方からの情報を提供してほしい、われわれは、政治的争点について両親と同じ程度知っている、年齢は投票できるか否か決定する要因にすべきではないなどの意見があった。

独立住民投票に対する教師の見方を聞いている。これ以降は、スコットランド教育省が直接行った調査である。政治的争点を教える際の問題点として、回答者のうち、多い順にカリキュラム上の時間不足 (53%)、生徒の誤解に基づく偏見に関するもの (42%)、適切な教材の欠如 (39%)、極端な見方に対する取扱いに関するもの (31%)、指導においてバランスを取ることの難しさ (24%) その他 (12%) が挙げられている。

また投票に関連する議論のある争点に関する好ましい教材や方法については、公平性に配慮した資料の配布 (28%)、ディベートないしディスカッション (26%)、DVD/on-line 資料 (13%)、国会議員あるいは演説者訪問 (13%)、パワーポイントによるプレゼンテーション (7%)、グループワーク (4%)、その他 (10%) となっている。

(2) 独立住民投票をめぐる教育の効果を示唆する証拠

スコットランド教育省は、独立住民投票をめぐる教育がどのような教育効果を持ったかについても調査している。効果の一つとして、若者の政治への関心が高まったことを挙げている。

以下の表は、独立住民投票後の2015年に実施された総選挙における英国の各地域と投票年齢による割合を示すものであるが、スコットランドは、英国のその他の地域と比較し、投票率が著しく高いことがわかる。また18歳-19歳および20歳-24歳の若者の投票率が、他の地域と比べ著しく高いことがわかる⁹⁶。

⁹⁵ Ibid. p.6.

⁹⁶ Ibid. p.11.

❖2015年総選挙における地域および年齢別投票率（サンプルは少数）

	18-19	20-24	25-44	45-64	65歳以上	全世代
England	34	38	51	70	80	63
Scotland	65	57	66	81	88	76
Northern Ireland			42	60	74	55
Wales		28	56	70	82	64
UK	42	39	54	72	82	65

もう一つは、投票以外の政治活動への参加について聞いたものである。具体的には、請願書の署名、議員への手紙送付、ボイコットへの参加、デモへの参加などである。それぞれ個別に聞いてはいないが、ここでもスコットランドが英国の他の地域と比べ全体的に高いことがわかる。とくに18歳-19歳の割合が高く、政治活動への関心が高まっている。投票後、若年層の若者がより活動的な市民になっていることがわかるとしている⁹⁷。

❖独立住民投票後の若者の政治活動（請願署名、議員への手紙送付、デモ参加等）への参加率（サンプルは少数）

	18-19	20-24	25-44	45-64	65歳以上	全世代
England	47	41	48	63	68	56
Scotland	71	54	60	67	63	63
Northern Ireland			49	65	67	57
Wales		41	53	65	65	59
UK	53	43	52	64	67	58

スコットランド教育省は、これらの調査を基に全体の分析をおこなっている。スコットランドと英国のその他の地域では、政治教育に違いがあり、またスコットランドの若者の方が政治的議論への関与がより積極的であるが、しかしその差異は思ったほど大きなものでなく部分的なものであるとした。その上で、独立住民投票でより若い年齢層に参政権を付与したことが成功し、その効果も長続きしていることを認めている。正規の公民教育や教室での議論には、家族や友達の役割と同様、それぞれ特有の役割があるとしながらも、教室での政治に関する議論が、若者の政治参加に効果的であることは疑問の余地が無いとしている。

一方で、政治教育へのアクセスという点で、かなり不公平が存在することは確かであると結論づけている⁹⁸。

⁹⁷ Ibid. p.12.

⁹⁸ Ibid. p.21.

(3) 調査から見えてくる課題

スコットランド教育省は、スコットランドと英国のその他の地域との政治教育の違いや政治教育へのアクセスの不公平は認めながらも、独立住民投票への参加やそのため事前学習の教育的効果を認めている。若者の政治への関心を増大させことである。それ以外の政治問題にも気づきかけとなった。2015年に実施された総選挙の投票率が、とくに18歳-19歳および20歳-24歳の若者の投票率が他の地域と比べ著しく高くなり、投票以外の政治活動への参加についても、請願書の署名、議員への手紙送付、ボイコットへの参加、デモへの参加などに関して、スコットランドの若者が英国の他の地域と比べ全体的に高い。とくに18歳-19歳の割合が高く、投票後、若年層の若者がより活動的な市民になっていることがわかる。その効果も長続きしていることを認めている。教室での政治に関する議論が、効果的であることは疑問の余地が無い、としている。

一方で、独立住民投票について、TV、友人との会話、新聞など、学校以外の場から情報を得ているが、それらの情報では十分でないと感じ、学校・教師にはディベートあるいはディスカッションなど更なる授業を求めている。教師もまた、独立に関する争点を教える際の問題点について、カリキュラム上の時間不足、適切な教材の欠如、指導において賛成・反対のバランスを取ること、生徒の誤解に基づく偏見や極端な見方に対する取扱いなどに難しさを感じており、これらが今後の課題になっていると言えよう。

むすびにかえて

スコットランドにおいて、初めて有権者年齢が16歳以上に引き下げられ実施された2014年の独立住民投票に関連し、対象となった中等学校の生徒に対してどのような教育が行われ、さらに何が問題になったのか考察してきた。その前提として住民投票に至る経緯を辿った後、スコットランドの学校制度を概観し、学校カリキュラムである「卓越のためのカリキュラム」とこれを具体化した領域「社会」および教科「現代科」の内容を確認した上で、新聞記事を通して独立住民投票をめぐる学校現場の様子や教育の効果を明らかにした。

スコットランドの学校制度は、イングランドのように複雑な制度ではなく、単線型の学校制度である。また公立学校を重視し、中等学校も総合制の無選抜である。そして特徴として挙げられるのは、第一に、学校教育カリキュラムの国家基準である「卓越のためのカリキュラム」が、教育のねらい・目標・内容の基本的事項と、新しい時代に求められる学習指導法を大まかに示だけで、その他の事柄は学校、教師、教育関係者に委ねられている点である。地域の篤志家や住民たちが教育を創り上げてきたスコットランドの歴史的背景から生まれてきたと言われている。第二に、子どもたちの教育が、教育の専門家である学校や教師だけに委ねられるのではなく、さまざまな関係者が関与して行っている点である。これもまたスコットランドの歴史的背景から生まれてきた。とくに第二の点については、近年、わが国でも学校を開き地域との連携が求められている中で参考にすべき点であると考えられる。今回、その詳細を考察することはできなかったが、今後の検討課題としたい。

2004年に示された「卓越のためのカリキュラム」は、その目的である4つの能力の育成（育成すべき人物像）を柱に据え、これを実現するために教育内容の大枠を8つの領域に分けて示す。

加えて、学習全体に関わる学びとして、情報活用能力、数量的思考力、健康および幸福を3つの鍵となる領域として示す。またカリキュラム全体に関連する重要テーマとして、創造性、企業家的精神、持続可能性、国際教育および市民性を含むグローバル・シティズンシップの育成を掲げている。さらに高度なスキル、知識、理解を獲得するより深い学びを実現するために、学習におけるテクノロジーの活用、アクティブ・ラーニング、協働学習、横断的学習、学校外学習などの学習方法も提示している。2017年と2018年に告示されたわが国の新学習指導要領で示された「主体的・対話的で深い学び」の考え方と共通するものれ採り入れている。これだけを見ると、「卓越のためのカリキュラム」が詳細なカリキュラムに思える。しかし先にもスコットランドの教育の特徴の一つとして述べたように、「卓越のためのカリキュラム」は、あくまでも最低限必要な教育目標・内容の大枠とこれからの時代に求められる学びの方法を示すものにとどめられており、その具体化は、地域、学校、教員その他の教育関係者に大幅な裁量にゆだねられている。

この「卓越のためのカリキュラム」が示した8領域の中において子どもと若者の市民性を育てるシティズンシップ教育に中心的役割を果たす領域「社会」と中等学校の教科「現代科」については、領域「社会」が歴史、地理、現代科、ビジネス教育から構成され、また教科「現代科」は日本の「公民科」の「現代社会」や「政治・経済」に近い教科で、政治、経済、国際関係とそれらに関連する争点が主な学習内容であり、より実践的な学びを展開する教科になっている。

領域「社会」や教科「現代科」を通して、またこの領域および教科と他の教科を中心に領域・教科横断的に行われる政治教育も、その性格上、一定の制限が課されている。その一つが、いわゆる「政治的中立性」からの規制である。独立住民投票との関連では、授業やその他の場で生徒に影響を与える教師の政治的見解を生徒に伝えることが禁止された。これに対して、教師や教員組合、研究者、そして新聞記者から、自由な教育活動を制限するもの、あるいはこれまでの教師の活動を信用していない、学校教育の役割を軽視しているなどの批判が出ている。もう一つの制限は、投票直前期間の活動制限である。英国には、選挙前の一定期間、公的機関の関係者が政治活動に関与することを制限する制度がある。purdahルールと言われ、投票日28日前から投票日までの期間の活動が制限される。スコットランドも、連合王国を構成する一国家(nation)として、この考え方を採りいれている。このルールは、教員の活動も縛る。その結果、選挙直前の28日間の政治教育も制限される。しかしこの制限も、厳格に適用する地域と、それほど厳格ではない地域に分かれ、対応の違いがみられた。これは、地方自治を尊重する英国ならではの一面でもあると言える。

これらの問題があるとはいえ、政治教育についてはわが国と大きく異なる。一つは、キャンペーン活動に現れている。独立住民投票をめぐって、独立賛成反対の両派がキャンペーン活動を積極的に展開し、それが学校教育にも影響を与えている点である。関連団体が、学校に直接学習教材キットを送り、また両派の代表者が一緒に学校を訪問し公開討論会を行い直接生徒たちに自分たちへの支持を訴える活動が行われた。さらにキャンペーン活動の一環として行われる学校外の討論会にも生徒の参加が奨励され、実際に生徒が参加している。可能な限り政治から生徒を遠ざけてきた日本では考えられないことである。

16歳以上に引き下げられた独立住民投票に関連して行われた教育について、スコットランド教育省がその教育効果の調査を行っている。その調査から、その教育が投票率の引き上げや政治へ

の関心増大など、その後の政治意識や行動に好影響を与えていることが明らかになった。そしてまた調査は、家族や友人関係の中で政治に対する関心や参加意欲を喚起することが難しいことも確認している。そうした中で、学校教育の役割、とくにシティズンシップ教育を中心に担う領域「社会」と教科「現代科」の役割は大きい。ただ、これには自治体間の格差があった。選挙年齢が18歳以上に引き下げられた後、2016年6月参議院議員選挙に向けて学校で取り組まれたわが国の主権者教育と同様に、投票方法の学習や投票の奨励だけに止め、生徒の選択・判断に必要な争点まで踏み込んだ学習を行わなかった学校の例も報告されている。今回、独立住民投票をめぐる学校現場の教育については大まかな検討しかできなかったが、今後、もう少し踏み込んだ考察をしたいと考えている。

現在、英国のEUからの離脱、すなわちブレグジット (Brexit) をめぐり英国は大混乱の中にある。離脱が現実のものとなれば、スコットランドが再び英国からの独立をめざし住民投票を行う可能性が無いとは言えない。ただし、制度上、英国がこれを認めなければ実現しないが、今後の動きを注視して行く必要がある。

わが国でも、ようやく選挙年齢の18歳への引き下げが実現し、2016年に参議院議員選挙で、そして2017年には衆議院議員選挙で18歳の高校生が投票を行っている。自治体レベルでは、既に主に市町村合併をめぐり、中学生が投票を行った事例が幾つもあり、小学生が投票を行った事例もある。しかしこれらの事例のほとんどは、事前に関連した教育が実施されず、ただ投票だけするというものであった。関連知識の無い中での投票では、適切な選択や判断はできない。子どもの発達を議論にする以前の問題である。自治体レベルでは、いわゆる「平成の大合併」が一段落し、今後、中学生や高校生が投票に参加する機会がほとんどないかもしれない。しかし、更なる少子化高齢化の進行とこれに伴うコンパクトシティ構想の展開の中で再び市町村合併問題が浮上することで、また自治体の自律化とそれによる政策能力強化が求められる状況の中で、政策決定過程に次世代を担う若者が投票という形での政治参加が求められる機会が増えてくるかもしれない。さらに国政レベルでは、安倍現政権がめざす日本憲法改正の国民投票が行われることも考えられなくはない。その意味で、わが国のシティズンシップ教育あるいは主権者教育において、今回のスコットランドの独立住民投票に関する教育のあり方を、その課題も含めて参考にすべきであると考えている。

(専修大学経済学部教授)

付記：本稿は、2016（平成28）年度専修大学研究助成・共同の成果の一部である。

パブリック・エデュケーション・スタディ
Public Education Study
第 11 号 (No.11)

発行 専修大学教育政策研究室
101-8425 千代田区神田神保町 3 - 8 専修大学 1 号館
矢吹芳洋 (912) 研究室