

ルールづくり (ルールの在り方を考える)



概 要

1 はじめに

法もルールの一つですが、このテーマでは、ルール一般について取り上げています。

ここでは、公共的な事柄について複数の見解が対立している事例や、誰かの自由が他者の自由と衝突している事例を設定し、それぞれの立場に分かれて意見を主張し、その後、異なった意見を調整して合意形成を行い、あるいはルールを作成させるなどのロールプレイ型の指導案などを提示しています。

その中で、生徒たちから、「どのような結論が正解なのか」という質問を受けることがあるかもしれませんが、決まった正解はありません。

もっとも、どのようなルールでもよいというわけではなく、相対的によりよいルール、つまり、正義にかなった公正なルールとなることを目指し、「ルールの意義・必要性」、「どのようにルールを作るか（手続の公平性）」、「どのようなルールが良いか（ルールの内容）」などの点をよく検討した上で、ルールを作ることが大切です。

そのため、授業を行う際には、合意形成やルールづくりを体験する中で、どのような内容であれば合意できるか、どのようなルールであれば従うことができるかを考え、作ったルールを評価・吟味することで、ルールに対する理解をより深めることを重視していただきたいと思います。

また、ルールは、人々の社会生活を円滑にするための手段ですから、社会情勢の変化や新たに生じた問題に対応するため、既存のルールを見直す場合があります。

2 ルールの意義・必要性について

社会には、様々な価値観や考え方をを持った人々が存在しています。このような人々がそれぞれ自由に行動しようとする、他者の自由と衝突することがあります。

例えば、「室内で犬を飼いたい」と思っているXさんと、「静かな生活を送りたい」と思っているYさんが隣同士の部屋に暮らしていたとします。Xさんが自分の希望のとおりに行動し、犬を飼い始めた場合、犬の鳴き声で、静かに暮らしたいというYさんの自由と衝突してしまうかもしれません。

このように、自由同士が衝突した場合に、ルールがなければどうなるでしょうか。強い立場の人や多数派の自由ばかりが優先され、弱い立場の人や少数派は自由な活動ができなくなってしまうかもしれません。

そのような事態にならないよう、お互いの自由を尊重した上で、調整を行うためにルールは存在しています。ルールは、人々が円滑な社会生活を行う上で必要なものなのです。

もちろん、自由同士が衝突・対立し得る場合には必ずルールを作るべきだというわけではなく、ルールを作らず、個人個人の考えや行動に委ねた方が望ましい場合も考えられます。

また、実際にルールを作るべきかどうかを検討するに当たっては、検討の基礎となるべき事実を正しく認識することも重要です。ルールを作る際は、そのルールの目的や機能だけを考えるのではなく、そのルールが社会全体の中でどのような機能を果たすことになるかを評価する視点を持つことも必要です（さ

もなければ、せっかく作ったルールがかえって社会の人々にマイナスを及ぼすことにもなりかねません。)

ですから、ルールづくりの授業を行うに当たっては、そもそもルールを作るべきなのか、作るとしてもどの範囲でルールを作るべきかについても考えるなど、様々な観点から考察することで、ルールの意義・必要性への理解がより深まると思います。

また、たとえルールが存在していたとしても、誰も従おうと思わないルールでは意味がありません。ルールを作るときの大切なことの一つに、ルールの適用を受ける人たちがそのルールに納得するということがあります。一人でも多くの人たちの納得を得るためには、どのようにルールを作るか（手続）と、どのようなルールが良いか（内容）の二つのポイントがあります。

3 どのようにルールを作るか（手続の公平性）

（1）みんながルールづくりの過程に参加していること

例えば、学校全体に関わるルールであるにもかかわらず、自分のクラスだけがそのルールを作る話合いに参加できなかったら、どう思うでしょうか。「勝手に作られたルールなんて守りたくない」と思うのではないのでしょうか。そのルールによって自分たちが不利益を受けるのであれば、なおさらです。

反論したり、意見を述べたりする機会を与えられないまま、一部の人たちだけで作ったルールでは、そのルールによって不利益を受ける人たちの納得は得られません。自分たちが主体的に参加し、作成したルールだからこそ、守らなくてはならないという気持ちになるのです。また、ルールを作る際には様々な観点からの考察を加えることが重要ですから、様々な立場の人がルールづくりに関与することは、よりよいルールを作るためにも有益です。つまり、みんなに関係するルールはみんなで決める、みんながルールづくりの過程に参加する、ということが大切なのです。

この「みんなのことはみんなで決める」という考え方を民主主義と言います。

（2）少数者への配慮

それでは、みんながルールづくりの過程に参加すれば、どのようなルールを定めてもよいのでしょうか。

ルールには、1対1の関係を調整する場合と、多数の利害を調整する場合があります。そして、多数の利害を調整する場合には、多くの場合、少数の立場が生まれます。ルールを作るときに大切となるのが、この少数の立場への配慮です。

みんなでルールを決めるとき、話合いで折り合いが付けば良いのですが、話合いで決まらない場合に決着を付ける一つの手段として、多数決があります。集団の意思の決定には、多数決が適しており、みんなで話し合って多数決で決定したことは、みんなで守ることが大切です。

しかし、多数決には、時として、少数者の利益を不当に侵害しかねない面もあります。いくら、みんなが話合いに参加していたとしても、多数決によって、個人の尊厳を否定したり、特定の少数者だけが不当に不利益を被ったりするルールを定めることは許されません。

例えば、学年集会で騒いだ生徒に対して反省を促す目的で、多数決によって、「1か月の間、学校内で誰とも話をしてはいけない」といったルールを定めることは、当該生徒の人格や気持ちを無視し、個人の尊厳を否定するものであり、許されません。

また、部活動に所属している生徒が35人、所属していない生徒が5人というクラスにおいて、多数決で掃除当番を決めるに当たり、「部活動に所属していない5人が日替わりで掃除当番となる」といっ



たルールを定めることは、特定の少数者だけが不当に不利益を被るものであり、許されません。

自分が少数者の立場に立ったときのことを想像すれば、そのようなことが許されないことはイメージしやすいのではないのでしょうか。

4 どのようなルールが良いか（ルールの内容）

ルールの内容を評価する視点としては、次のようなものがあります。

(1) 手段の相当性（目的達成のために役に立つルールであるかどうか、役に立つとしても、手段として適切か）

例えば、SNSでのいじめを防止するため、「学校でも家でもスマートフォンを持つことを一切禁止する」というルールが作られたとします。

このようなルールについては、スマートフォンの所持を禁止しても、いじめがなくなるわけではない一方で、家庭の都合などで連絡用にスマートフォンを使っていた生徒にとっては、必要な連絡手段が奪われてしまうことになります。

このようなルールは、目的達成への寄与度が低い上、特定の人に過大な不利益を与えるものであり、手段の相当性が欠けたルールと言えます。

(2) 明確性（意味がはっきりと分かるか、複数の解釈ができないか）

ルールの内容が明確でないと、そのルールが何を意味しているのかを巡って混乱が生じますし、紛争の解決にも困難を生みます。そのようなことがないように、誰が見ても、はっきりと意味が分かるように表現することが必要です^(※)。

例えば、「部活動の雰囲気乱した人は、部活動に来てはならない」というルールがあったとします。このようなルールだと、「部活動の雰囲気乱した」という部分が何を意味するのか曖昧であり、人によってその解釈が異なるため、明確性が欠けたルールと言えます。

※ なお、実際の法律の規定には、様々な理由から明確化できないことがやむを得ないとされているもの、あえて明確化せずに抽象的な原理を宣言する意義が認められているものも珍しくありません。例えば、民法第1条第3項には、「権利の濫用は、これを許さない」という規定があります。

つまり、ルールを明確化することは重要ですが、それだけがルールの善し悪しを決める判断基準ではなく、ルールの目的に応じたルールづくりが必要なのです。

(3) 平等性

ここでいう平等性とは、立場を入れ替えてもそのルールを受け入れられるということの意味しています。みんなが全く同じ取扱いを受けるべきだということの意味するものではありません。

例えば、男子生徒が掃除をさぼって女子生徒ともめることが多いクラスで、「掃除は男子生徒のみで行う」というルールを作ったとします。女子生徒からすると、このルールに納得するかもしれませんが、もし、女子生徒に男子生徒と立場を入れ替えて考えてみたらどうか、と問えば、そのルールを受け入れることはできないと考えるのではないのでしょうか。このようなルールは、平等性が欠けたルールと言えます。

以上のような点に着目し、作成したルールについて評価する機会を設けると、生徒の理解がより深まるものと思います。

合意形成を図ろう ～どこに橋を作るべきか～

●目標

- ・自由で公正な社会の担い手として、課題の解決に向けて、自分自身で考え、その意見を積極的に分かりやすく述べたり、自分と異なる見解にも十分配慮して議論をしたりして、多様な意見・利害を公平・公正に調整して合意形成を図ることが、協働の利益を継続して確保するために大切なことを理解させる。

●教科等

- ・公民科「公共」

A 公共の扉

(3) 公共的な空間における基本的原理

自主的によりよい公共的な空間を作り出していこうとする自立した主体となることに向けて、幸福、正義、公正などに着目して、課題を追究したり解決したりする活動を通して、次の事項を身に付けることができるよう指導する。

ア 次のような知識を身に付けること。

(ア) 各人の意見や利害を公平・公正に調整することなどを通して、人間の尊厳と平等、協働の利益と社会の安定性の確保を共に図ることが、公共的な空間を作る上で必要であることについて理解すること。

※ 本指導案については、現行学習指導要領の公民科「現代社会」及び「政治・経済」において、その目標及び内容に即して工夫することにより、実施することも考えられる。



●指導計画【想定授業時間：50分】

進行 (所要)	内容	指導上の留意点
導入 (5分)	<ul style="list-style-type: none"> ● [省略可] 離島問題について検討させる。 ・「離島では、交通が不便であること等により、様々な問題が発生しているが、どのような問題があるだろうか」と発問する。 	<p>展開①を充実させるための発問であるため、問題点を考えさせるだけでよい。教員から問題点を示すことや、この発問自体を省略することも可能である。</p> <p>本授業を2時間で実施する場合には、「離島問題」に時間をかけるとよい。</p> <p>予想される生徒からの意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ・医療問題（医療施設の不足等） ・教育問題（高校がない等） ・流通問題（物資の不足，物価の高騰等） ・人口減少・高齢化問題
	<ul style="list-style-type: none"> ● 課題把握 ・「資料」及び「ワークシート」を配布し、課題を把握させる。 	<p>問題の解決方法の一つとして、合意形成が考えられることを伝える。</p>
展開① (20分)	<p>問1 どの場所に橋を建設するのが望ましいだろうか。【自分の立場】から考えよう。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ● 個人ワーク ・生徒を各町の立場（A町，B町，C町）に分けた上で、それぞれの立場から、定期船に代えて橋を建設する場合の建設場所を検討させる。 	<p>自分の立場の利益だけでなく、自分が他の立場だったら納得できるのかなども考えさせ、他の立場の者を説得できるような理由も検討させる。</p> <p>「各立場における視点」（教員用資料）参照。</p>
	<p>問2 他の各案を採用するとした場合、どのような条件が整えば、譲歩することができるか（どのような条件が整えば、他の各案に対して建設費用を負担することができるか）について検討しよう。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ● 個人ワーク ・問1で自分が選択しなかった他の案が採用されるとした場合の譲歩条件を検討させる。 	<p>安易に建設費用を負担することのないよう、建設費用を負担した場合、他の公共サービスに回せる費用が削減されるなどと補足をする。</p>
展開② (20分)	<p>問3 他の町と話し合っ、橋の建設場所・建設費用の負担額を決めよう。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> ● グループワーク ・A～C町からそれぞれ2名ずつ程度入るようなグループを作り、各自が各立場の代表者となり協議を行い、橋の建設場所、建設費用の負担方法などに関する合意形成を図る。 	<p>全ての立場の人が納得できるように努力をする必要があることを示す。</p> <p>他者と資料等に基づいた合理的な議論を行い、他者の意見を真摯に聞き、時には自らの意見を変え、より良い意見を創出していくことの重要性について理解させる。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● [省略可] グループワーク (第2ラウンド) ● メンバーを入れ替えて協議を行い, 他の意見も確認した上で, 再度元のグループに戻り, 再協議を行う。 	<p>違う結論となったグループ間でメンバーを入れ替えるよう教員において調整する。</p> <p>A～C町が各2名ずつ計6名グループの場合, A～C町の各1名ずつをそれぞれ別のグループに移動させる方法も考えられる。</p>
<p>まとめ (5分)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 発表, 講評 ● 生徒に検討結果を発表させる。 ● 「振り返りシート」を配布し, 教員による講評を行う。 	<p>「振り返りシート」により, 作成した合意内容を確認させ, 評価を行う。</p> <p>※以下の参考事例を紹介することで, 現実問題として捉えさせることも考えられる。</p>

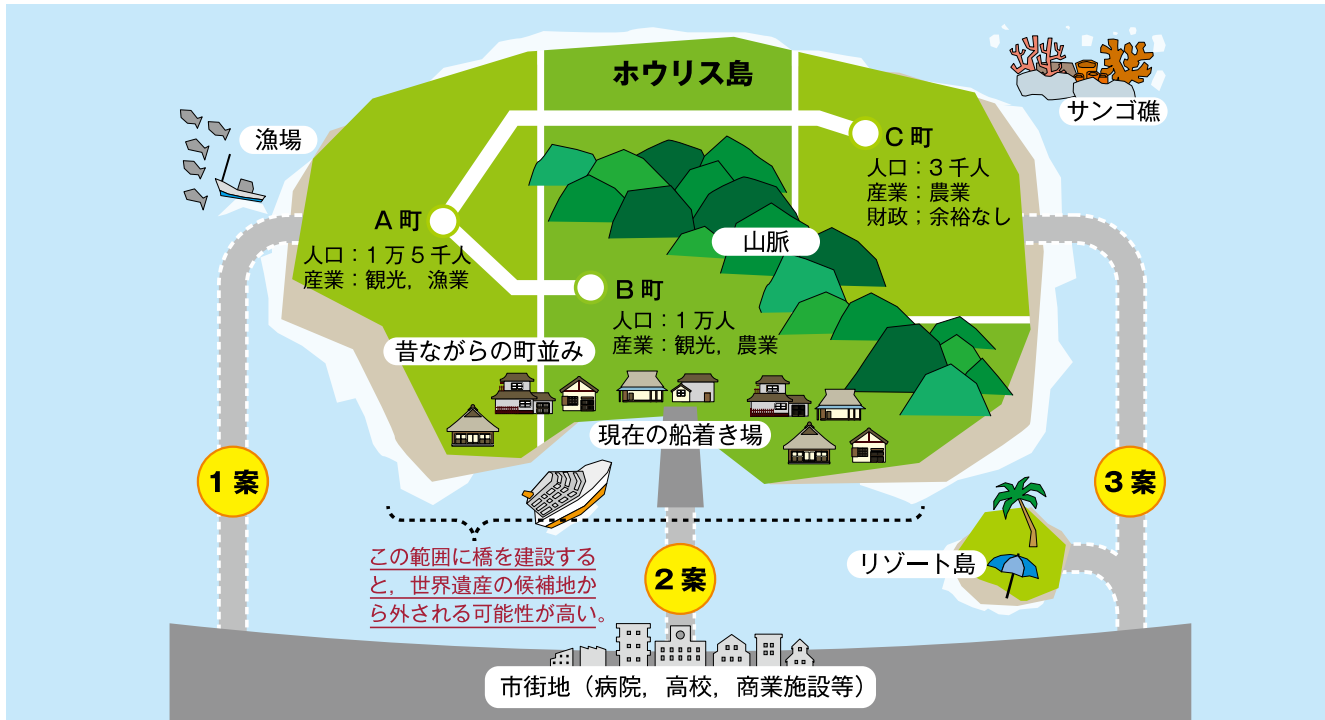
●参考：ドイツ・エルベ川における橋の建設と世界遺産タイトルの抹消

貴重な文化的景観として世界遺産登録を受けていたドイツのドレスデン・エルベ渓谷において, 交通渋滞の緩和等のため, 市側が橋の新設を計画したところ, ユネスコ世界遺産委員会はこの計画に反対し, 橋を建設した場合には世界遺産タイトルを抹消するとの意向を示した。しかし, 市側は, 住民投票等を行い, 世界遺産のタイトルを失いながらも橋の建設を遂行した。



	A町	B町	C町
1 案	<ul style="list-style-type: none"> ● A町にとってメリットの大きな案だが、C町にとってメリットは乏しく、その協力は望めない（むしろ、定期便廃止の代替措置を講じる必要がある。）。 ● 建設資金の調達に当たってはB町の協力が不可欠だが、B町にとってよりメリットの大きい2案から1案への譲歩を引き出した上、建設費用を負担させる方策をどうするか。 ● A町の観光業にとってはメリットが大きいですが、漁業には深刻な影響を及ぼす可能性が高い。産業構造の転換に伴う社会的影響についてどのように考えるか（漁業関係者への何らかの補償が必要ではないか。）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● B町としても建設協力（費用負担）が必要となるが、1案を採用するメリットをどこに見出すか。 ● 建設費用を負担するに見合うだけの条件として、A町からどのような有利な条件を引き出すことができるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ● C町として協力するメリットは乏しい上、架橋に伴って廃止される定期便の代替措置を講じてもらえなければ、町の存続すら危うくなるものと思われる。C町にとって望ましい代替措置としてどのような案が考えられるか。また、そのような代替措置をA町に講じてもらうためには、どのような交渉があり得るか。
2 案	<ul style="list-style-type: none"> ● A町にとって世界遺産登録見送りのデメリットをどの程度重視するべきか（登録の有無のみで観光客は大幅減となるのか。歴史的価値やこれまでの経緯等により状況は変わり得るのではないか。）。 ● 利便性及び建設費用のメリットをどの程度重視するべきか（市街地への交通の便、殊に病院や学校へのアクセスは町民の生活基盤として極めて重要ではないか。また、建設費用を低額に抑えることにより、余った予算をバス等のインフラ整備や社会保障に充てることのできるという点も重要ではないか。）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● B町にとって世界遺産登録見送りのデメリットをどの程度重視するべきか（登録の有無のみで観光客は大幅減となるのか。歴史的価値やこれまでの経緯等により状況は変わり得るのではないか。むしろ、現在の船着き場の活用策（リゾート島との連携等）による新たな観光ビジネスのチャンスとしてのメリットが大きいとは考えられないか。）。 ● 利便性及び建設費用のメリットをどの程度重視するべきか（市街地への交通の便、殊に病院や学校へのアクセスは町民の生活基盤として極めて重要ではないか。また、建設費用を低額に抑えることにより、余った予算をバス等のインフラ整備や社会保障に充てることのできるという点も重要ではないか。）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 財政的な余裕のないC町にとって、建設費用が低額というメリットは大きいですが、A町とB町の本土とのアクセスが格段に良くなることによって、相対的なデメリットが発生する恐れがある。回避するためには、山脈へのトンネル掘削が有効であるが、C町単独での掘削は不可能であるため、A町・B町からトンネル掘削費用を負担させるにはどのような方策が考えられるか（トンネル掘削を新たな観光ビジネス開拓への先行投資として位置付けた上で、その利益をA町・B町にも享受させるということも考えられる。）。

<p>3 案</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 漁業及び世界遺産登録との関係でデメリットを最小限に抑えられるという利点がある反面、メリットも小さいと考えられることからすれば、A町として建設に協力する意義は乏しいものと考えられるが、B町・C町からどのような条件を提示されれば建設協力の意義を見出せるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 山脈にトンネルを掘削しなければデメリットが大きいが、建設資金の調達に当たってはA町の協力が不可欠であるところ、A町にとってはメリットの小さい案であるため、いかなる条件を提示すればA町から建設費用を負担してもらうことができるか。また、A町への条件提示に当たってC町と連携してできることはあるか。 ● C町の得るメリットは多大であるにもかかわらず、C町の負担できる建設費用は少額にとどまる。C町からどのような有利な条件を引き出すことができるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 産業としては農業のみであり、また、現状においても交通の便が不十分であるC町にとっては、C町がダイレクトに本土と接続される上、観光ビジネス開拓の可能性もあるという3案は、流通問題や人口問題という観点からもメリットが極めて大きい。 ● 他方で、A町・B町からの建設資金の調達が不可欠であるが、いかなる条件を提示できるか。例えば、3案を採った上で、トンネルの掘削を行うとなると、A町・B町から合計13億円を支出してもらわなければならない。今後の観光ビジネスにおいて、各町との連携をいかに図るかという点から考えられないか。
----------------	--	---	--



ハウリス島には、西側にA町、中央にB町、東側にC町の3つの町がある。A町とB町にある「昔ながらの町並み」は、世界文化遺産の候補地に挙げられており、この町並みを目的としてこれまでも多くの観光客が訪れている。

しかし、ハウリス島には大きな病院、高校、大型商業施設がないため、本土まで定期船で行くしかなく、生活する上で非常に不便な地域となっている（定期船は、夜間や荒天時には運行しない。）。

そこで、定期船を廃止し、本土への橋を建設することとなったが、建設場所によって、各町にメリット・デメリットがある。

橋の建設費用（金額は【各案についての各町の利害状況】を参照）については各町の予算から捻出する必要がある。A町とB町は観光収入で多くの収入があるため、町の財政はさほど苦しくはないが、C町は農業のみが主産業であり、観光収入はほとんどなく、財政面は厳しい。

なお、ハウリス島の付近にあるリゾート島は日本屈指のリゾート地であり、夏季は多数の観光客が訪れるが、これまで特にハウリス島と接点はなく、直ちに資金援助は期待できない。

また、資金が残れば他の行政サービスに使用できるため、各町とも、最小限の負担となることを希望している。



法教育マスコットキャラクター
「ハウリス君」

【各町の中心部から市街地までの所要時間】

	A町	B町	C町
1案	40分	70分	90分
2案	45分	15分	95分 ^(※)
3案	100分	130分 ^(※)	50分
現状	90分	60分	140分

※ 山脈にトンネルを掘削した場合… 2案・C町=45分、 3案・B町=80分

【各案についての各町の利害状況】

※網掛けはデメリット

		A町 支出限度 7億円	B町 支出限度 6億円	C町 支出限度 2億円
1案 費用 10億円	利便性	現状に比べて市街地へのアクセスは格段に良くなる(40分)。	現状よりも悪化し、市街地まで相当な時間を要する(70分)。	市街地までなお相当な時間を要する(90分)。
	経済効果	車での集客が見込める。世界遺産の登録の可能性も維持される。	車での集客が見込める。世界遺産の登録の可能性も維持される。	特段の経済効果は見込めず、現状維持。
	その他	漁場に橋が建設されるため、漁業に影響が生じる可能性がある。		建設費用を負担せずに済む可能性がある。
2案 費用 8億円	利便性	現状に比べて市街地へのアクセスは格段に良くなる(45分)。	橋まで近く、市街地に直結するため、抜群に良い(15分)。	市街地までなお相当な時間を要する(95分)。 ^(※)
	経済効果	世界遺産の候補地から外される可能性があるため、観光収入に影響を及ぼす可能性がある。	世界遺産の候補地から外される可能性があるため、観光収入に影響を及ぼす可能性がある。	山脈にトンネルを掘ることができれば、C町へのアクセス向上により、サンゴ礁を活用した観光ビジネス開拓の可能性がある。
	その他	漁業への影響は生じない。	現在の船着き場を活用して、リゾート島クルーズなどの観光ビジネス開拓の可能性がある。	相対的にC町の魅力が下がり、C町からの人口流出に拍車がかかる恐れがある。
3案 費用 12億円	利便性	現状よりも悪化し、市街地まで相当な時間を要する(100分)。	現状よりも悪化し、市街地まで相当な時間を要する(130分)。 ^(※)	市街地へのアクセスは格段に良くなる(50分)。
	経済効果	車での集客が見込めなくはない。世界遺産の登録の可能性も維持される。	山脈にトンネルを掘ることができれば、車での集客が見込める。世界遺産登録の可能性も維持される上、リゾート島からの観光客の取り込みも期待できる。	リゾート島からのアクセスが確保されるため、サンゴ礁を活用した観光ビジネス開拓の可能性がある。
	その他	漁業への影響は生じない。	観光ビジネスの発展のためには、山脈にトンネルを掘ることが不可欠。	もともと主たる産業は農業であり、観光産業を興す基盤がない。

※ B町・C町間の山脈にトンネルを掘削することも可能(掘削費用: **3億円**)。



【課題】

どの場所に橋を建設することが島民全体の利益につながるか、話し合いをして決めよう。その際、建設費用をどのように負担するかも併せて決めること。

※ なお、橋の建設後は、現在の定期船は廃止される。

問1 どの場所に橋を建設するのが望ましいだろうか。【自分の立場】から考えよう。

【自分の立場】 <input type="checkbox"/> A町 <input type="checkbox"/> B町 <input type="checkbox"/> C町	【望ましいと考える案】 <input type="checkbox"/> 1案 <input type="checkbox"/> 2案 <input type="checkbox"/> 3案
【理由】	

問2 他の各案を採用するとした場合、どのような条件が整えば、譲歩することができるか（どのような条件が整えば、他の各案に対して建設費用を負担することができるか）について検討しよう。

【_____案について】
【_____案について】

問3 他の町と話し合っ、橋の建設場所・建設費用の負担額を決めよう。

【グループの結論】 <input type="checkbox"/> 1案 <input type="checkbox"/> 2案 <input type="checkbox"/> 3案
【理由】
【各町間の調整】
【メモ】


 振り返りシート

 年 組 番 氏名

1 島全体の問題の根本的な解決を図るという観点から検討することができたか。

できた できなかった
(理由)

2 建設費用の負担について、合理的な検討ができたか。

できた できなかった
(理由)

3 他の町の立場の意見も尊重し、各立場にとってのデメリットについて、それを克服するための適切な方策を講じることができたか。

できた できなかった
(理由)

4 自分の考えた案とは異なる案で合意された場合、自分の町にとっても有利な条件を引き出すことができたか。

できた できなかった
(理由)

5 課題の解決に向けて、自分自身で考え、自分の意見を積極的に分かりやすく述べ、また、自分と異なる見解にも十分配慮して議論をし、様々な意見・利害を公平・公正に調整して合意を形成することができたか。

①自分の意見を積極的に分かりやすく述べることが (できた できなかった)
 ②自分と異なる見解にも十分配慮して議論をすることが (できた できなかった)
 ③様々な意見・利害を公平・公正に調整することが (できた できなかった)
 (理由)