

## 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が決める、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が決める」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<sup>(※)</sup>。

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。



## 指導案(3) 海水浴場の利用ルールを作ろう

### ●目標

- どのような手続でルールを作成すればよいか（手続の公平性），作成したルールをどのような視点で評価すればよいか（手段の相当性，明確性，平等性）について考えさせ，理解させる。
- 法やルールの意義及び役割（法は共生のための相互尊重のルールであり，国民の生活をより豊かにするものであること，法やルールには，人の行動を規制し，社会の秩序を維持するだけでなく，人の活動を促進したり，紛争を解決したりするなどの機能があること）について考えさせ，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。

- (イ) 人間の尊厳と平等，個人の尊重，民主主義，法の支配，自由・権利と責任・義務など，公共的な空間における基本的原理について理解すること。

#### B 自立した主体としてよりよい社会の形成に参画する私たち

自立した主体としてよりよい社会の形成に参画することに向けて，現実社会の諸課題に関わる具体的な主題を設定し，幸福，正義，公正などに着目して，他者と協働して主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 次のような知識及び技能を身に付けること。

- (ア) 法や規範の意義及び役割，多様な契約及び消費者の権利と責任，司法参加の意義などに関わる現実社会の事柄や課題を基に，憲法の下，適正な手続きに則り，法や規範に基づいて各人の意見や利害を公平・公正に調整し，個人や社会の紛争を調停，解決することなどを通して，権利や自由が保障，実現され，社会の秩序が形成，維持されていく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"> <li>● 課題把握</li> <li>・ 「資料」及び「ワークシート」を配布し、課題を把握させる。</li> </ul>	
展開① (10分)	<p><b>問1</b> どのような条例を作ればよいだろうか。項目ごとに考えよう。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールを作成する際の留意事項として、ルールの内容を評価する視点を説明する。</li> <li>● 個人ワーク <ul style="list-style-type: none"> <li>・ どのような条例を作れば問題解決を図ることができるかを考えさせ、条例案を作成させる。</li> </ul> </li> </ul>	<p>以下を参照して説明する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールづくり(ルールの在り方を考える)の概要「4 どのようなルールが良いか(ルールの内容)」→10ページ</li> </ul> <p>各自が条例案を作成する権限がある前提で、利害関係者の主張、ルールの内容を評価する視点(手段の相当性、明確性、平等性)及び次の観点を踏まえ、条例案を検討する。</p> <p>[観点]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 利害関係者の誰もが納得できる内容を目指すこと</li> <li>● 誰に向けたルールなのか、ということ意識すること(海水浴客なのか事業者なのかなど)</li> <li>● ルール違反者への対処方法についても検討すること(罰則の有無)</li> </ul>
展開② (15分)	<p><b>問2</b> それぞれの案を持ち寄って話し合い、どの利害関係者からも納得の得られる内容の条例を作ろう。 ※単に項目を列挙するのではなく、文章化すること。</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● グループワーク</li> <li>・ 個人ワークの検討結果を踏まえ、問2をグループ(4名程度)で議論させ、条例を作成させる。</li> </ul>	<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> <p>単に「○○とする」という項目の列挙にとどまることなく、条例として成文化したものを作成させる。</p> <p>議論の冒頭又は途中で、ルールを作るに当たり、「目的を達成する手段として個人の自由を必要以上に制限していないか」と問い掛け、議論を深める。</p>



<p>まとめ① (10分)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 発表, 講評           <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生徒に検討結果を発表させる。</li> <li>・ 教員による講評を行う。</li> </ul> </li> </ul>	<p>生徒が作成したルールが、ルールの内容を評価する視点を踏まえたものとなっているかについて評価を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールの例           <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「海水浴場内施設の閉店時間は、20時とする」</li> <li>・ 「事業者が閉店時間の規定に違反したときは、指導を行うこととする。指導を行っても改善されないときは、1週間の営業停止処分とする」</li> </ul> </li> <li>● 不適切なルールの例           <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 手段の相当性, 平等性を欠くもの 「事業者が閉店時間の規定に違反したときは、海水浴場の全事業者を営業停止処分とする」</li> <li>・ 明確性を欠くもの 「利用者も事業者も、他人に迷惑を掛ける行為をしてはならない」</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 手続の公平性を説明する。</li> </ul>	<p>以下を参照して説明する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールづくり (ルールの在り方を考える) の概要「3 どのようにルールを作るか (手続の公平性)」⇒9 ページ</li> </ul> <p>※展開①, ②で作成したルールや, 上記「不適切なルールの例」を取り上げ, 「自分が関係者だったとして, 自分が全く知らないところで, 一部の人たちだけでこのようなルールが勝手に作られていたら納得できるか」等と問い掛けてから, 手続の公平性についての説明を行うことが考えられる。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールの意義・必要性和機能を説明する。</li> </ul>	<p>以下を参照して説明する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールの意義・必要性: ルールづくり (ルールの在り方を考える) の概要「2 ルールの意義・必要性について」⇒8 ページ</li> <li>● ルールの機能: 「はじめに」の「1 (2) 法の機能」の①, ②, ③⇒2 ページ</li> </ul> <p>※④ (資源を配分する機能) は, 国家が一定の政策に基づいて, 資源を配分するための機能であり, 本指導案におけるルールと直接関連するとは言い難いため, ここでは取り上げない。</p>

<p>まとめ② (10分)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「振り返りシート」を配布し、授業の振り返りを行う。</li> </ul>	<p>ルールの意義・役割については、次のような説明が考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ルールの機能について、「事業者が閉店時間の規定に違反したときは、指導を行うこととする。指導を行っても改善されないときは、1週間の営業停止処分とする」というルールがあれば、このルールによって、次の効果が考えられる。             <ol style="list-style-type: none"> <li>①違反をすると自分が後で損をするという心理的抑制が働き、秩序が維持される（人の行動を規制し、社会の秩序を維持する機能）</li> <li>②違反行為が明確に定められていることにより違反にならない行為が明確となり、安心して事業を営むことができ、経済活動が促進される（人の活動を促進する機能）</li> <li>③実際に違反をした人がいた場合の紛争解決方法が明確になっており、紛争解決に資する（紛争を解決する機能）</li> </ol> </li> </ul> <p>※ルールの意義・必要性や機能について、より深く考えさせたい場合、「【コラム】共有地の悲劇」の事例（⇒23ページ）を用いることも考えられる。</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：逗子海水浴場事業者・利用者ルール

神奈川県逗子市は、海岸区域に近接して住宅が密集している逗子海岸の地域的な特性に鑑み、安全で快適な逗子海水浴場の確保のため、関係者（市民、観光・商工団体、自治会、市職員等）による検討を経て、次のようなルールを導入した。

#### [事業者側のルール]

- ・海の家は20時閉店とし、クラブ化・ライブハウスの形態での営業は禁止
- ・海の家は砂浜を清掃し、組合はごみ収集業者との契約等を行う
- ・違反行為によっては、営業停止等の処分を行う

#### [利用者側のルール]

- ・砂浜での飲酒の禁止（海の家では可能）
- ・スピーカー等の使用の禁止
- ・水上オートバイ等の遊泳区域への乗り入れ禁止、砂浜への持込禁止
- ・自らの出したごみを持ち帰る





## 資料



住宅街

ホテル・  
旅館

飲食街



空き地

道路

海の家

海の家

海の家

海の家

海の家

砂浜

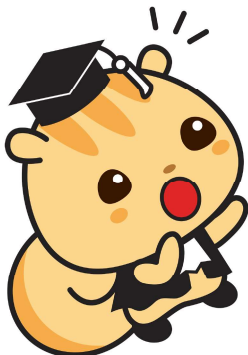
海



サンゴ礁

ハウリス町は、美しい海やサンゴ礁などの自然が豊かで、海水浴やダイビングを目的とした観光客が多く、人気の観光地となっている。しかし、最近、海水浴客の増加に伴い様々な問題が起きている。

町としては、雇用創出や地域活性化などの観点から、この町ほぼ唯一の産業である観光産業を更に発展させたいと考えている一方で、住民だけでなく、観光客からの苦情も増加していることから、海水浴場の利用に関する条例を制定して、問題の解決を図りたいと考えている。



法教育マスコットキャラクター  
「ハウリス君」

## 主な問題

### 〈ハウリス町の産業について〉

夏の観光業がほぼ唯一の産業であり、観光客の減少、つまり、この期間の収入の減少は、多くの町民の死活問題に直結する。

### 〈騒音について〉

海の家が大きな音楽をかけたり、海水浴客が深夜まで大声で騒いだりして、騒音が問題となっている。

### 〈飲酒・喫煙について〉

飲酒した海水浴客が騒いだり、ビーチで喫煙していたりするため、悪評が立ち、家族連れの海水浴客が減少している。

### 〈水上バイクについて〉

水上バイクが海水浴場内やサンゴ礁の上を自由に通行しているため、泳いでいる海水浴客やサンゴ礁を見るためにダイビングをしている人との接触事故が起きた場合、重大事故になりかねない。

### 〈ごみについて〉

海水浴客によって大量のごみが浜辺に置き去りにされるなど、環境が悪化している（現在は町がごみの処理費用を負担しているが、通常のごみ収集車だけでは、回収ができないほどになってきている。このままの状態が続けば、ごみ処理のための税金投入を増やさなければならず、結果として、他の行政サービス（学校の改修など）の停滞を招いてしまう。）。

ごみによる自然破壊（砂浜のごみによる海の汚れやサンゴ礁へのダメージ）も問題となっている。

## 利害関係者の主張



### 住民

一部の海水浴客や海を家の行動には本当に迷惑している。しかし、あまり厳しいルールを作ってしまうと客離れにつながり、町が衰退してしまうのも問題だ。



### 事業者（海の家）

大きな問題は7～9月の3か月間だけなので、海水浴客のおかげでこの町は潤っているのだから、少くらの問題は受け入れるべきだ。仮にルールを作るのであれば、海水浴客のことを一番考えたものにするべきではないか。



### 海水浴客（独身者層）

日常から解放されるために来ているのだから、観光地に来てまで厳しいルールに縛られたくない。



### 海水浴客（ファミリー層）

泊まりがけで来たりするのだから、子どもと一緒に夜に花火などをして楽しみたい。しかし、あまり治安が良くないようなら、来年からは違う海水浴場にしようかな。



### ホテル、旅館

夏は一番繁盛する季節なので、利用客が減少すれば、経営が成り立たなくなってしまう。



## 【課題】

この問題を解決するためには、どのようなルール（条例）を作ればよいだろうか。利害関係者それぞれの主張を踏まえて考えよう。

**問1** どのような条例を作ればよいだろうか。項目ごとに考えよう。

条例案	その条例案を作成した理由
①騒音対策について	
②ビーチでの飲酒・喫煙について	
③水上バイクについて	
④ごみ対策等について	
⑤ルールを守らせるための手段・方策について（罰則を設けることも含めて検討）	

**問2** それぞれの案を持ち寄って話し合い、どの利害関係者からも納得の得られる内容の条例を作ろう。 ※単に項目を列挙するのではなく、文章化すること。

条例	その条例を作成した理由
①騒音対策について	
②ビーチでの飲酒・喫煙について	
③水上バイクについて	
④ごみ対策等について	
⑤ルールを守らせるための手段・方策について（罰則を設けることも含めて検討）	



年 組 番 氏名

### ● ルールづくりの手續について

#### 【手續の公平性】

「誰が決めた」ルールなのか（本件では町議会）ということや、その作成過程にルールの適用を受ける人たちが参加することの重要性について、意識することができたか。

できた  できなかった

### ● ルールの内容について

#### 【手段の相当性】

① 目的達成のために役に立つルールといえるか。

いえる  いえない

[理由]

② (過剰なルールではなく) 目的に照らして、手段が適切といえるか。

いえる  いえない

[理由]

【明確性】 複数の解釈ができるような曖昧なルールになっていないか。

なっていない  なっている

[理由]

【平等性】 立場を入れ替えても受け入れられる内容となっているか。

なっている  なっていない

[理由]

罰則を設けてまで他人にルールを強制することは適切か、(仮に適切だとして) その理由は何かについて、検討することができたか。

できた  できなかった

[理由]

### ● ルールの意義・役割について

作成したルールによって、

① 社会の秩序を維持することができるか。

できる  できない

② 人々の活動が促進されるか。

できる  できない

③ 紛争が起こったとき、解決することができるか。

できる  できない