

パブリック・エデュケーション・スタディ

Public Education Study

第 10 号 (No.10)

2019 年 2 月 28 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 10 号(No.10)

=====

学校生活の安全確保と生徒の参加～学校安全に生徒の意見や声を反映させる仕組～
矢吹 芳洋 1P

学校と教師（過去・現在・未来） 齋藤 博志 20P

特別支援教育における教育課程についての一考察～「自立活動」に着目して～
角田真紀子 32P

公立高等学校における「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携の在り方に関する
事例検討～「主体的・対話的で深い学び」を実現させるために～
長船 孝明 45P

2019年2月28日

専修大学教育政策研究室

刊行にあたって

嶺井 正也

「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」という、よくもこんな長い名前の答申を出したものである。しかも「持続可能な学校指導・運営体制」というもったいをつけた言葉をいれて、である。

いうまでもなくこれは 2019 年 1 月 25 日に中央教育審議会が出した答申であるが、「教職調整額」を規定した給特法体制の見直しは、案の定、見送った。答申のポイントは別添された「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」で示された時間外勤務の上限を「月 45 時間」、「年 360 時間」とするものでしかなかった。

その不十分さを詳しく指摘しているのが齋藤博志氏の「学校と教師（過去・現在・未来）」である。そこでは東京都における平成 31 年度教員採用試験受験者数の激減の背景の一つとして、「学校での働き方改革」の問題性が指摘されている。

文部科学省は将来の教員定数減に対応するとして、私立大学での養成課程をしぼり始め、一方、国立大学の教職大学院での養成を拡大しつつある。こうなると教職希望者が、特に私立の一般大学で大幅に減少することが予測されるが、臨時的任用教員探しに汲々としている学校現場の要請はいったいどうなっていくのか。「持続可能な・・・」を文部科学省自ら否定することになりはしないか。

それでも教職課程へのコアカリキュラムを導入し、それに基づき、教職科目担当者を業績審査の徹底によって選別しようとしてきたこの間の経緯はひどいものであった。コアカリキュラムの内実は、いうまでもなく、学習指導要領の内容であり、担当者にはその解説が求められる。その業績のないものははじめたのである。もはや「教育学研究」は教職課程担当者には不要といわんばかりである。本誌第 10 号掲載の矢吹・角田・長船氏のそれぞれの原稿は、それを強いられた担当者の苦労の産物である、と編集人には思われてならない。

さて、本誌『パブリック・エデュケーション・スタディ』は 0 号からスタートしたので、通算では 11 号を数えることになる。本号編集人が 2018 年 3 月末をもって専修大学を定年退職したため、本号以降の発行は神田校舎矢吹芳洋研究室にある「教育政策研究室」となる。

2019 年 2 月 15 日

(専修大学名誉教授)

学校生活の安全確保と生徒の参加

～学校安全に生徒の意見や声を反映させる仕組～

矢吹 芳洋

はじめに

安全なはずの学校において、児童・生徒が被害者となる事件や事故、災害が起きている。それによってケガやさらには死亡事件も発生している。

2001年6月8日、大阪教育大学附属池田小学校に凶器を持った男が侵入して児童を襲撃し、児童8名が死亡し13名が負傷、またこれを止めようとした教師2名も負傷する事件が起きた¹。文部科学省は、1999年に発生した京都市立日野小学校の校庭で遊んでいた小学校2年生の児童が侵入者に首など数カ所を刺され死亡した事件後に「安全管理に関する通知」を出し、児童・生徒の安全確保を図る指示をしていた。しかし国立大学附属小学校である池田小学校にはこの通知が十分に伝わらず、教職員も理解していなかったため、避難誘導、救命活動などの組織的な対処が十分できなかつたことが被害を拡大させた要因の一つであったといわれている。この事件をきっかけに、学校に防犯カメラが設置され、部外者の立ち入りが原則禁止となり、保護者や地域ボランティアによる集団登校の見守りが行われるようになった。またこの事件は、学校安全のあり方を改めて問いかけてきつかけになり、子どもの学校生活の安全を確保する法が整備され、教職員も防犯や心肺蘇生術を学ぶようになった。

2011年3月11に発生した東日本大震災に伴う津波により、石巻市立大川小学校では避難途中の児童・生徒と教職員が多数死亡するという痛ましい事故が発生した²。大川小学校は、地震によって校舎の窓ガラスが割れる被害を受けた。教師らは、いったん児童を校庭に避難させた。その後、避難先をめぐり議論を始め、避難行動の開始までに40分以上経過した。避難中に津波に襲われ、児童74名と教職員10名が死亡する結果をもたらした。一方でいち早く家族と共に自主避難した児童は助かり、地震等の自然災害時の学校の対応のあり方が問題とされている。そして児童・生徒を早く安全な場所に避難誘導すべき責任のある教師が、それができず多数の児童を死なせてしまった責任を問われ裁判になっている³。大川小学校の事故は、自然災害との関係で学校安全のあり方の見直すきっかけとなつた。

このような大きな事件や事故以外にも、児童・生徒の安全を脅かす事件や事故が多発している。これらの事件は痛ましいことであるが、こうした事件や事故を減らし、児童・生徒の安全を確実に確保する観点から、これらの事件や事故から教訓を得て新たな対応策が打ち出されなければな

¹ 朝日新聞 2001年6月8日付 東京夕刊19頁。

² 朝日新聞 2011年4月10日付 東京朝刊39頁。

³ 宮城県石巻市大川小学校津波訴訟では、仙台高裁が児童の死が校長や市教育委員会による防災の不備にあったとして組織的の過失を認め、遺族らの勝訴となった。朝日新聞 2018年4月27日付 東京朝刊35頁。

らない。当然、文部科学省を中心に対応策が打ち出されているが、これらの対応策はあくまでも児童・生徒を守るべき存在としてのみ位置づけるだけで、児童・生徒が自分たちで安全を守るという視点が欠落している。

本稿では、児童・生徒が学校生活の安全を当事者として守る仕組を考えてみたい。つまり、これまで守られるべき対象としてのみ扱われてきた児童・生徒を、自分たちが主体的に安全確保する存在として位置づける制度を検討することである⁴。

そこで先ず、現在、児童・生徒の学校生活の安全を確保する制度がどのようにになっているか概観する。次に、学校安全の関連法である学校保健安全法が、児童・生徒の安全を確保するために、関係者に何を求めているか明らかにする。さらに、学校保健安全法を具体化する「学校安全推進計画」や「学校事故指針」などの運用計画・指針を考察して概要と課題を確認する。その上で、児童・生徒参加による安全確保という観点から、どのような仕組が可能化か考えてみたい。具体的には、学校安全に関して、生徒が当事者として参加して自分たちの意見や声を反映させる仕組づくりの可能性である。ここで想定しているのは、生徒たちが学校安全に関して、当事者として意見や考えを述べることが認められる、あるいはその声や訴えを反映される仕組である。そしてそれが持つ意味である。なお、ここででは、参加を手続き的な参加に加え、意見や声、さらには訴えを含めた広い概念として用いることとする。

1. 児童・生徒の学校生活の安全をめぐる制度

児童・生徒の学校生活上の安全問題を考える前提として、はじめに学校安全確保の仕組について概観しておきたい。

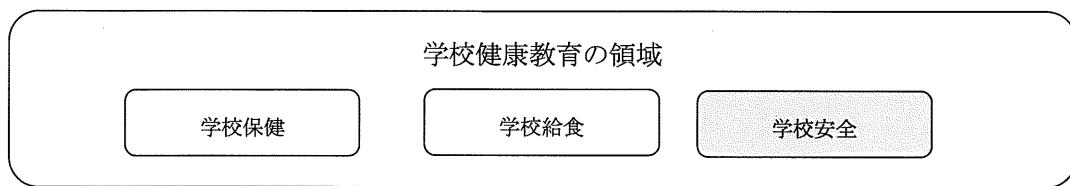
図1に示したように、児童・生徒の学校生活上の安全は、学校安全、学校保健、学校給食の3つで構成される学校健康教育の領域に含まれる。そして学校安全は、生活安全、交通安全、災害安全の3つの領域で構成される。生活安全は、児童・生徒が日常生活で起こる事件や事故の内容、原因、結果と安全確保の方法を理解し、安全に行動ができるようにする活動である。交通安全は、文字通り交通に関して危険を理解し、安全な歩行と自転車や二輪車の安全利用ができるようになる活動である。災害安全は、地震、津波、風水害などの自然災害だけでなく、火災や原子力災害などの人的災害も含まれ、これらの災害発生時の危険を理解し、正しく備え適切な行動がとれるようになる活動である。

学校安全にはまた、安全教育、安全管理、組織活動の3つの活動領域がある。安全教育は、児童・生徒が心身の発達段階に応じて安全について必要な事柄を理解し、それらを日常生活に適用し、危険を避けて安全に行動したり、他の人や社会の安全のために貢献したりできるようになることをめざす教育で、安全学習と安全指導の2つに分けることができる。安全学習は、安全に関

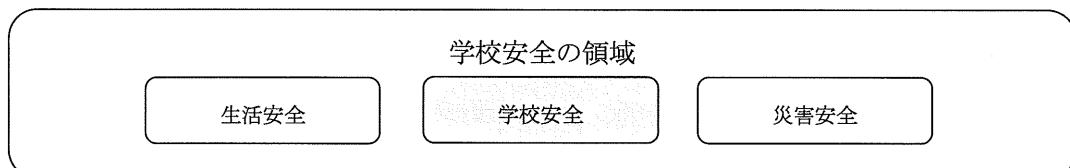
⁴ 法律上、児童・生徒は、小学生を児童、中学生・高校生・専門学校生を生徒と表記する。本稿の対象を児童・生徒として、児童もその対象として含め、仕組を考えることもできる。しかし小学生は、1年生から6年生まで発達段階に大きな差異があり、意見表明の対象として扱うか否かについて様々な議論がある。そこで本稿では、意見形成能力が概ね承認されている中学生及び高校生に限定して扱うこととする。

図1 学校安全の領域と構造

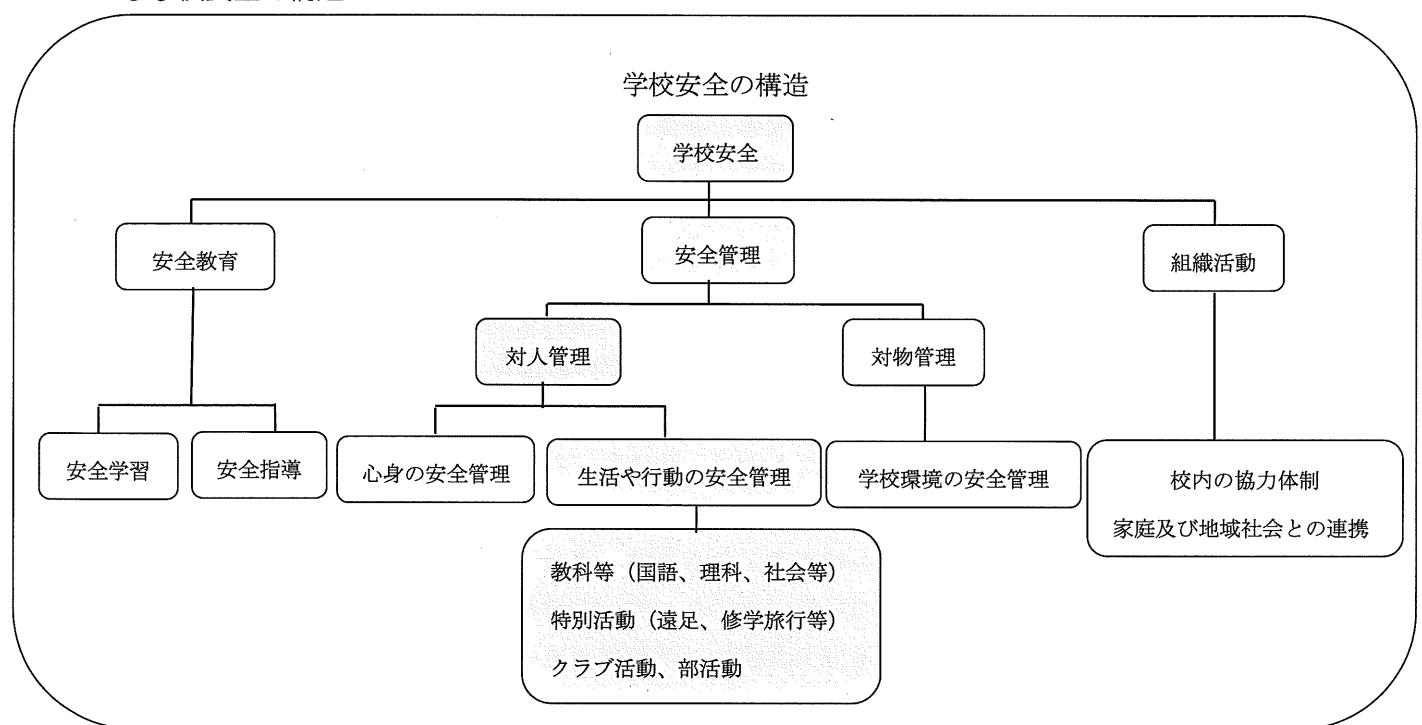
○学校健康教育の領域



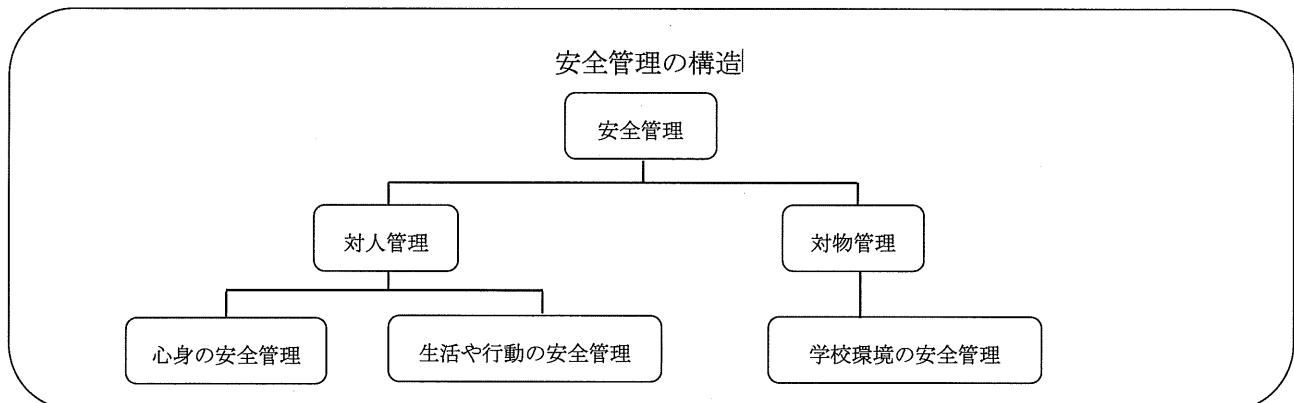
○学校安全の領域



○学校安全の構造



○学校管理の構造



※青森県教育委員会『防災安全の手引第二版』平成25年8月を参考に一部修正し図式化した。

する基礎的・基本的事項を系統的に理解し、思考力、判断力を高めることによって、安全についての適切な意思決定ができるようすることをめざす。安全指導は、安全に関する問題を中心に取り上げ、安全の保持増進に関する実践的な能力や態度、より望ましい習慣の形成をめざす⁵。安全管理は、児童・生徒の学校生活が安全に営まれるように学校環境の安全について必要な条件整備を図る活動で、対物管理と対人管理の2つに分けられる。対物管理は、学校環境の安全管理を指す。校舎内外の施設設備の安全点検と安全措置、学校環境の美化等情操面への配慮が含まれる。対人管理には、心身の安全管理と生活行動の安全管理がある。心身の安全管理には、事故災害発生の主体的要因の把握（健康診断、知能検査、性格検査、安全意識調査など）、日常の行動観察、日常の救急処置及び緊急事故発生時の救急体制の確立が含まれる。生活上の安全管理は、学校生活と校外生活に分けることができる。校内生活には、安全行動の実態把握、休憩時間、教科等（国語、理科、社会）、特別活動（遠足、修学旅行）、クラブ活動等が対象となる。校外活動には、校外の危険個所などの把握、通学路の設定と通学方法、野外遊びや運動の種類や場所などの規制が含まれる⁶。

組織活動は、安全教育や安全管理の活動を円滑に進めるために、家庭、地域社会や関係機関・団体との連携を図りながら、それぞれの機能を發揮して一体的に進められる活動で、校内の協力体制、教職員の研修、家庭及び地域との連携が含まれる⁷。

2. 学校保健安全法と学校安全と目的

次に、児童・生徒の学校生活上の安全を確保する学校保健安全法を見ておきたい。児童・生徒の学校生活上の安全を確保するために、どのような制度の整備を求めているか明らかにしたい。

同法は、児童・生徒の学校生活上の安全について定める。2008(平成20)年6月18日に従前の学校保健法を時代状況に合わせ改正したもので、法律名にあるように、学校保健と学校安全の2つの領域をカバーする⁸。文部科学省は、法改正の理由について、疾患を抱える児童・生徒が増加していること、並びに児童・生徒が被害者となる事件・事故・災害等が発生していること挙げ、近年の健康・安全を取り巻く状況の変化に対応し、学校保健及び学校安全に関し各学校が共通に取り組むべき事項を整備し、国、地方公共団体、学校設置者の責務を定め指導の充実を図るために改正したと述べている⁹。

(1) 学校保健安全法の概要

学校保健安全法は、第1章 総則、第2章 学校保健、第3章 学校安全、第4章 雑則で構成されている。第1章 総則では法の目的が確認され（1条）、その目的実現のために国及び地方公共

⁵ 北海道教育委員会『学校安全推進資料 平成25年改訂版』平成26年3月 1頁。

⁶ 石川県教育委員会『石川の学校安全指針（暫定版）一かけがえのない子ども達の命を守ろうー』平成23年8月 2-3頁。

⁷ 青森県教育委員会『防災安全の手引第二版』平成25年8月 2-3頁。

⁸ 法律第73号 2009(平成21)年4月1日施行。

⁹ 法改正に示されているように、児童・生徒の学校生活の安全を実現するには社会状況の変化を十分考えながらその実現に当たることが求められることを示していると言える。文部科学省スポーツ少年局長通知・「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について」(20文科第522号) 2008(平成20)年7月9日。

団体の責務を規定している（第3条）。第2章 学校保健は第4条から第25条まであり、健康相談や保健指導等の規定が置かれている。学校安全について規定するのが第3章 学校安全で、第26条から第30条まで5カ条ある。

第1条は、法の目的を定める。目的が、第一に児童・生徒及び教職員の健康保持・増進のために健康管理に関する必要事項、そして第二に児童・生徒の学校での安全確保のために学校安全管理に関する必要事項の制定にあるとしている。つまり、学校健康と学校安全の確保の2つの目的があることを確認している¹⁰。

（2）学校安全に関する規定

学校安全に関連する部分を見ておこう。関連するのは、第3条と、第26条から第30条である。

第3条は、学校安全に関して一般的、概括的な責務を定める。学校安全について具体的に規定するのが第26条から第30条である。これらの規定は、学校安全に関わる当事者を指定し、その責務内容を規定している。当事者として言及されているのは、学校の設置者、学校、校長の3者である。これらの規定には、本稿で問題とする授業、生活・生徒指導、部活指導など教師の教育実践に伴い発生するケガ、自殺等の問題に関する内容が含まれている。

① 国と地方公共団体の責務

目的実現の責任のある国と地方公団体について規定するのが第3条である。第1項は、国と地方公共団体両者の責務を規定する。学校保健と学校安全が確実かつ効果的に実施されるよう国と地方公共団体が財政措置やその他必要な措置を講じることを求めている。ここではまた、学校保健と学校安全の確実かつ効果的実施の二つの目的が掲げられている。学校安全に限定し、国と地方公共団体の責務を規定するのが第2項と第3項である。第2項は、各学校が学校安全の総合的・効果的取組を推進できるようにするため、国の役割として学校安全推進計画の策定やその他の措置を講じることを求める。そして第3項は、地方公共団体の役割として、国の措置に準じた措置を取ることを求める¹¹。

② 学校設置者の学校安全に関する責務

第26条は、学校設置者の義務を規定する。学校設置者は、公立学校の場合に都道府県と市町村の教育委員会になるが、私立学校の場合は学校法人となる。第26条は、学校の設置者に学校事故等の発生予防と、発生してしまった場合に適切な対処を求める。つまり、第一に、事故、加害行為、災害等（以下、事故等）によって児童・生徒に危険が生じないように予防措置を取っておくことである。具体的には、学校施設・設備の整備充実、管理運営体制の整備充実、そしてその他必要な措置である。第二に、危険や危害が生じてしまった場合に適切に対処できるようにしておくことである。これらの義務は、いわゆる努力義務となっている。

③ 学校の安全計画策定・実施義務

第27条は、学校の義務を規定する。学校は、児童・生徒等の安全確保を図るために、学校安全計画の策定・実施を義務づける。学校安全計画の内容として、施設設備の安全点検、児童・生徒に対する安全指導、教職員の研修、その他学校安全に関する事項を含むことが求められる。この義

¹⁰ 第2条（定義）は、本法の対象となる学校及び児童・生徒の範囲を明確にしている。

¹¹ これらの義務は、いずれも努力義務となっている。

務は、法的義務である。

④ 校長の学校環境の安全確保義務

第28条は、学校の責任者としての校長の義務を規定する。内容は、学校環境の安全確保義務である。校長は、学校の責任者として、児童・生徒の安全確保を図る上で支障があると考えられるものについて改善することが求められ、学校が単独でできないものについては、教育委員会に報告することが求められる。

⑤ 学校の危険発生時対処要領の作成義務

第29条は、危険発生を想定した規定である。危険発生時、すなわち不幸にして危険・危害が発生した場合に取るべき措置を定める。第1項は、まず危険発生時に教職員が取るべき措置の具体的な内容と手順を定めた危険等発生時対処要領、いわゆる危機管理マニュアルの作成を学校に義務付ける。第2項は、校長に教職員への危機管理マニュアルの周知、それに基づく訓練の実施、その他教職員が適切に対処するために必要な措置を講じることを求める。加えて第3項は、学校に事故等によって危害が発生し、児童・生徒の心身に影響が生じた場合、学校に心身の回復を図る適切な支援を行うことを求める。

⑥ 学校の学校関係者との連携義務

第30条は、学校に学校関係者との連携を求める規定である。学校は、学校安全を確保するため、学校の関係者や関係機関と連携を図ることが求められる。関係者として、保護者、管轄警察署、市民団体、地域住民、その他の関係者が挙げられている。これは努力義務である。

3. 文部科学省の学校安全関連文書と児童・生徒の参加

学校生活の安全確保するために児童・生徒の意見や考え、そして声を反映させるには、どのように仕組が考えられるだろうか。文部科学省の示したマニュアルや指針の中にも、参考にできる幾つかの提言がある。ここでは、その中からヒントを探ってみたい。

(1) 『学校安全の推進に関する計画』における児童・生徒の参画

最初に、学校保健安全法第3条2項により、国にその策定が義務付けられている学校安全の推進に関する計画について見てみよう。

学校安全の推進に関する計画は、学校保健安全法第3条2項に基づき、都道府県及び市町村教育委員会が作成する学校安全計画の参考とするために、国に作成が義務付けられた計画である。平成24年4月に第一次学校安全の推進に関する計画（以下、第一次安全推進計画）が出された¹²。その後の社会状況の変化に対応するため、第一安全推進計画の反省を基に、平成29年3月に第二次学校安全の推進に関する計画が出された（以下、第二次安全推進計画）。

第二次安全推進計画は、大きくⅠ 児童・生徒等の安全を取り巻く現状と課題、Ⅱ 今後の学校安全の推進の方向性、Ⅲ 学校安全を推進するための方策の3つで構成されている。この計画の中で児童・生徒の参画に触れている。

まず学校安全をめぐる現状について、社会状況の変化に伴い新たな課題が顕在化しその課題も

¹² 文部科学省『学校安全の推進に関する計画』平成24年4月27日

深刻化していることを問題としている¹³。特に中学生や高校生にも課題が生じていることが指摘され、発達段階に応じた取組みの必要性が強調されている¹⁴。これまでの学校安全の取組について、第一次安全推進計画に基づき進められてきたものの、依然としての方法や体制の確立が十分できておらず、安全確保のための危機管理マニュアルの策定やそれに基づく安全点検の実施が形骸化していること、事故後の検証も不十分であることが指摘されている¹⁵。そして今後は、学校安全に関するPDCAサイクルを確立し、社会状況の変化を踏まえた新たな視点からの取組みが必要であるとしている¹⁶。さらにII 今後の学校安全の推進の方向性の（4）学校安全に関するPDCAの確立を通じた事故等の防止において、事故の未然防止や再発防止策の確実な実施には、学校が外部の専門家や関係機関と連携した安全点検を徹底すること、また事故等の未然防止や発生後の調査・検証、再発防止する取組を改善、充実するために、PDCAサイクルとしてこれを実施する必要性があるとしている¹⁷。

具体的な改善策として、第一に、事故の未然防止を最優先にしながら発生原因の究明やこれまでの安全対策についての検証が求められること、第二に、事故等に至る過程や原因の分析を行う詳細調査を行い実効的な再発防止の取組につなげ、その詳細調査は第三者的な外部専門家による調査委員会を設置して中立性・公平性に疑義が生じないよう運営する必要があること¹⁸、第三に、その検証を学校だけで行うには限界があるので教育委員会による組織的支援が重要であること¹⁹、第四に、学校をめぐる課題が複雑化、多様化している中で、学校や教職員が全てを担うのは困難で、家庭や地域と連携・協働して推進することが不可欠であることなどが指摘されている²⁰。

そして興味深いのは、地域との連携・協働による学校安全の推進に関連して、防災訓練の領域で地域社会の一員として児童・生徒が参画することを挙げ、それが発達段階に応じて役割を体験的に学ぶ機会をえることになり、彼らの意識の向上に役立つことが期待できるとしていることである²¹。確かに、ここでは児童・生徒の参画が、防災訓練への参画に限定しているものの、明確に言及されている。

(2) 『学校事故対応に関する指針』と仕組づくり

学校安全に児童・生徒の意見や声を反映させる考え方は、文部科学省の有識者会議が平成28年3月に作成した「学校事故対応に関する指針」（以下、事故対応指針）にも見ることができる。

学校保健安全法第29条は、各学校に危険等発生時対処要領、いわゆる「危機管理マニュアル」の策定義務を課しているが、事故対応指針はそのモデルとして国が作成したものである。学校保健安全法第3条2項により、国に学校安全推進計画の策定義務が課され、それに従って作成され

¹³ 文部科学省『第二次学校安全の推進に関する計画』平成29年3月24日1頁。

¹⁴ 同上2-3頁。

¹⁵ 同上4-5頁。

¹⁶ 同上5頁。

¹⁷ 同上7頁。

¹⁸ 同上25頁。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上26頁。

²¹ 同上27頁。

た第二次学校安全推進計画では、モデル策定の経緯について「事故等の検証・・・は、学校及び学校設置者の対応が十分でないとの指摘があった。このため、文部科学省では、平成26年度より有識者会議を設置して、・・・平成28年3月31日に、学校管理下での事故等の対応の在り方に関する指針である『学校事故対応に関する指針』を取りまとめた。」としている²²。平成24年4月に示された第一学校安全推進計画の下、各学校も危機管理マニュアルを作成して対応してきたが、その対応が不十分であったため、国が事故対応の指針のモデルを示し、実効性のある十分な対応ができるようにするため策定されたことが述べられている。

この事故対応指針は、1 事故発生の未然防止及び事故発生に備えた事前の取組、2 事故発生後の取組、3 調査の実施、4 再発防止策の策定・実施、5 被害児童・生徒等の保護者への支援から構成されている。1 が事前対応、すなわち未然防止で、2 以下が事後的対応を求めるものである。

事故対応指針の1 事故発生の未然防止及び事故発生に備えた事前の取組では、教員研修など 8 項目が掲げられている。その一項目である（3）安全点検の実施（安全管理の徹底）の冒頭において「学校の施設及び設備等の安全点検については、学校保健安全法第27条及び学校保健安全法施行規則第28条に定められているとおり、計画的に実施する。」（下線、引用者）として、第27条及び同施行規則第28条が意図する点検は「学校の施設及び設備等の安全点検」であって、施設設備以外の安全点検（評価）が含まれていないような説明がなされている²³。しかし根拠規定である学校保健安全法第27条を見ると、「学校においては、児童・生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童・生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。」（下線、引用者）とあるように、施設設備の安全点検は、あくまでも学校における児童・生徒の安全確保の一つ手段に過ぎないことがわかる。つまり「その他学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない」としているのは、施設設備の安全点検、安全指導、教員研修など明示されたもの以外に「児童・生徒等の安全の確保を図るため」に必要なものであれば、その都度、必要に応じ計画を策定し実施することを求めていると解釈することができる。これが同条の素直な理解であるといえる。

この解釈は、事故対応指針でも裏付けることができる。事故対応指針は、その後「児童・生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じなければならない。」（下線、引用者）と述べており、児童・生徒の安全を確保する上で必要な事柄は、施設設備の安全点検以外にもあることを認めている²⁴。

さらに興味深いのは、その際、「安全点検の実施に当たっては、児童・生徒等の意見も聴き入れ、児童・生徒等の視点で危ないと思っている箇所についても点検を行うことも重要である。」（下線、引用者）としている点である²⁵。点検・検証を行う上で、児童・生徒の意見を聴き、その視点を活かしながら行うことを求めており、事故の発生予防、すなわち再発防止のためには、被害者である児童・生徒の視点が欠かせないと認めていると言えよう。

²² 文部科学省「学校事故対応に関する調査研究」有識者会議『学校事故対応に関する指針』平成28年3月 24-5頁。

²³ 同上 5 頁。

²⁴ 同上。

²⁵ 同上 6 頁。

(3) 『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』と仕組づくり

児童・生徒の意見や考えそして声を反映する仕組みづくりには、学校事故とは異なるが、子どもの自殺予防に関して文部科学省の「児童・生徒の自殺予防に関する調査研究協力者会議」が平成21年3月に示した『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』にもそのヒントがある²⁶。

子どもの自殺が社会問題となる中で示されたこのマニュアルには、次のような指摘がある。

自殺予防のための校内体制作りに言及する部分で、「保健室や相談室を、どの子どもも気軽に来室できる場所にしたいものです。・・・また、教育相談週間を設けて子どもが先生と話しやすい雰囲気を作ったり、アンケートを実施して子どもや保護者の率直な声が学校に届くようにすることもひとつ的方法です。」（下線、引用者）として、児童・生徒の声が届く体制作りの重要性を指摘している²⁷。さらに、「スクールカウンセラー・・・は専門家として、教員とは異なる枠組みや人間関係で子どもと関わることができます。日頃から子どもたちが心を許して相談できる存在として、また自殺などの危機対応においては心のケアを行う中心として校内体制に位置づけ、十分な連携を図ります。可能であれば、情報交換会や事例検討会に参加してもらうとよいでしょう。」とあるように、スクールカウンセラー積極的に位置づけて行く必要性が指摘されている²⁸。

児童・生徒の意見や声が学校に届く体制作りと、その際、教師と違った立場からアプローチができるスクールカウンセラーの役割は、学校安全の問題にも活用できる視点であると言える。

4. 学校安全の点検・評価と児童・生徒の参加

これまで見てきたように、学校生活の安全に確保に関して、児童・生徒の参加・関与を認める制度は必ずしも整備されているとは言えない。しかし欧米では、様々な観点から、学校のメンバーであり、当事者でもある生徒の代表を学校の管理・運営活動等に参加させようとしている。イギリスでは、2003年に中等学校の学校理事会に生徒が準構成員として参加する制度が導入された²⁹。わが国でも、国連・子どもの権利条約の採択・批准以降、学校教育活動への子どもの参加が議論されようになってきていている。ここでは、学校安全の点検・評価について、児童・生徒の参加の観点から考察することにする。

はじめに、子どもの参加をめぐる議論を見ておこう。この点については、照屋の研究が参考になるので、これをベースに考えてみたい³⁰。

²⁶ 文部科学省『教師が知っておきたい子どもの自殺予防』平成21年3月14頁。

²⁷ 同上15頁。

²⁸ 同上17-8頁。

²⁹ 痕田眞二「学校経営参加制度の到達点とペースペクティブ」『日本教育経営学会』第48号2006年35頁。なお、学校教育の観点から考えるならば、児童・生徒の参加の表現となるが、学校参加の問題を子ども一般の参加論の中に位置づける考え方か援用しようとするものであるので、ここでは子どもの参加として置く。

³⁰ 照屋は、子どもの参加論を大きく4つに分けて分析している。この他にも参加論の考え方がある。一つは社会奉仕的参加論である。文部科学省や教育委員会で進めるボランティア等への参加論である。あくまでも参加を奉仕活動への貢献に限定する考え方で、いわば奉仕活動に子どものマンパワーを活用しようとする。東京都のボランティアの義務化条例などである。もう一つは、授業参加論である。授業参加論は、授業技術の視点から、子どもの主体性を育てるために論じられている。講義形式の一斉指導による授業に対して、主体性を育成するため児童・生徒を授業づくりに積極的参加させる考え方である。参加型の授業形式である。照屋翔太「学校づくりへの子どもの参加に関する一考察－ネットワーク・ガバナンスの観点から－」東邦学誌第43巻1号 2014年6月107-119頁。

(1) 権利としての子どもの参加

児童・生徒の学校参加や教育参加を最初に主張したのは、権利としての子どもの参加論からの主張である。この参加論は、教育法の研究者を中心に主張されてきた。そのきっかけとなったのが、1989年に国連で採択された子どもの権利に関する条約（政府訳：児童の権利に関する条約、以下、子どもの権利条約）である。日本は1994年に批准している。その根拠として子どもの権利条約第12条（意見表明権）を掲げる。

第12条は、意見表明権を規定している。

<第12条>

1項 締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。

2項 この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与える司法的および行政的手続においても、直接または代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる³¹。

この立場からは、第12条は子どもを権利行使主体として位置づける典型的な規定とも解釈されている。

子どもにも多数の犠牲者がいた第一次世界大戦後、子どもの命を守るために、1929年に児童の権利宣言（通称ジュネーブ宣言）が採択された。ここでは子どもを保護の対象として位置づけた。その後、1959年にも児童の権利宣言が採択され、子どもを保護の対象だけでなく権利主体としても位置づけた。そしてこの宣言をその後の時代状況に合わせて見直し、開始から10年の歳月をかけて法的拘束力を持つ条約として採択したのが子どもの権利条約である。この条約では、子どもを保護の対象、権利の主体だけでなく、これらに加えて権利行使の主体として位置づけた。その典型的な規定が第12条の意見表明権であるとしている。

第12条の意見表明権は、子どもが自分自身に影響を与える事柄の決定過程に参加させて自分の意見を述べさせ、その成熟度に応じて意見を尊重し、その子どもの最善の利益を確保しようとするものである。「子どもに影響を与える事柄」について、当該子ども個人に与える事柄は当然のこととした上で、さらに子ども全体に影響を与える事柄にも意見を表明する権利が与えられていると理解する³²。もちろんその意見は、子どもの発達の度合いに応じて尊重されることになる。

この解釈からは、学校生活の安全も子どもに影響を与える事柄であるから、当然、子どもの安全に関して意見を述べる権利が保障されることになる。そしてまず、子どもは既存の制度の中で子どもが意見を述べる機会を与えられ、それがなければ保障する制度をつくることが求められることになる。

³¹ 永井憲一他編『[新解説] 子どもの権利条約』日本評論社 2000年 88-89頁。

³² 平野裕二訳「子どもの権利委員会 一般的意見 12号（2009年）－意見を聽かれる子どもの権利」子どもの権利委員会第51会期 3-5頁。

(2) 教育（発達保障の場・機会）としての参加

次に、子どもの参加を発達の観点から捉える考え方である。この考えは、教育的効果を強調し、参加が子どもの発達を促す場や機会となると捉える。特に市民性育成教育、いわゆるシティズンシップ教育との関連で主張されている。民主主義精神の涵養、知識やスキルの習得の観点から、様々な活動への参加や参画が子どもたちの経験をもたらし、将来の民主社会の担い手として育成することになるとする。子どもたちが最も長い時間生活する場である学校の諸活動への参加が、将来の主権者としての準備になり重要であるとする³³。

文部科学省が作成した第二次学校安全推進計画もこの立場を取る。家庭、地域、関係機関との連携・協働による学校安全の推進に関連して、「児童・生徒等が地域の一員として防災訓練に参画し、発達段階に応じた役割を体験的に学ぶことなどにより、大人になったときにその地域を守る意識の向上に資することができる」としている³⁴。

児童・生徒の参加には、常に参加能力という問題が付きまと³⁵。特に児童・生徒は、成熟度不足、力量不足、責任を負えないなど、学校運営への参加には批判が強い³⁶。しかし参加能力は、最初から備わっているものではない。活動に実際に参加し、試行錯誤を繰り返しながら形成されて行く³⁷。児童・生徒は、参加によって学校づくりの主体として必要な力を身に付けることができる。良き市民として社会に貢献する人材を育成するシティズンシップ教育の考え方から、その資質として知識やスキル、態度を身に付けることが求められる中で、学校（運営）参加がその鍵となることは間違いない。そのために、生徒の学校運営に参加する仕組みづくりが求められている³⁸。学校（運営）参加は、参加能力形成に極めて重要な手段であるといえる³⁹。

(3) ガバナンス論としての参加

子どもの参加を学校経営、すなわち学校ガバナンスの観点から捉えるものがある。この考え方には、学校経営の質の向上や学校改善の促進への子どもの参加の有効性を強調する。子どもの参加は、望ましい学校を生み出すための仕組であるとする。児童・生徒を学校づくりのガバナンスの主体として位置づける⁴⁰。

1980年代以降、ガバナンス(Governance)という用語が、政治だけでなく、経済や企業経営分野で使用されようになってきた⁴¹。もともと政治・行政学の用語であるガバメント(Government)は政治の機構や組織を意味し、それと関連するガバナンスは統治の機能を意味する⁴²。

背景には次のような要因がある。一つは、経済のグローバル化の進展と情報通信技術の発達で

³³ 前掲註(2) 109-10 頁。

³⁴ 文部科学省『第2次学校安全の推進に関する計画』平成29年3月24日27頁。

³⁵ 前掲註(1)34 頁。

³⁶ 同上。

³⁷ 同。

³⁸ 同 35-36 頁。

³⁹ 同 36 頁。

⁴⁰ 前掲註(2) 107-119 頁。

⁴¹ 吉川富夫「ガバナンス概念にかかる理論的・歴史的考察」県立広島大学経営情報学部第3号83頁。

⁴² 同上 84 頁。

ある。1990年代、冷戦体制の崩壊に伴い国民国家の枠組みを越え経済活動が行われるようになり、国家が経済活動をコントロールする能力が低下する。またインターネット等の発達によって個人が様々な情報へのアクセスが容易になり、これまで情報の独占によって国民を統治してきた政府がその力を低下させる。こうしたことから、これまでの統治のあり方が問題となる⁴³。もう一つは国内的要因である。20世紀前半、勃興する社会主义思想に対抗するため、自由主義と民主主義を結びつける社会民主主義が欧米先進資本主義諸国との間の政治思想の潮流となつた⁴⁴。政府は、社会を安定的に統治するために、労働問題や福祉問題に國家が介入して社会を支える政策が取られる。いわゆる福祉国家体制である⁴⁵。福祉国家体制では、公共サービスが増大して財政赤字が慢性化する。戦後の高度経済成長の時代にはそのサービスを提供できたが、成長が鈍化し、さらに不況が長期化する中で国家は財政赤字に耐えられなくなり、公共サービス削減の方向に舵を切る。その結果、国家に対する国民の支持は低下することになる。ここでも統治のあり方が問題となる⁴⁶。

民主政では、有権者である国民が代表を選び、その代表である議会が国民の付託を受けて国家意思の決定を行い、執行機関である政府が補助機関の政府部局に職務を付託して執行する方式でガバナンスが行われてきた。これが伝統的なガバナンス方式である。しかしこれが、先の要因によりが崩れることになった⁴⁷。こうした背景により、ガバナンスのあり方への関心が高まり、新しいガバナンスのあり方が模索されることになる⁴⁸。

1980年代以降、新自由主義が新たな改革の理念となり政治思想の主流となる⁴⁹。新しいガバナンスは、社会問題解決への関与の方法を変え、国家・政府がその守備範囲を限定して外部機関に移譲し、国家・政府の統治権限と機能を外部機関に移行させるだけでなく、その構成員である国民や市民が自分自身を統治する方法をとることになる⁵⁰。新自由主義での下では、小さな政府、規制緩和、地方分権、市場経済の活用などがめざされる。

こうした政府の役割の縮小の動きに対して、住民やNPOの中に政府に頼らす、自主的に運営しようとする機運が生まれ、自治体、企業、NGO、NPO、自治組織によるネットワークなどの新しい統治の方法が生まれる⁵¹。ガバナンスは、訳語として協治や共治の語が使用される。政府だけでなく、自治体、企業、NGO、NPO、自治組織が連携し、パートナーシップによって課題解決を図ろうとする考え方である。

そして学校経営の分野でも、学校ガバナンスあるいは教育ガバナンスとして論じられるようになる⁵²。これまで日本の学校経営は、集権型、行政主導型で行われ、保護者や地域住民はそこから排除されてきたが、保護者や地域住民が学校経営の意思形成や決定過程に参加するようになって

⁴³ 同。

⁴⁴ 同95頁。

⁴⁵ 同91頁。

⁴⁶ 同89及び91頁。

⁴⁷ 同89及び91頁。

⁴⁸ 同84頁。

⁴⁹ 同95頁。

⁵⁰ 同97-98頁。

⁵¹ 同100及び103頁。

⁵² 柳澤良明「学校経営における参加とガバナンス—学校ガバナンスを支える教員の『新しい文性』—学校・家庭・地域の新たな関係構築の可能性」『学校経営研究』第36巻 2010年28頁。

きた⁵³。

(4) 児童・生徒の意見を反映する学校安全の視点

見てきたように、子どもの学校参加には、大きく権利論、教育論、ガバナンス論の3つの観点がある。権利としての参加論は、個人の権利の実現の側面が強い⁵⁴。教育論としての参加論は、シティズンシップ教育の考え方を背景としており、新学習指導要領で強調されている主権者教育とも共通する。ガバナンスとしての参加論は、新たな視点を提示するもので、主権者教育との関連も深い。文部科学省の第二次学校安全推進計画は、学校安全への参画を児童・生徒の発達の場や機会とする発達論の立場を取っている。これらはいずれも重要な観点であり、一つの立場に限定する必要はないと考える。学校安全への児童・生徒の参加、すなわち意見表明、声や訴えの伝達は、これらの考え方を下敷きにして制度化を進める必要がある。それが正式な参加の形ではなくても、何らかの形で児童・生徒の意見や声ないし訴えを反映する仕組みづくりを行うべきではないだろうか。それを権利として認めるのか、発達保障の観点から必要なのか、あるいはガバナンスの観点から有用なのかについては議論があろう⁵⁵。いずれにせよ、子どもの意見や声、そして訴えを聞きながら学校安全の点検・評価を行う制度を創りだすことが重要であると言える。

5. 学校参加の仕組と生徒参加の可能性

近年、保護者や地域住民が学校運営の意思形成や決定過程に参加する制度整備が整備されてきている。それらの制度が、児童・生徒の参加を認めているか否かについては不明確である。そこでここでは、現在、どのような制度があるか見た上で、児童・生徒の参加を認めているかどうか見ておきた。

2000年代に入り、公的制度として学校評議員制度や学校運営協議会制度が導入され、これまでの学校経営の在り方とは異なる取組が行われている⁵⁶。

(1) 学校評議員制度

⁵³ 同上30頁。

⁵⁴ 子どもの参加論については、参加のレベルをどのようにするかが問題となる。参画のレベルまで高めるのか、参加のレベルに止めるのか、あるいは意見と声や訴えとしてその意見を活用するレベルに止めるかといった問題である。これらの問題は、子どもの発達段階を考慮しながら考えるべき問題であるといえよう。

⁵⁵ 畠田は、学校運営への生徒の参加の意義を次の5つに分類している。第一が、教育問題解決の方法としての参加である。子どもが当事者として問題解決に参加することでその根本的な解決を図ることができるとする。第二が、要求実現の方法としての参加である。子どもの権利行使の側面である。自分に影響を与える事柄に、権利として子ども自身が参加し、自分の意見を述べることで権利の実現を図ることになると考える。第三が、学校経営における公正確保の方法としての参加である。児童・生徒も学校を構成するメンバーである。そのメンバーが学校の運営に関わることで、決定が公正に行われると考える。第四が、生徒の市民性育成を図る教育活動の一環としての参加である。参加を能力形成の場や機会としてとらえる。参加して経験を積むことによって能力は形成され、将来の社会の担い手に成長できる。その学習の場や機会となるのが参加であると考える。そして第五が、学校づくりの主体としての参加である。ガバナンスの側面である。学校を構成するメンバーとして、主体的に学校づくりに参加し意見を述べることで、より良い学校づくりができると考える。児童・生徒の参加に、より良い学校づくりの効果を期待する。前掲註136頁。

⁵⁶ 柳澤良明「学校経営における参加とガバナンス—学校ガバナンスを支える教員の『新しい文性』—学校・家庭・地域の新たな関係構築の可能性」『学校経営研究』第36巻 2010年28頁。

学校評議員制度は、2000（平成12）年1月21日の学校教育法施行規則の改正により制度化され、同年4月1日から導入された。開かれた学校づくりを推進し、家庭や地域と一体となって子どもも成長を図っていくために、わが国で初めて地域住民の学校運営への参画が認められた制度である。校長は、学校の教育目標・計画や地域との連携の進め方などに関し、保護者や地域住民の意見を聞き、理解や協力を得て、特色ある教育活動を展開していくことが期待される。学校評議員には、当該学校の教職員を除いた教育に識見と理解のある者がなる。校長が推薦し、教育委員会が委嘱する。また学校評議員は必置ではなく、設置者である教育委員会の判断で学校に置くことができる。人数や任期は設置者が決められる。学校評議員は、校長の求めに応じ、校長が行う学校運営に関して意見を述べることができる。意見を求める事項も校長が判断する⁵⁷。学校評議員は、校長個人のアドバイザーであり、学校の意思形成・決定過程への参加制度とはいえない⁵⁸。また校長の求めに応じて助言するだけの制度で、評議員に何ら権限はなく、本当の意味で学校ガバナンスの取組みということもできない⁵⁹。残念ながら、この制度は児童・生徒の参加は全く念頭に置いていない。

（2）学校運営協議会制度（コミュニティー・スクール）

学校運営委員会制度は、地方教育行政の組織運営に関する法律第47条の6に基づき、学校に学校運営に保護者や地域住民の声を反映させる制度で、2004（平成16）年9月から実施されている。伝統的な学校ガバナンスである行政主導型の学校経営に対して、多様な主体による合議体の意思決定システムを導入した新しい学校ガバナンスの形態で、学校が保護者や地域住民の意思や利害を尊重、反映し、一体となって特色ある学校づくりを進めていく仕組みとなっている⁶⁰。委員には一定の権限が与えられている⁶¹。主な役割として、①校長が作成する学校運営の基本方針を承認すること、②学校運営に関する意見を教育委員会又は校長に述べること、③教職員の任用に関して教育委員会に意見を述べることができる。委員は、地域の住民、児童・生徒の保護者、地域学校協働活動推進員、その他教育委員会が必要と認める者で、教育委員会が任命する⁶²。

確かに制度の態様としては、保護者や地域住民が学校運営に直接参加する仕組で、教育委員会による学校ガバナンスを制約する役割を担う。しかし活動の実態は、これまでのPTA役委員会に地域住民が加わっただけで、PTAの活動の範囲を超えおらず、モデルとしてアメリカのチャータースクールのように教科書選定権、教育課程編成権、教職員人事を包含するガバナンスになっていないという問題点が指摘されている⁶³。学校運営協議会の多くが学校支援型で、本来の参加・

⁵⁷ 文部省事務次官通知「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令について(通知)」（文教地224号）平成12年1月21日。

⁵⁸ 窪田眞二「学校経営参加制度の到達点とパースペクティブ」『日本教育経営学会』第48号2006年29頁。

⁵⁹ 前掲註(1)31頁。

⁶⁰ 木岡一明「公教育の規範性と学校ガバナンスの統一的理解に関する考察」『大学・学校づくり研究』第3号9-10頁。

⁶¹ 文部科学省初等中等教育参事官付「コミュニティ・スクールって何？」平成28年7月3頁。

www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/.../07/.../1361007_1_1.pdf

⁶² 前掲註(2)32頁。

⁶³ 前掲註(5)10頁。

協同決定型になつてゐないのが実態である⁶⁴。この制度もまた、児童・生徒の参加を想定していない。

(3) 三者協議会

①三者協議会とは

学校評議員制度や学校運営委員会制度のように法制化されていないものの、保護者等の学校運営への参加を求める制度に学校協議会制度がある。また学校評議員制度と学校運営委員会制度は生徒の参加を認めていないが、学校協議会制度は学校経営に生徒の参加を認めている。そして学校協議会制度は、行政施策としてではなく、各学校の自主的な取組みとして行われている⁶⁵。学校が学校運営に生徒や保護者の考えを取り入る制度で⁶⁶、メンバーは、基本的に学校関係者である生徒、保護者、教員の三者で構成される⁶⁷。名称は一般的に三者協議会であるが、この他に三者懇談会、三者会議、フォーラムなど多様である。生徒、保護者、教員に地域住民を加え、四者協議会とする場合もある。これらは、1990年代後半に登場してきた。

三者協議会の嚆矢となつたのが、1997年に設置された長野県立辰野高等学校三者協議会である⁶⁸。その後、辰野高校の活動の影響を受け、同様の組織を設ける学校が出てきている。2003年には北海道美瑛高等学校と同富良野高等学校、2004年には北海道白老東高等学校、2006年には北海道札幌平岸高等学校、そして2014年には青森県立三沢高等学校で設置されている。とくに美瑛高校は「美高フォーラム」として、生徒・保護者・教員の他に地域住民の4者が参加する話し合いの場となっている⁶⁹。さらに三沢高校では、会議が公開され、新聞社、地元ケーブルテレビ、大学教員とそのゼミ生、県内外の教員等がオブザーバーとして参加することが認められている⁷⁰。

②辰野高校三者協議会

先鞭をつけた長野県辰野高校の三者協議会についてもう少し詳しく見ておこう。

辰野高校は、1980年代からのクラス数が増加し、それとともに学力低下や通学マナー、制服の乱れなど問題行動が急増していた。1994年に教師と地域代表との懇談会が開催され、これらの問題に生徒指導の厳罰化で対応することになった。懇談会は1996年まで3年間続けられたものの、問題はほとんど改善しなかつた。原因が懇談会に当事者である生徒がいないと考えた学校は、1997年に生徒も参加し話し合う「辰高フォーラム」を開催したところ、生徒たちに劇的な変化が

⁶⁴ 浜田博文 「『学校ガバナンス』改革の現状と課題：教師の専門性をどう位置づけるべきか？」『日本教育経営学会年報』第54巻 2012年 28頁。

⁶⁵ 三上明彦 「子ども・父母・住民の学校運営参加と日本の公教育システム」明治大学人文科学研究所紀要第76冊 2015年3月 3頁。

⁶⁶ 小関禮子 「開かれた学校づくりと事例研究－参加原理の具現化を目指して－」帝京大学大学院年報3 2012年 91頁。

⁶⁷ 前掲註(3) 32頁。

⁶⁸ 正式名称は、「辰野高等学校のより良い学校づくりをめざす生徒・父母・教職員の三者協議会」（略称：辰野高校三者協議会）である。宮下与兵衛「地域に根ざした学校づくりの可能性と課題－長野・北海道・茨城の3高校の事例研究から」『日本教育政策学会年報』第21号 2014年 147頁。

⁶⁹ 横井敏郎他「高校三者協議会の意義と可能性：北海道の2つの高校の事例を通して」『公教育システム研究』第5号 2006年2月 18頁。

⁷⁰ 青森県立三沢高等学校－2013年2月26日（火）開催第1回モスサミット

www.misawa-h.asn.ed.jp/moss/moss.html

表れた。その後、地域から、辰高生の町の行事や公民館の文化祭への参加要請があり、また生徒たちも町づくりに積極的に参加するようなる。2003年からは毎年「辰高生と住民による町づくりシンポジュウム」が開催され、生徒たちは地域の様々な問題の話し合いに参加した。2003年「魅力ある町づくりと市町村合併問題について」、2004年「パルプ工場跡地利用問題について」、2005年「町立病院の移転問題と町営プール存続問題について」、2006年「町のゴミ処理と生徒のゴミ分別について」、2007年「辰野高校への住民意識について」、2008年「辰野町と辰野高校の歴史について」、2009・10年「辰野町・辰高検定」、2011年「辰野高校と町の防災を考える」をテーマに話し合いが持たれた⁷¹。

③辰野高校三者協議会の組織・運営等

辰野高校三者協議会の目的や運営方法は、「三者協議会設置要綱」(1997年の12月20日制定、2017年2月17日改定)に定められている⁷²⁽¹⁷⁾。この要綱がモデルとなり、その他の三者協議会でもほぼ同じ内容の要綱を定めている。辰野高校の三者協議会要綱の内容を見て行こう。

まず前文では、この要綱がより良い学校づくりのために生徒・保護者・教職員が参加協力することを合意して定められたことを掲げている。第1条は三者協議会の目的を規定し、より良い学校づくりをめざして三者が話し合いを持つために協議会を設置するとしている。またこの学校づくりは、日本国憲法、教育基本法、子どもの権利条約に則って行うことを確認している。

第3条では、三者協議会の構成を規定する。生徒・保護者・教職員それぞれの代表と事務局で構成する。生徒代表は生徒会会长1名及び副会長2名及び各学年代表2名の計9名、保護者代表はPTAの正副会長2名と各学年の理事長3名の計5名、教職員代表は教頭・教務主任・生徒主導主任の計3名である。事務局は、教職員2名が担う。さらに三者協議会は、必要に応じて、代表以外の生徒・保護者・教職員、さらに同窓会・教育関係者に参加を求めることができる。会議は公開され、代表者以外もオブザーバー参加できる。年に1回は全校参加の会として運営される。

第4条は、三者協議会の運営方法について規定する。前期と後期に各1回、定例協議会を開催し、このほか各代表からの要請がある場合にも開催される。三者協議会は、学校運営上の決定権を持たないものの、生徒会、PTA、教職員会の話し合いでまとまったことを要求あるいは提案できる。出された要求や提案について三者協議会で話し合い、合意が得られれば、その要求や提案を報告することができる。

第5条は、協議事項を定める。(1)学校生活や規則に関すること、(2)学習や進路に関すること、(3)生徒会活動、クラブ活動、ホームルーム活動に関すること、(4)学校環境づくりに関すること、そして(5)その他、より良い学校づくりに係ることが話し合われる。

第6条は、協議事項の取扱いについて定める。話し合われた事項は、その都度、生徒会評議員会、PTA理事会、職員会に報告され、必要に応じて議題として取り上げられる。

6. 学校安全の確保と三者協議会

(1) 三者協議会で具体的に話し合われた内容

⁷¹ 前掲(13) 147-149 頁。

⁷² 長野県辰野高等学校「三者協議会設置要綱」 www.nagano-c.ed.jp/tatsukou/regional/sansya.html

辰野高校の三者協議会について見てきたが、興味深いのは、三者協議会では様々な内容が話し合われていることである。話しられる内容について要綱第5条が、(1)学校生活や規則に関する事柄、(2)学習や進路に関する事柄、(3)生徒会活動、クラブ活動、ホームルーム活動に関する事柄、(4)学校環境づくりに関する事柄、(5)その他、より良い学校づくりに関する事柄としているように、学校に関連するあらゆる事柄が議題となり得る。先に見たように、実際、辰野高校では、2003年「魅力ある町づくりと市町村合併問題について」、2004年「パルプ工場跡地利用問題について」、2005年「町立病院の移転問題と町営プール存続問題について」、2006年「町のゴミ処理と生徒のゴミ分別について」、2007年「辰野高校への住民意識について」、2008年「辰野町と辰野高校の歴史について」、2009&10年「辰野町・辰高検定」、2011年「辰野高校と町の防災を考える」などが話し合われている⁷³。

北海道立札幌平岸高等学校でも、生徒・保護者・教員による「平岸高等学校より良い未来をめざす生徒・保護者・教員の三者会議」を設置し開催してきた。同要綱では、議題はより良い学校づくりにつながるあらゆる事柄で、これまで学校運営、学校行事、生徒規則、授業のあり方、学校の施設設備などが議題となった。生徒も保護者も対等な立場で意見や要望を述べることができる。この三者会議は、あくまでも三者の意見の集約機関である。そのため決定権は持たず、最終的な判断権限は学校にある。しかし、合意を得た事項は十分尊重されることになっている。そして出された意見や要望は、必ず回答や改善策が提示され、会議の内容もすべての生徒と保護者に周知される（同第4条）。平岸高校の三者会議でこれまで討議された事柄は、服装指導、携帯電話の扱い、授業の改善・充実、校舎内施設、不審者対策など多様である⁷⁴。

また美瑛高等学校では、授業、美瑛高校をよくする、学校生活、服装、アルバイト、これからの中学生、街の街灯の増設、いじめ・命の問題、はたらくとは、高校生のマナーなどが話し合われている⁷⁵。富良野高等学校でも、制服の自由化、授業、学校祭、望ましい学校づくりなどについて話し合われた⁷⁶。また白老東高等学校では、服装（カーディガンの着用）、制服、携帯電話、授業などについて話し合われている⁷⁷。三沢高等学校では、携帯電話・携帯音楽プレーヤー、自転車使用のマナー、服装、自習の場所および食堂への放送設備設置について、携帯電話の使用ルールの見直し、学食に改善、自転車置き場の整備、緊急時の連絡体制、体育祭登校時の服装について、トイレの設備についてなどが話し合われている⁷⁸。

この他、三者協議会を運営する学校の事例を参照すると、議題として（身だしなみの規定化粧問題）、施設改善、授業環境、分かりやすい授業づくりなど多岐にわたっていることがわかる⁷⁹。

⁷³ 宮下与兵衛「地域に根ざした学校づくりの可能性と課題－長野・北海道・茨城の3高校の事例研究から」『日本教育政策学会年報』第21号 2014年 149頁。

⁷⁴ 北海道札幌平岸高等学校全日制課程「三者協議会の取組と学校づくり」1-2頁。

<https://www.city.sapporo.jp/kyoiku/top/kodomonokenri/.../21sansyakaigi.pdf>

⁷⁵ 横井敏郎他「高校三者協議会の意義と可能性：北海道の2つの高校の事例を通して」『公教育システム研究』6 2006年2月 31頁。

⁷⁶ 同上 7頁。

⁷⁷ 前掲註(2) 23-24頁。

⁷⁸ 青森県立三沢高校三者協議会「モスサミット第0回～第6回」参照。

<http://www.misawa-h.asn.ed.jp/moss/moss.html>

⁷⁹ 小関禮子「開かれた学校づくりと事例研究－参加原理の具現化を目指して－」帝京大学大学院年報3 012年 90-92頁。

本稿との関係で言えば、特筆すべきこととして、学校安全や防災についても話し合われている点である。例えば、辰野高校では 2011 年に「辰野高校と町の防災を考える」が話し合われた⁸⁰。また札幌平岸高校では休日に不審者が校舎内に侵入し、また登下校時に不審者から声をかけられる事例が増えたことから「不審者対策」について話し合われた⁸¹。さらに青森県立三沢高校では、生徒側の要望で、学校安全に関連する「緊急時の連絡体制について」話し合われた⁸²。このように学校安全に関する事柄も、三者協議会の議題となっていることがわかる。

(2) 学校安全・防災について三者協議会で話し合う意味

それでは、学校安全・防災が生徒も参加する三者協議会で話し合われることにどのような意味があるだろうか。

まず、当事者として話し合いへの参加が認められることで、自分たちが主体であるという意識を持って活動できる⁸³。上から押し付けられ、無理やり参加させられているという意識を払拭でき、生徒自身の自覚に基づいて真剣に行われる可能性が高い。また話し合いへ参加することによって、意見や考え方を主張する方法を学ぶ機会になる⁸⁴。そして主体的に関わっていることを実感することで、自主性や自律心が育ち、自分たちの責任を自覚することもできる⁸⁵。結果として、学校安全・防災への関心も高まる⁸⁶。さらに、学校安全・防災は、地域社会の関与も必要なので地域社会への関心が高まる⁸⁷。加えて、三者が学校に関連することを話し合うことで、信頼も深まり、連携も密になり、学校が活性化する⁸⁸。話し合いへの生徒参加には、こうしたメリットが挙げられる。

当事者である生徒を除外して決定され、ただ教え込まれるだけの事柄では、生徒に響かず、自覚にもならない。また身にも付かない。実践を通して得たこうした教訓を、もっと参考にすべきであると考える⁸⁹。

むすびにかえて

子どもにとって学校は、日常生活の多くの時間を過ごす場である。したがって、当然のことながら安心安全に暮らせる環境でなければならない。しかし見てきたように、現実には様々な事件や事故、災害に巻き込まれる出来事が起きている。学校には、事件や事故、災害を可能な限り減らす責任があり、そのための努力が求められる。

学校安全・防災をめぐっては、重大な事故や事件が起きるたび、制度の見直しが行われ、新たな対策が講じられてきた。しかしこれらの制度や対策には、一つの大きな問題があると考える。

⁸⁰ 前掲註(1) 149 頁。

⁸¹ 前掲註(2) 2-3 頁。

⁸² 前掲註(5) 第 5 回モスサミット 2015 年 2 月 20 日。

⁸³ 前掲註(2) 8 頁。

⁸⁴ 同上 3 頁。

⁸⁵ 同 1 頁。

⁸⁶ 前掲註(3) 20 頁。

⁸⁷ 前掲註(2) 1 頁。

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ 前掲註(1) 147 頁。

現在、生徒の学校生活上の安全は、教師や保護者、そして地域住民などの大人たちだけで守るシステムになっており、実際に被害を受ける児童・生徒の参加を保障する制度がほとんどないことがある。何よりも児童・生徒は被害を受ける当事者である。大人の視点は重要であるが、それだけでは決して十分ではない。学校安全・防災に関する制度に生徒を参加させ、その意見や声を反映させる必要がある。当事者である児童・生徒が参加し、その意見や声を取り込みながら生徒の視点を活かした学校安全・防災を確保する仕組をつくることである。そしてそれは、安全計画や指針を作成する文部科学省や都道府県・市町村の教育行政レベルへの反映も重要であるが、まずより身近な各学校レベルで行い、学校安全・防災に彼らの意見や声を反映させることが重要であるといえる。当事者として関わることで、彼らの学校安全・防災への意識は高まる。

当事者である生徒の意見・声を反映させる仕組には、安全確保の他にも次のような意味がある。第一に、子どもの権利保障の観点からで、彼らの意見表明権の保障につながる。第二に、発達の観点から、民主主義の担い手、将来の適切な行動ができる主権者になる訓練の機会・場となる。そして第三に、学校経営（スクール・ガバナンス）の観点から、学校メンバーとしての生徒の視点を活かした学校安全の確保に資する。こうした理由も挙げられる。

現状でも、わずかではあるが生徒の学校運営参加の試みがある。先に見てきたように、生徒の学校参加を保障する三者協議会制度である。これを学校安全の確保を図る制度として、各学校に設置していく必要があると言える。そしてそこで生徒の意見や声を反映させることができることが、事件や事故、災害の予防の一つの有効な手立てとして機能すると考える。実際に、三者協議会の議題として学校安全が話し合われた実践が幾つか見られる。今後はこれを正式に制度化し、積極的に活用することが求められているといえよう。

(専修大学経済学部 教授)

学校と教師（過去・現在・未来）

齋藤 博志

はじめに

今年度、東京都教員採用試験における最終倍率は、3倍を切り 2.8 倍という低倍率であった。小学校全科においては、何と 1.8 倍という低い倍率となった。平成 29 年 6 月に、東京都公立学校教員採用候補者選考改善検討委員会から「東京都公立学校教員採用候補者選考の改善策について」（報告書）が出された。この報告書の冒頭には、「現在の東京都公立学校教員採用候補者選考の受験者数は、好調な民間企業の求人状況（平成 29 年 3 月の大学生卒業者の就職率は平成 9 年 3 月の調査開始以降最高値）の影響などもあり、今年度の受験者は、前年度から約 1,200 名減少した。また、他道府県からの人口流入により、都内の児童・生徒数が増加しているとともに、これから中学校及び高等学校教員の大量退職期を迎えることから、東京都の教員採用者数は今後も高止まりの状況が続くと想定される」としている。さらに、「平成 29 年度東京都公立学校教員採用候補者選考（平成 30 年度採用）は、過去最低の応募倍率（5.7 倍）と危機的な状況となり、早急に戦略的な受験者確保策を構築していく必要がある」と現状が危機的な状況をむかえていることを憂いでいる。東京都教育委員会の担当者からは、これまでより良い教員を確保するためには 3 倍以上の選考倍率が必要であるとの訴えがあった。そのため、3 倍以上の倍率を維持するために、平成 21 年度以降東京会場以外での試験実施（仙台市など地方試験場の設置）など様々な対策を取り、教員採用試験受験者の確保に努めてきた。

しかし、昨今の経済状況から民間企業の求人倍率の上昇による就職状況が改善し、学生にとっては売り手市場となっている。また、昨年、大手広告代理店での過労死裁判が大きな社会問題となった。そして、この問題を発端に、長時間労働や過労死の問題が、社会の大きな関心を集め、ブラック企業が話題となった。そのブラック企業¹の一つとして、学校も取り上げられている。それは、平成 28 年度の文部科学省の「教員勤務実態調査」からも教師の長時間労働の実態が明らかになっている。また、現場の小中学校教員から挙がる「教材準備の時間が十分にとれない」「作成しなければならない事務書類が多い」などの悩みからも日々の忙しさが分かる。さらに、中学校教員では、部活動への関わり方について「部活動指導を少なくしたい」と考える教員が多く、全体の 6 割に上っている。この状況は、平成 30 年度の現在、教師の労働条件に関する状況は、大きく変わっていないと言える。

先ごろ、12 月 6 日、中央教育審議会（以下「中教審」とする）の特別部会において、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」と題する指針案が公表された。この中で、学校の現状を「社会の変化に伴い学校が抱える課題が複雑化・多様化する中、教師の長時間勤務の看

¹ ブラック企業・ブラック会社：違法または悪質な労働条件で働く会社を指す。（出典 朝日新聞掲載「キーワード」）

過できない実態が明らかになっている。特に所定の勤務時間外においては、いわゆる「超勤4項目」²以外の業務について、教師が対応している時間が長時間化している」と捉えている。そして、「勤務時間の上限の目安時間」について、「① 勤務を要する日の在校等時間について、条例等で定められた1日の勤務時間を 超えた時間の1か月の合計が、45 時間を超えないようにすること。 ② 勤務を要する日の在校等時間について、条例等で定められた1日の勤務時間を超えた時間の1年間の合計が、360 時間を超えないようにすること実態が生じている」との指針案が示された。

指針案に対して、現場教師からは、勤務の上限時間が決められ退勤時間が厳格化されることにより、家庭に持ち帰っての仕事が増えることが心配されている。また、勤務時間を超過する教師に対して、勤務評定等でのマイナス評価がなされないかとの不安もある。特に、若手教師からは、部活動顧問について問題提起（部活顧問の強制や部活動での長時間指導の問題等）が提起されている。また、授業以外での事務量の多さが指摘されている。

ここ十数年来の教育改革の大きな波の中で、学校は、「学力向上」「いじめ対策」「体罰防止」「個人情報の管理」「不登校や特別な支援を必要とする児童生徒への対応」などの問題への対応を進めてきている。その上に、小中学校では、「特別の教科 道徳」への対応とともに新学習指導要領への移行・実施へ向けての準備も同時並行で行われている。教育、学校に関する話題には、事欠かない状況が続いている。そして、学校現場は、世に言う「ブラック企業」というレッテルが貼られ、教師の労働条件の悪さがクローズアップされてきている。

それらの結果が、今年度の東京都教員採用試験における最終倍率（2.8倍）として現れているのではないかと推測される。

平成28年12月、中教審の答申では、2030年の我が国の状況を想定し、この時代を担う子供たちの資質・能力を定め、その育成に向け学校が行わなければならない方向性を示した。その一方で、現在中教審の特別部会で「学校現場の働き方改革」に関する論議が進んでいる。そして、教育現場である学校では、日本社会の基盤をなす社会しくみの変化（地域社会の崩壊や家庭教育の低下など）や社会常識（社会性や精神性など）の劣化・崩壊・多様化が言われる中でその再生や再構築、新たな創造を担わされているところが大である。つまり、学校教育は、本来負うべき公教育の責任や社会的な使命・範疇を超えた社会的要請を荷負わされていると感じる。学校に対する社会の期待が大きいことは学校の存在意義を高めるが、従来型の学校や教師像では、これから社会的要請に応える受け皿足ることに無理が生じている。

そこで、明治以降、日本が近代教育制度を整えてから今日に至るまでの学校の姿や教師像を検証し、2030年以降の世界を見据えた新しい学習指導要領の主旨を基に今後の、未来の学校や教師像について考えていきたい。

1. 学校教育と教職

(1) 公教育の目的

² 時間外勤務を命ずる場合は、①校外実習等に関する業務②修学旅行等の学校行事に関する業務③職員会議に関する業務④非常災害等のやむを得ない場合に必要な業務の4項目だけである。「公立の義務教育諸学校等の教育職員を正規の勤務時間を超えて勤務させる場合等の基準を定める政令

わが国の公教育制度は、明治5(1872)年の学制により国民教育が明治政府の管理・統制のもとで実施されたことに始まる。また、国民教育は、国民国家の統合と殖産興業の基盤づくりを目指して行われた。

第二次世界大戦後、新たな民主国家のもとで公教育制度が改められた。今日、文部科学省を中心には、公教育制度の責任、教育の公正性や平等性の保障を担ってきている。

しかし、1990年代以降、経済を中心として進んできたグローバル化の波は、EU統合にみられるように経済だけでなく国家や社会体制をも巻き込んで社会変革だけでなく国境の壁も低くした。そのため、公教育制度を基礎づけてきた国民国家と産業社会の在り方が問われ始めている。ただし、グローバル化の進展は、イギリスやアメリカ合衆国などの一年あまりの政治体制の変化、ナショナリズム化への回帰の現象もあり、今後公教育制度がどのように変化していくか注視していく必要もある。

さて、一般的に教育は、子供の学習権を保障し、子供の将来にかかる営みであり、次世代の国家・社会の担い手の育成でもあり、人類の未来にかかる重要な営みでもある。その教育を行うところは、学校である。学校は、改正学校教育法第一条で「幼稚園、学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校」と規定している。また、学校は、一定の教育目的のもとに一定の修業年限を定め、一定の場所において組織的・計画的に資格ある教職員が児童生徒の発達段階に応じて継続的に教育を施す機関であるとも言える。そして、学校教育は、改正教育基本法第一条(教育の目的)に示されているように、「人格の完成を目指し平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期する」役割を担っている。そして、学校教育法に規定されているように国が定めた教育課程に沿って行われる。具体的には、学習指導要領に基づいて実施されている。

(2) 教員の存在意義

一般的に教職とは、教育職員を示しており、学校教育の担い手である教員は、教員免許を有して学校教育法に定める学校に勤務する者である。教育者、教員、教師、先生等の名称は、場面等により使い分けられているが、「教員」は法令用語であり、制度や施策、調査等では「教員」が用いられている。

教員は、一年間とか三年間とかいう期限の中で、教科指導、学級活動や生徒指導などを通して子供たちとかかわる。その中で、教員は、常に子供たちの成長に寄り添い、さまざまな子供たちがそれぞれに幸福な人生を送っていくための社会人としての基礎作りを支援する。それが、教職の仕事である。それは、教員が、子供たちの人格形成に大きな影響を与えていているということでもある。また、教員がかかわる子供たちにとってもその家族にとっても、また社会にとっても重要で責任のある仕事が教員の仕事である。だから、社会から寄せられる期待も高い。

(3) 教職の職業的特徴

教職は、主たる職務である授業からして、これでよいというレベルに到達することが難しく、その成果に至っては、短期間に、かつ簡単には目に現れてこない。また、教職は、対象となる子供たちは一定でないこと(公立学校の義務教育では、子どもの能力や学習意欲の多様さも見られ

る。)により、決まったルーティーンワークでは対応できないことが多すぎる。教職は、常に対象の子供たちと向き合い、子供たちの状況(発達段階や家庭環境、本人の気持ちなど)を把握しながら、創造的な活動を展開することが求められる。

教育活動は、高度で複雑な知的活動であり、やるべきことは多く、やろうと思えば多種多様な取り組みを組み立てることができる。実際の職務内容を見ても、教科指導、学級指導、生活指導、校務分掌、部活指導、保護者・地域との連携などその職務の範囲に枠がない。そして、その取り組みがいつでも成功するとは限らない。

さらに、人を相手とする教職では、教育活動の中心をなす子供たちが主体的に参加し、自己の知的活動を行うなど精神活動を積極的に進めていかなければ、成長は見られないし、成果もでない。時として、教員の思いが届かない、思い通りに子供たちが動かず、成果も得られないという思いにとらわれることもある。

だから、教員はいつでも課題意識をもち、その課題解決の策を考える意欲的な人間でなければならない。前向きに取り組んでいればこそ、教員の仕事は、奥が深いし、いくらやってもきりがないし、また飽きることもないと言える。

以上、ここでは、教育職員の持つべき職務の価値や重要性について述べてきたが、このことがつまり教職の意義ともいえると考える。

2. 教員の役割

教員の役割は、改正教育基本法第九条第1項において、「法律に定める学校の教員は、自己の崇高な使命を深く自覚し、絶えず研究と修養に励み、その職責の遂行に努めなければならない」と定められている。さらに、子供たちの発達を促すだけでなく、家庭・地域社会・国家及び世界とのかかわりをもつことでその文化の発展に寄与することが期待されている。このように教員の役割は重大であり、大きな期待が寄せられている。

ただし、教員に対する期待や願いのもとに教員に求められる姿やイメージ(教員像)は、時代の影響を受け、次のような教職観の変遷を辿ってきている。

(1) 教職観の変遷

①教職聖職者論：明治14(1881)年の「小学校教員心得」では、教師は知育よりも道徳教育が重要であった。そして、明治19(1886)年の師範学校令第一条では、教員の資質として「順良、信愛、威重」が示された。この資質は、明治30(1897)年師範学校令に教師の「徳性」として引き継がれ、戦前の教員養成の理念となつた。この考え方には、初代文部大臣森有礼によるものがあった。森は、教育関係者などへの演説の中で、教師や師範学校の卒業生を「教育の僧侶」と呼んでいた。教師は、まさに聖職者としての位置づけがなされていた。教職は、人間を相手に人間を育てる尊い職業であるとされた。その一方で、教師は収入や待遇、社会の諸問題に关心を示さず、国家にとつて都合の良い徳目を子供たちに教えることを求められた。社会も聖職者としての教員像が支配的であり、教員は敬意と信頼を受けていた。

②教職労働者論：大正8(1919)年、日本で最初の教員組合として啓明会が下中弥三郎らによって結成され、教員の待遇改善などを主張した。しかし、このような教育労働者運動は、戦時体制下

の弾圧で終止符をうつた。戦後、昭和22(1947)年に結成された日本教職員組合は、昭和27(1952)年の「教師の倫理綱領」で「教員は労働者である」「教師の生活権を守る」、「教師は団結する」等を示し、教師労働者論を宣言している。

③教職専門職論：昭和41(1966)年のIL0とユネスコの「教員の地位に関する勧告」では、「教師は専門職とみなされるべきである」と明言した。昭和62(1987)年・平成9(1997)年の教育職員養成審議会の答申では、「専門的職業である『教職』」と規定されている。このことから、教師は労働者ではあるが一般的な労働者とは異なり専門職であるとする教師専門論がある。

(2) 教員の資質能力

教育を担う学校の教員にとって必要な資質としてよく言われることは、①子供が好き、②勉強が好き、③教えることが好きの三つの好きが挙げられる。

昭和62(1987)年の教育職員養成審議会答申「教員の資質能力の向上方策等について」では、教員の資質能力を次のように示している。①教育者としての使命感、②人間の成長・発達について深い理解、③幼児・児童・生徒に対する教育的愛情、④教科等に関する専門的な知識、⑤広く豊かな教養など。

特に、教員は、自己の人間性が次世代の人間の在り方を決めるに大きな影響をもっていることを自覚するとともに、自己の人間性に責任と誇りをもつことが必要である、その上で、教員は子供たちとしっかり向き合う姿勢が重要である。まずは、教員の人間性が基本として大切であることを自覚しておきたい。

そして、今日求められている教員の資質能力として、東京都教育委員会が東京都の教育に求められる教師像を例として示しておく。

- ① 教育に対する熱意と使命感をもつ教師（・子供に対する深い愛情、・教育者としての責任感と誇り、・高い倫理観と社会的常識）
- ② 豊かな人間性と思いやりのある教師（・温かい心、柔軟な発想や思考、・幅広いコミュニケーション能力）
- ③ 子供のよさや可能性を引き出し伸ばすことができる教師（・一人一人のよさや可能性を見抜く力、・教科等に関する高い指導力、・自己研鑽に励む力）
- ④ 組織人としての責任感、協調性を有し、互いに高めあう教師（・より高い目標にチャレンジする意欲、・若手教員を育てる力、・経営参加への意欲）

このように、求める教師像の中に、今日求められる教師の資質能力が示されている。

教員の職の第一は各教科等の指導を着実に進めることである。そのための教科等の指導力を向上させることは教師の責任である。専門的力量の有無が子供たちとの信頼関係の根拠となる。学習指導者としての資質能力上必要なことである。

時代が求める「教師力」としては、人間の持つ豊かな表現力とコミュニケーション能力を磨き、児童生徒や保護者に対して話し上手・聞き上手になることは、今の学校という場においては求められている大事なものである。また、学校は組織である。学校が組織体としてよりよく機能していくためには、教師集団がチームとして協働し、しかも充実した教育活動を展開できる推進体制を管理職の下に着実に築き上げることが重要である。

なお、「資質」と「能力」については、次のように定義しておきたい。「資質」は、一般的に生まれつきの性質であると考えられているが、本人の努力や経験によって育成されるものもある。これは態度や人格的な面について用いられることが多い。また、「能力」は、あることをなし得る能力を意味する。これも生得的な潜在力を基にして経験や教育の影響を受けて形成されるものと考える。

3. 教職の職務内容

(1) 教員の職務の全体像

教員は、「授業で勝負する」と言われるよう、教員にとって授業こそが一番大事な仕事であるといえる。だから、授業のためには、十分な時間をかけ入念に準備をする、教材研究をすることが本来の姿だと考える。ただ、教員は、授業以外にも多くの仕事を待っている。生徒指導、学級経営、校務分掌、事務作業、会議、部活指導、保護者・地域対応、研修会など学校組織の一員としての仕事も多く、仕事の優先順位をつけて限りある時間を使ふことが求められている。

(2) 研修について

教員として必要な資質能力を身に付けるためには、個人的な努力だけなく、教員として学ぶ機会を保障することが必要である。教育公務員特例法では、「教育公務員は、その職責を遂行するために、絶えず研究と修養に努めなければならない。」(第二十一条の第1項)、「教育公務員には、研修を受ける機会が与えなければならない。」(第二十二条の第1項)と規定されている。

研修は、教員にとっての義務であり、また権利でもある。教員には、法定研修（初任者研修や10年経験者研修）と言われるもののほか、国や自治体によって経験年数や職層に応じた様々な研修が実施されている。また、教員が主体的に行っている教育研究活動組織・団体も数多くある。さらに、民間企業等での研修や講座などもあり、多様な研修の場がある。2009年、教育職員免許法の改正により、教員免許状更新制度がスタートした。これは、教員免許の有効期限が10年になり、更新講習を受講し試験を合格することで免許が更新されるという制度である。

教員は、「学び続ける」姿勢が必要である。学ぶことは、新しい知識や能力の習得だけではない。社会の変化についても敏感でなければならない。社会変化は、子供の生きる環境の変化であり、学校を取り巻く社会状況の変化もある。その変化の中で、学校の対応も変化を迫られる時もある。それを見極めるためには、日ごろから社会と人間の変化を捉える情報収集力や幅広い教養を見つけておくことが大切である。

(3) 教員の服務上・身分上の義務

国公立学校の教員は、国家公務員、地方公務員を問わず、公務員として民間企業の従事者に比べ、服務（業務に従事すること）について、より厳しい義務が課せられている。特に、教育公務員は、その職務と責任の特殊性から一段と厳しい服務義務が課せられている。公務員の服務義務は、地方公務員法、教育公務員特例法などの法規に規定されており、職務上と身分上の義務に分けられる。

職務上の義務とは、勤務時間内に職務を遂行するにあたって守らなければならない義務であり、

身分上の義務は、勤務時間に関係なく職員がその身分を有している限り、守らなければならない義務である。

① 服務の根本基準は、地方公務員法第三十条に示されている。これは、憲法第十五条第2項が「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない。」と規定していることを受けている。

② 服務の宣誓は、地方公務員法第三十一条に示されている。これは、採用時に宣誓書として提出する。教員として、教育公務員としての自覚をもち、教育実践はもとより服務についても、全体の奉仕者として誠実かつ公正に職務を執行することを宣誓するものである。

③ 職務上の義務は、以下のとおりである。

- 法令等及び上司の職務上の命令に従う義務（地方公務員法第三十二条）
- 職務に専念する義務（地方公務員法第三十五条）

教員は、授業等で子供たちと接するだけでなく、様々な校務を分掌して、学校運営の一翼を担うことも重要な仕事となる。教員は、法律や条例等を遵守するのは当然であり、教育委員会や校長、副校長などの上司の指示に従い、職務を全力で遂行することは、公務員としての最も基本的な義務である。学校は組織体である。校長の学校経営方針に沿って、様々な教育活動を展開しているので、一人一人の教員が積極的に学校運営に参画することが必要となる。だから、校長は、学校の最終的な責任者である。

④ 身分上の義務は、以下のとおりである。

- 信用失墜行為の禁止（地方公務員法第三十三条）。教員は、勤務時間を問わず、全体の奉仕者たるにふさわしくない行為はしてはならない義務がある。
- 秘密を守る義務（地方公務員法第三十四条） 職務上知り得た秘密を守る義務は、退職後であっても同様に課せられる。
- 政治的な行為の制限（地方公務員法第三十六条、教育公務員特例法第十八条、国家公務員法第百二条） 政治的行為については、教育公務員は一般公務員に比べ厳しく制限されている。これは、教育に携わる教育公務員の職務の特殊性によるものである。なお、公教育では、上記の政治的中立性とともに宗教的中立性が義務付けられている。
- 争議行為等の禁止（地方公務員法第三十七条） 公務員は、ストライキなどの争議行為を行うことはできない。
- 営利企業への従事等制限（地方公務員法第三十八条・教育公務員特例法第十七条）

公務員は、アルバイトなどを行うことは原則できない。ただし、教育公務委員については、本務に支障がない限り、資質向上に寄与すると認められる教育に関する兼業・兼職を認める場合がある。また、職務専念義務において、教員は承認を得て勤務場所を離れて研究を受けることができる。

(4) 分限と懲戒

教育公務員は、社会人であるとともに公立学校の教員である。教育公務員には、社会人として守らなければならない規則のほかに、その職務と責任上から公務員の中でも一段高い倫理観が求められている。そのため、服務違反には厳しい処分が課せられる。法令等に明文化されていなく

とも、教員としてはもちろん社会人としてのモラルの問題として、日頃から服務の厳正に留意すべきである。そのことは、地域・保護者の期待に応えるとともに、子供たちの信頼関係を作り、学校が教育の場として正常に機能するための基本的な事項である。

服務違反に伴う処分には、分限と懲戒の二つがある。分限は職員の道義的責任と無関係であるのに対して、懲戒は職員の道義的責任を問題にする。

- ① 分限処分（地方公務員法第二十七条・第二十八条） 分限処分は、校務効率の維持向上の見地から行われる。そのため、本人の故意や過失によるものでなく、職務がきちんと果たされていないという結果が問われる。分限処分には、免職・降任・休職・降給の4種類ある。
- ② 懲戒処分（地方公務員法第二十九条） 懲戒処分は、公務員としての義務違反に対して課せられる制裁という意味合いがある。本人の故意や過失によるものであり、懲戒処分には、免職・停職・減給・戒告の4種類がある。

4. チームとしての学校

現在、地域の教育力の低下や家庭教育の充実の必要性が指摘されている。一方、学校では、教員の働き方をめぐる課題やいじめ・不登校対応や教育格差など教育課題の多様化・複雑化が進んでいる。これらを受けて、学校（教職員）だけでなく地域・家庭の教育力とともに、学校のみならず地域の在り方が考え直されている。また、その中で、新たに学校と地域の関係が問われ、地域創生や学校と地域が連携・協働して地域の子供たちの成長を支えることが求められている。

(1) 学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）

地域に開かれた学校づくりをより一層推進する観点から、平成12(2000)年に学校教育法施行規則の改正により、学校評議員制度が創設された。そして、平成16(2004)年、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により、保護者や地域住民が一定の権限と責任をもって学校運営に参画することを可能とした学校運営協議会制度が導入された。学校運営協議会（以下「学運協」とする）が設置された学校が、コミュニティ・スクールである。

今回、平成29(2017)年3月、地教行法第四十七条の改正により、教育委員会には学運協制度の設置が努力義務化となった。また、小中一貫校など、二つ以上の学校間の連携を図る必要のある場合は、省令の定めに基づきに二つ以上の学校に一つの学運協を置くことができるようになった。

学運協は、合議制であり、校長が作成した学校経営の基本方針の承認や学校運営に関し、また、校長をはじめ学校教職員の人事に関して教育委員会に意見を述べることができる。

このような点から、学校評議員制度よりも強い権限を有する。具体的には、学運協委員が職員会議を傍聴したり、学運協が提案した取り組みを学校が学校行事として行ったり、学運協委員が企画し、ゲストティチャーとして授業実践をしたりしている。また、学運協と地域自治会などの共同主催する行事を学校行事と同等に位置づけ、実施することなどもある。さらに、教職員の学運協の会合に参加し、学運協の考え方を聞くことも実施されている。

上記事例からも、コミュニティ・スクールは、地域の人々と目標やビジョンを共有し、地域と一緒にになって子供たちを育む「地域とともにある学校」として、また、学校における地域との連携・協働体制を組織的・継続的に確立する組織となっている。

なお、平成28(2016)年に改訂された学校評価ガイドラインでは、学校関係者評価について、学連協と一体的に運用することを推奨している。

(2) チーム学校

これからは、子供たちが成長していく上で、教員に加えて、多様な価値観や経験をもつ大人ともかかわりながら、様々な経験を積むことで「生きる力」を定着させられる学校（「チームとしての学校」）が求められている。その背景には以下のようなものである。

- ① グローバル化やIT社会の進展など変化の激しい時代に求められる資質・能力を子供たちに育むために「社会に開かれた教育課程」の実現が必要であり、そのための不断の授業改善や「カリキュラム・マネジメント」を通じた組織運営の改善、組織体制の整備が必要となっている。
- ② いじめや不登校など生徒指導上の課題や特別支援教育の充実への対応、教育の貧困問題への対応など複雑化・多様化した学校課題の解決のための体制整備が急務となっている。
- ③ 教員が本来一番にかかわらなければならない子供たちと向き合う時間が確保できない体制の改善と働き方改革が求められている。

これらの改善・体制整備のために「チームとしての学校」では、「校長のリーダーシップの下、カリキュラム、日々の教育活動、学校の資源の一体的にマネジメントされ、教職員や学校内の多様な人材が、それぞれの専門性を生かして能力を発揮し、子供たちに必要な資質・能力を確実に身に付けさせることができる学校」を目指している。

「チームとしての学校」では、多様な専門人材（スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーなど）が責任をもって学校に参画し、教員は、より教科指導や生活指導等に専念できるようにする。また、学校のマネジメントが校長のリーダーシップの下に組織的に行われる体制でなくてはならない。そして、チームとしての学校と地域の連携が強化され、地域づくり、特色ある学校づくりが推進されることである。

この活動を推進するためには、学校は、地域ごとに組織される「地域学校協働本部」を積極的に活用することである。今後は、コミュニティ・スクールが地域学校協働本部を活用しながら「チーム学校」として運営されていくと地域創生や特色ある学校づくりが進展すると考えられている。

(3) 「地域学校協働本部」について

平成27(2015)年中教審の答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携協働の在り方と今後の推進方策について」は、地域と学校の連携・協働の方向性を次のように示している。

- ① 地域とともにある学校への転換
- ② 子供も大人も学びあい育ちあう教育体制の構築
- ③ 学校を核とした地域づくりの推進これらに基づき、地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支え、地域を創生する「地域学校協働活動」を推進すること。

この活動を推進するために新たな体制として「地域学校協働本部」を整備することが示された。

制度面・運営面の改善と合わせ、財政的支援を含めた総合的な推進方策により、コミュニティ・スクールを推進することが提言された。

「地域学校協働本部」とは、従来の学校支援地域本部などの地域と学校の連携体制を基盤として、より多くのより幅広い地域住民、団体などが参画し、緩やかなネットワークを形成することで、地域学校協働活動を推進する体制である。つまり、「地域学校協働本部」の活動は、従来からの「学校支援地域本部」等で行われている地域による学校の「支援」という一方通行の流れから、地域と学校との双方向の「連携・協働」という活動になることである。

「地域学校協働活動」とは、地域と学校が連携・協働して、高齢者や成人、学生、保護者、民間企業、地域住民などの参画により、地域全体で子供の成長を支え、地域を創生する活動を言う。これまで行ってきた活動が、学校・地域・保護者などが個々に対応していたものを見直し、「地域学校協働活動」として活動を再調整したり、発展させたりするだけでなく、新たな取り組み活動も生まれてくる。「地域学校協働活動」を推進することは、学校と地域がパートナーとなり、地域全体の子供たちの成長を支えることになり、地域活性化にも繋がることが期待されている。また、この活動は、次期学習指導要領に示された「社会に開かれた教育課程」の実現に向けて必要な活動である。

まとめ

明治から今日に至るまで、教師の本務とするところは授業であり、授業を通して子供たちを育て、成長させることが求められてきた。それは、単に学力向上に留まるものでない。授業は、教師と生徒によって行われるものであり、成立するものである。また、授業を行うための前提には、授業規律（生活指導）なくして授業の成果は出ることはない。授業の成果とは、学力とともに子供たちの心の成長をも意味している。

そのために、教師は教材研究に十分な時間を費やし、目の前の子供たちにより適した教材を提示し、活用して最大限の学習効果を上げなければならない。これは、どのような時代になろうとも、教師が授業を行う上では普遍的な取り組みである。AIが教師にとって代わる時代が訪れる予想されている。それは、知識のみであればインターネットを活用し、教師用ロボットが画面を通して子供たちに対応することは可能である。しかし、生身の人間を相手にして、それぞれの子供の心の僅かな変化に気を配り、寄り添うことができる生身の教師がいない限り子供の総合的な成長は難しい。

公教育は、すべての国民にもれなくいきわたらなければならない。また、公教育は、国民としての公民的な資質能力を一應に身につけることが求められている。そして、グローバル化の影響を受け変化の激しい社会にあって、すべての国民が基礎的・基本的な知識・技能を習得し、日本国民としての資質能力を身に付け、自ら考え行動していく基本的な力を育むことは、公教育の使命である。

今日、学校現場は、日本の社会のひずみの調整役のように「〇〇教育」という多様な教育活動を新たに担い、また幾多の調査依頼によって事務量も増やしてきた。さらに、家庭や地域の教育力の低下は、学校に支援機能の役割をももたせることになった。その結果、教師はこれまでにも増して労働時間が長くなつた。つまり、教師のオーバーワークとなり、学校=ブラック企業とい

う状況から脱出することができなくなっている。

「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」では、教員の仕事の特殊性から「教職調整手当」を一律4%支給しているが、「超勤4項目」以外の時間外勤務はすべて教師の自発的な仕事と見られてきた。

この20年弱、社会の変化とともに第三の教育改革の波の中で、学校を取り巻く状況が大きく変化し、学校への要求も多様化・増大化している。教師の仕事の量は、増加したのは当然である。その一方で、学校制度、学校体制そのものは、旧態依然の体制であり、ビルド&ビルドの状況である。改善という改悪が行われている。

学校＝ブラック企業というレッテルを剥がすために、目に見える対応の一つは部活動の改善だと考える。つまり、部活動は、真っ先に教師の仕事から切り離すべきである。

本来、我が国においても部活指導の位置づけは、社会体育として学校教育と一線を画していた。戦後の混乱期においては、社会体育での対応ができず学校教育の中での対応を余儀なくされただけであり、社会体育への移行がこれまで何度も叫ばれてきたところでもある。現在でも、財務省では、教師の本來的業務に部活指導はないという立場を取っている。そのため、部活動手当の支給については、一部の住民から地域の教育委員会に教師の給与の二重取りではないかとの指摘を受けている。

現在、部活動を指導する教師の中には、休日もない部活指導により教科指導の準備時間や家族と過ごす時間が十分とれないという切実な問題を抱えている者もいる。また、自らの健康も顧みることができない教師もいる。すべての教師に該当はしないが、このような教師は存在する。

私のつたない海外視察経験ではあるが、欧米諸国的一部では、教師は多く午後4時前後で退勤し、その後は自分の居住地域で様々な地域貢献、社会事業に参加している。その中には、地域の少年少女スポーツ活動の指導者で活躍する先生もいた。

日本の社会には、高度経済成長期以降働きバチとか企業戦士と言われたモーレツ社員がいた時代もあった。しかし、彼らの中には、退職後自己の居場所がなく、喪失感に暮れる余生を送る者も多かった。部活指導教師や学校オンリーの教師もまた退職後、居住地域では根無し草のような存在になっている者もいる。それは、教育分野での豊富な経験が、活かされないということにつながる恐れがある。なんともったいない状況である。

現代社会の課題である家庭の教育力の低下や地域社会の衰退などを食い止め、改善していく上では、地域に暮らす教員経験者や現職教員がその担い手となれればと私は強く思う。

その意味からも、今般の学習指導要領が言っている「地域に開かれた教育課程」、「チーム学校」、そして「地域学校協働本部」などのありようが、単に学校・保護者・地域の連携強化だけでなく、教師の働き方改革にも反映させて教師を地域人材として活用するという視点をも考えに盛り込まれるべきであると考える。

「教員の働き方改革」が中教審等で検討され、社会全体で大きな問題となっている。今こそ、社会全体で公教育の在り方を考えるよい時期である。また、教職・教師について、社会全体での意義を議論する絶好の機会もある。

私は、教師の本務である授業に専念できるような教育制度・社会体制づくりができことを強く願っている。教師の力量を十分に發揮させることができる環境（制度や体制）が整備されれば、

現職の教師の教育力も高まるし、教育現場に優秀な教師が集まると確信している。これらの時代は、学校が一日中教師を拘束するのではなく、学校でも地域でも教師という専門職を活かせるような社会システムづくりを求めていくことが必要だと考える。

(専修大学商学部 特任教授)

<参考文献・資料>

- 文部科学省：「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」

2015年12月21日

- 文部科学省：「新しい時代の教育や地方創世の実現に向けた学校と地域の連携協働の在り方や今後の推進方策について（答申）」

2015年12月21日

- 東京都教職員研修センター：「平成28年度東京都若手教員育成研修1年次（初任者）研修『初任者・期限付任用教員研修テキスト』」

- 新井保幸・江口勇治 編著「教職論」培風館

- 内海崎貴子 編著「教職のための教育原理」八千代出版

- 羽田積男・関川悦雄 編「現代教職論」弘文堂

- 「教職六法」協同出版

- 新教育課程実践研究会編「よくわかる中教審『学習指導要領』答申のポイント」

教育開発研究所

- 公益社団法人 日本教育会「日本教育会調査研究資料 - 26」

- 東京都公立学校教員採用候補者選考改善検討委員会「東京都公立学校教員採用候補者選考の改善策について」（報告書）平成29年6月

- 中央教育審議会の特別部会「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」（指針案）

平成30年12月

特別支援教育における教育課程についての一考察

～「自立活動」に着目して～

角田真紀子

A Study of School Curriculum for Special Needs Education -Focusing on Jiritsu-Katsudo(independence activity)-

TSUNODA, Makiko

Summary

According to the Enforcement Regulations of the Education Employee License Law, which was partially revised in 2017, more than 1 unit of subjects related to "understanding for infants, children and students who need special educational support" is now one of a required subject in teacher training courses. From the perspective of Inclusive education, it is important for everyone involved in education to understand the curriculum, including Special needs education. From a psychological point of view such as development psychology, learning psychology, and clinical psychology, I think that we will deepen our understanding of the purpose and content of the curriculum. In this article, after overviewing the points on the curriculum in the revision of the curriculum guidelines in 2018 from the formation of Special needs education system in Inclusive education, focusing on independence activity which is a feature of Special needs education, Consider transition from a psychological point of view centered on disability concept.

はじめに

2017年に一部改正された教育職員免許法施行規則により、教職課程において「特別の支援を必要とする幼児、児童及び生徒に対する理解」に関する科目が1単位以上必修の学修事項として設置された。インクルーシブ教育の観点からすると、必修科目か否かにかかわらず教育に関わるすべての者が特別支援教育を含めた教育課程を理解しておくことは重要であり、これらを発達心理学、学習心理学、臨床心理学など心理学的な視点で捉えることは教育課程の目的や内容の理解を深めると考える。そこで本稿では、インクルーシブ教育における特別支援教育制度の成立から2018年の学習指導要領改訂における教育課程上の要点を概観した後、特別支援教育の特色である自立活動に着目し、その目標と内容の変遷について障害概念を中心とした心理学的視点から考察する。

1. インクルーシブ教育システムにおける特別支援教育の成立

1981年の「国際障害者年」、1989年の「子どもの権利に関する条約」、1994年の「サラマンカ宣

言」及び「特別ニーズ教育に関する行動大綱」などは、インクルーシブ教育の理念や方向性を示した。1990年代以降、日本でもこれまでの障害種の児童生徒に加え、いわゆる発達障害を持つ児童生徒が特殊学校や特殊学級、あるいは通常学校や幼稚園等にも多数在籍していることが明らかになり、これらの児童生徒を含めた特別な支援を必要とする子供への教育を「特殊教育」から「特別支援教育」として発展させる流れが生み出された。

文部科学省は、2001年「21世紀の特殊教育の在り方について～一人一人のニーズに応じた特別な支援の在り方について～((最終報告))」のなかで、障害のある子ども及び保護者に対して乳幼児期から学校卒業まで一貫した相談支援体制の整備や、対象となる児童生徒とその対応について幅広い視点から提言を行った(文部科学省、2001)。これ以後、特殊教育から一人一人のニーズに応じた特別な支援の教育体制の整備・推進に関して活発に議論が重ねられ制度化がなされた。

2002年4月の学校教育法施行令の改正では、障害のある児童生徒の就学基準・指導の在り方の見直しなどを行った新しい制度での就学手続きが開始された(文部科学省、2002)。これにより視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者及び病弱者の各障害種については、障害の有無のみならずそれによって生じる困難や環境との相互作用の中で障害の程度を捉えることとし、障害種というくくりを越えて一人一人のニーズに合った柔軟な学校選択が可能となった。

2002年12月の「障害者基本計画」では、障害のある子どもの一人一人のニーズに応じ、乳児期から学校卒業後まで一貫した計画的な教育や療育、学習障害、注意欠陥／多動性障害、自閉症などを含めた教育・療育に特別のニーズのある子どもへの適切な対応が基本方針として示された。特にその中の「重点施策実施5か年計画」を受けて、2004年1月には文部科学省より「小・中学校におけるLD(学習障害)、ADHD(注意欠陥／多動性障害)、高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン(試案)」が示され、そこでは教育行政担当者、学校、専門家、保護者・本人それぞれへのガイドラインと、「個別の支援計画」の作成・実施、「特別支援教育コーディネーター」の指名および校務分掌への位置づけ、巡回相談や専門家チーム等との連携などが盛り込まれた(文部科学省、2004a)。

2004年には「障害者基本法」が改正され、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することや、障害のある子どもとない子どもの交流・共同学修を積極的に進め、相互理解を促進すること等が規定された。同年12月には「発達障害者支援法」が公布され、発達障害が「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するもの」と定義され、国や地方公共団体はその早期発見・早期療育に留意し、適切な発達支援を行うような措置を取ることが定められた(文部科学省、2004b)。

そして2005年12月の「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(答申)」では、特別な場で教育を行う「特殊教育」から一人一人のニーズに応じた適切な指導及び必要な支援を行う「特別支援教育」への発展的転換が発表された。具体的には、①これまでの盲・聾・養護学校を障害種にとらわれない学校制度にして、かつ地域での教育ニーズに対応し連携していくために特別支援学校に特別支援教育のセンター機能を持たせること、②LD、ADHD、高機能自閉症の子どもを「通級による指導」の対象とすること、③教員等の専門性を強化するための免許制度の改善として「特別支援学校教員免許状」の保有を義務付けることなどを挙げた(文部科学省、2005)。

さらに「特別支援教育の推進について（通知）」では、特別支援学校制度の創設や教育職員免許法の一部改正に関する通知がなされた（文部科学省、2006；2007）。これによると、特別支援教育は、特別な支援を必要とする幼児児童生徒が在籍するすべての学校においてなされるものであり、また障害のある幼児児童生徒への教育にとどまらず障害の有無を越えて様々な人が生き生きと活躍できる共生社会の形成の基礎となるものであるとされている。これら一連の推進によってベースとしての特別支援教育の理念や制度の整備がなされ、従前の「障害」による分離教育から障害種を考慮しつつも障害種にはとらわれずに一人一人の教育ニーズに合った教育を提供する「特別支援教育」が日本の学校教育で開始されることとなった。

この後、2011年には障害者基本法が大幅に改正された。国として障害者の定義が定められ、障害者は「身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害（以下「障害」と総称する。）がある者であつて、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものをいう」と定義された。2012年には文部科学省が「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」を提出し、共生社会の形成に向けて障害者の権利に関する条約の理念を重視したインクルーシブ教育システムの構築とそのための特別支援教育の推進を示した（文部科学省、2012）。

そして2013年には「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（「障害者差別解消法」）が制定され、特別支援教育においても、制度や環境等の社会的障壁による差別を解消し、各学校はよりその地域や学校、児童生徒に合った教育課程を編成し、それぞれの教育ニーズにあった対応を工夫して実践することが求められるようになった。

1. 特別な支援を必要とする幼児、児童及び生徒への教育課程

(1) 特別支援学校の教育課程

一般に教育課程とは、「学校教育の目的や目標を達成するために、教育の内容を子供の心身の発達に応じ、授業時数との関連において総合的に組織した学校の教育計画であり、その編成主体は各学校である」とされている。

特別支援教育における教育課程は、学校教育法第72条に示された特別支援学校の目的である「幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施すとともに障害による学習上又は生活上の困難を克服し自立を図るために必要な知識技能を授けること」を達成するために、各教育段階の教育課程の編成領域である各教科、道徳、外国語活動、特別活動、総合的な学習の時間に加え、児童や生徒の障害の状態を改善・克服することを目指す領域である「自立活動」が含まれている。また、小学校、中学校及び中等教育学校の前期課程において、言語障害、自閉症、情緒障害、弱視、難聴、学習障害、注意欠陥／多動性障害、その他の障害を有する者のうち、特別の指導を行う必要がある場合には、特別の教育課程として「通級による指導」が可能である。

さらに学校教育法施行規則や学習指導要領では、①各教科の内容を下学年の内容や特別支援学校の各教科の内容に変更が可能、②授業時数の弾力的な取扱い、③自立活動の指導、④各教科を合わせた柔軟な指導、⑤当該学年の教科書の代わりに適切な教科書を使用できること、などが決められており、各学校が学校教育の目的及び目標を達成するために必要な内容を選択、組織化し、子供の状態に合わせた柔軟な対応をすることができるようになっている（文部科学省、2015a；

2015b)。

(2) 今回の特別支援教育学習指導要領改訂での教育課程における要点

現時点での最新の改訂について述べると、2017年に学校教育法施行規則の一部改正が公布され、特別支援学校の幼稚部教育要領、小学部・中学部学習指導要領の改訂が公示された。そして2018年には特別支援学校教育要領・学習指導要領解説総則編（幼稚部・小学部・中学部）が公示された。今回の改訂は、

- (1) 幼稚園、小学校及び中学校の教育課程の基準の改善に準じた改善を図るとして、
 - ①「社会に開かれた教育課程」の重視、知識の理解の質の向上と確かな学力の育成、先行する特別教科化など道徳教育の充実や体験活動の重視や体育・健康に関する指導の充実による豊かな心や健やかな体の育成、という基本的な考え方のもと、
 - ②育成を目指す資質・能力の明確化として「生きる力」の具体化（「知識・技能」「思考力・判断力・表現力等」「学びに向かう力・人間性等」）、
 - ③「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善の推進、
 - ④各学校におけるカリキュラム・マネジメントの推進、
 - ⑤言語能力の確実な育成、理数教育の充実、伝統や文化に関する教育の充実、体験活動の充実、外国語教育の充実などに関わる教科内容の改善等と、
- (2) インクルーシブ教育システムの推進による障害のある子供たちの学びの場の柔軟な選択を踏まえた幼稚園、小・中・高等学校の教育課程との連続性を重視することとして、
 - ①学びの連続性を重視した対応、
 - ②一人一人に応じた指導の充実、
 - ③自立と社会参加に向けた教育の充実、

が基本方針として示された。特に(2)に関しては、子供がより個別の教育的ニーズに合わせたところで一貫性と連続性を持った学習を行い、社会の中で主体的に活動できるように支援することが強調されたということであろう。

特に今回の改訂の要点として取り上げられている一つが「自立活動」である。「自立活動」は特別支援教育の独自の領域であり、幼児児童生徒一人一人がその特性や能力を理解また伸ばし活用して社会に参加していくための教育として重要である。以前と比して「障害概念」が大きく変わり、例えればいわゆる「発達障害」も特別支援教育あるいは通常学校・学級において特別なニーズを持つ子供として支援対象となることが多く、「自立活動」の目標や内容もこれらに合わせた形で変化している。そこで次節では「自立活動」の前身である「訓練・養護」および「自立活動」の目標と内容の変遷について、障害概念を中心とした心理学的視点から検討する。

2. 自立活動について—「訓練・養護」から「自立活動」への目標と内容の変遷

(1) 「自立活動」の前身の時期；～1960年代

「自立活動」の前身として1957年から1966年までは、盲・聾・養護学校（肢体不自由、病弱、精神薄弱）のそれぞれが障害別に教科の内容として、歩行訓練や感覚訓練、聴覚訓練、言語指導、機能訓練等として、あるいは独自の教科として障害の改善や克服を目指し心身の調和的発達の基

盤を培うことを目指す指導・訓練が展開されていた。この時期に在籍していた児童生徒は就学義務の猶予・免除の規定によって除外されなかつた者である。つまりこの頃の指導・訓練は、それを受けければ職業人として社会参画が可能であることを前提とされていた児童生徒が対象であった。1962年文部科学省「学校教育法施行令改正」に見られるように、障害者には「故障の程度」に応じた適切な教育を行う場所を用意する必要があるとして障害者を分離して「保護」する方針であつたことから、障害者は impairment 機能・器質的障害によって規定され、それを分離するという形で教育が進められていたことが分かる。

(2) 「養護・訓練」の時期；1970年代～1980年代

「養護・訓練」から「自立活動」への教育目標と教育内容を表にまとめたものが表1「養護・訓練から自立活動への教育目標と教育内容の変遷」である¹。

【1971年改訂、1979年改訂】

1971年の改訂では、学習指導要領はこれまで通り障害別であったが、各教科の内容として行われてきた指導や訓練は障害種を越えて目標と内容を共通化した「養護・訓練」という名称になり、「心身の適応」「感覚機能の向上」「運動機能の向上」「意思の伝達」の4つの柱（下位項目は12項目）について対症療法的ではなく総合的に改善することが目指された。「発達保障」や「権利としての障害児教育」という考えが広まる中で、1979年度には養護学校が義務教育化された。これに伴い、学習指導要領改訂では各学校の学習指導要領が共通となり、新たに指導計画の作成と内容の取り扱いの共通化も行われた。

この1971年および1979年の4つの柱について発達心理学的な観点から見ると、心身の発達過程の特に乳幼児期に発達が見られやすい感覚・運動機能の向上や、意思の伝達（言葉については幼児期初期以降）が主に教育内容として盛り込まれている。つまりこの時期の改訂にあっても「障害」は impairment として捉えられており、その「欠損」部分の育て直しのような意味合いでの「養護・訓練」であったことがうかがえる。1975年に採択された国連の「障害者の権利宣言」においても、「「障害者」という用語は、先天的か否かにかかわらず、身体的ないし精神的な能力における損傷の結果として、通常の個人的生活と社会的生活の両方かもしくは一方の必要を満たすことが、自分自身で完全にまたは部分的にできない者を意味する。」とされており、身体的または精神的に「損傷」のある者が障害として規定されていたことは、世界の認識として障害があくまでも本人の impairment によるものという理解であったことを物語っている。

【1989年改訂】

1979年の改訂は従前のものよりは共通化されたわけだが、「この養護・訓練の内容の示し方が抽象的で分かりにくいという指摘や、児童生徒の障害の多様化に対応する観点から、これまでの

¹ この表では「養護・訓練」になる前の1957年から1966年の教育目標と内容については、それが共通化されていないことから表記していない。

| 「基礎・訓練」の時代 | | | 1993(H1) 5区分22項目 |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 1971(S46) 4つの柱12項目 | 1979(S54) | 4つの柱12項目 | 1980(4月) 5つの柱13項目 |
| 児童または生徒の心身の障害の改善を重視するためには、身体的・精神的・社会的な知識・技能・態度及び習慣を養い、もつて心身の調和的発達の基盤を培う。 |
A 心身の適応	A 心身の適応	A 心身の適応	↑ 1 健康の健康	↑ 1 健康の保持					
1 健康状態の回復および改善	1 健康状態の回復および改善	1 健康状態の回復および改善	① 生活のリズムや生活習慣の形成						
			② 疾病の状態の理解と生活管理						
			③ 疾病の理解と対策						
			④ 健康状態の維持・改善						
			↑ 2 心理的適応						
			① 感情の発達						
			② 人間関係の形成の基礎						
2 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善	2 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善	2 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善	① 対人関係の形成						
			② 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善						
3 障害を克服する意欲の向上	3 障害を克服する意欲の向上	3 障害を克服する意欲の向上	③ 障害に対する意欲の向上						
B 感覚機能の向上	B 感覚機能の向上	B 感覚機能の向上	↑ 3 環境の認知	↑ 3 環境の認識					
1 感覚機能の改善および向上	1 感覚機能の改善および向上	1 感覚機能の改善および向上	① 感覚の活動						
2 感覚の補助手段の活用	2 感覚の補助手段の活用	2 感覚の補助手段の活用	② 感覚の補助及び代行手段の活用						
3 認知能力の向上	3 認知能力の向上	3 認知能力の向上	③ 認知の特徴となる概念の形成						
C 運動機能の向上	C 運動機能の向上	C 運動機能の向上	↑ 4 運動・動作						
1 筋肉の基本動作の習得および改善	1 筋肉の基本動作の習得および改善	1 筋肉の基本動作の習得および改善	① 筋肉と運動・動作の基本的功能						
2 生活の基本動作の習得および改善	2 生活の基本動作の習得および改善	2 生活の基本動作の習得および改善	② 姿勢保持と運動・動作の補助的手段の活用						
3 作業の基本動作の習得および改善	3 作業の基本動作の習得および改善	3 作業の基本動作の習得および改善	③ 日常生活の基本動作の習得及び改善						
D 意思の伝達	D 意思の伝達	D 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達	↑ 5 意思の伝達
1 言語の受容技能の習得および改善	1 言語の受容技能の習得および改善	1 言語の受容技能の習得および改善	① 言語の相互伝達の基礎的能力の獲得						
2 言語の表現能力の習得および改善	2 言語の表現能力の習得および改善	2 言語の表現能力の習得および改善	② 言語の表出技能の習得						
3 言語の表現技能の習得および改善	3 言語の表現技能の習得および改善	3 言語の表現技能の習得および改善	③ 言語の形態能の習得						
			④ コミュニケーション手段の選択と活用						
			⑤ 状況に応じたコミュニケーション						

※区分の名称変更、新区分への変更について矢印→で示した。

実施の経緯を踏まえ、具体的な指導事項を設定する際の観点をより明確にするという方針」(文部科学省、2018)により、1989年の改訂では「心身の適応」が「身体の健康」となり、そこから新たに「心理的適応」が別の柱として示され、「感覚機能の向上」は「環境の認知」に、「運動機能の向上」は「運動・動作」に変更された。またそれぞれの指導事項についても具体的に記載されたことで、教育内容は5つの柱18項目となった。

「心身の適応」が、「身体の健康」と「心理的適応」と分けられたのはそれぞれにより具体的に焦点化して指導するということであろうが、「身体」については「身体の健康」であり「心理」については「心理的健康」ではなく「心理的適応」とされたことは興味深い。

この名称理由についての記述は今回見つけることができなかった。もともとが「心身の適応」なので「心理的適応」は流れとして自然であり、むしろ「身体的適応」という言葉が馴染まないために「身体の健康」としたということなのかもしれない。それぞれを見てみると「心身の適応」が1. 健康状態の回復及び改善に関すること、2. 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善に関すること、3. 障害を克服する意欲の向上に関する事、であり、「身体の健康」は1. 生活のリズムや生活習慣の形成に関する事、2. 疾病の状態の理解と生活管理に関する事、3. 損傷の理解と養護に関する事、であり、「心理的適応」は1. 対人関係の形成に関する事、2. 心身の障害や環境に基づく心理的不適応の改善に関する事、3. 障害を克服する意欲の向上に関する事、となっている。

これを、この時期1980年に世界保健機関WHOが示した国際障害分類ICIDH (International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps)における「障害」の捉え方としての impairment 機能障害、disability 能力障害、handicap 社会的不利の3つの概念に関連づけて考えると、1970年代の「養護・訓練」が impairment としての障害であったのに対し、1989年の改訂では障害はより disability に近い概念として捉えられ、例えば「対人関係形成に関する事」は機能不全によってもたらされた日常生活や学習上の困難であり、その disability は教育によって本人が努力し対応を身につけることでそれを減じたり改善・克服したりできるとするならば、本人の主観的な体験によって感じられる「心理的健康」よりもより社会的で訓練的要素の強い「心理的適応」という用語を使用したということは内容的により適切であろう。

同様に「環境の認知」についても、「感覚機能の向上」が1. 感覚機能の改善に関する事、2. 感覚の補助的手段の向上に関する事、3. 認知能力の向上に関する事であり、これらが本人の自己内における感覚の訓練であるのに対し、「環境の認知」は1. 感覚の活用に関する事、2. 感覚の補助及び代行手段の活用に関する事、3. 認知の枠組となる概念の形成に関する事、ということで感覚や認知を(訓練した後)どう活用していくかというところに重きが置かれていることからも、disability という理解で教育的アプローチがなされていたと考えることができる。

さらに、この改訂においては「運動機能の向上」が「運動・動作」となったことも興味深い。「動作」という言葉自体は一般的に使われている言葉なのでここでもその使用法によるものかもしれないが、1960年代から成瀬悟策が脳性マヒ患者に行ってきた心理治療としての「動作訓練」²(成瀬、1998)が、脳性マヒだけではなく肢体不自由や重度重複障害、知的障害、自閉症、その

² 「動作訓練」は「動作療法」「動作法」「臨床動作法」など時代や趣旨によって使用が変わることが、ここでは説明を省略する。

他の発達障害等あらゆる障害を有する幼児児童生徒にも効果があるとして 1980 年代にはその汎用性が広まったとされている。実際この方法は、多くの養護学校教員が「養護・訓練」「自立活動」の一環として行うようになっている。当時どの程度の教員が行っていたかは定かではないが、香野によると、肢体不自由養護学校での「自立活動」の指導において「動作法を活用している」または「知識が指導に役立っている」と答えた教員が 50% を越えており（香野、2001）、中井らによると、2003 年の調査において最も使われている「自立活動」は幼稚部・中学部では動作法が 1 位、小学部・高等部では 2 位となっている（中井ら、2011）。動作法を使用している教員が一朝一夕で増えるわけではないので 1980 年代においても動作法を使った指導は少数派ではなかった可能性がある。

成瀬は「意図」「努力」「身体運動」の一連のプロセスを「動作」と呼んだ。その子供（トレーニー）の見立てを丁寧に行い、動作課題を設定し、共に課題を達成していくことは、個別の指導計画を立てて支援を行うことと合致する。この計画の実施は「リラクセイション」や「タテ系訓練」を中心とした動作法によって行われ、それによって姿勢や歩行その他の身体的な動きの主動感、自体感、自己存在感、自己弛緩、安定感、円滑化など、身体的にも心理的にもさまざまな変容が見られるので、教育内容の各区分における効果研究も多数行われている（ex. 小柳津ら、2009；今井ら、2013；小柳津ら、2018）。この時期の「運動・動作」は、それまで見られなかった「姿勢」に関する項目が追加されていることからも、動作法の「動作」とも関連したものであった可能性があると推測される。

（3）「自立活動」の時期；1990 年代～現在

【1999 年改訂】

1979 年の改訂の後、世界的には「完全参加と平等」をテーマとした国際障害者年（1981）、障害者に関する世界行動計画（1982）、及び国連・障害者の十年（1983～1992）などによって、ノーマライゼーションの理念が普及し、障害者の impairment や disability に対する支援のみならず、障害者の社会への身体的・精神的適合を支援するという handicap をなくしていくための支援の必要性が唱えられるようになった。

このように全ての障害者が社会により参加できるような体制を作ろうとしていく潮流の中で、実際には「養護・訓練」も一人一人の実態に即した主体的で自立を目指した活動であるということで、1999 年改訂では、従前の「養護・訓練」が「自立活動」と名称変更された。また「自立活動の目標については、個々の幼児児童生徒が自立を目指し、障害に基づく種々の困難を主体的に改善・克服しようとする取組を促す教育活動であることがより明確になるよう、「児童又は生徒」が「個々の児童又は生徒」に、「心身の障害の状態を改善し、又は克服する」が「自立を目指し、障害に基づく種々の困難を主体的に改善・克服する」にそれぞれ改められ、「児童又は生徒の心身の障害の状態を改善し、又は克服するために必要な知識、技能、態度及び習慣を養い、もっと心身の調和的発達の基礎を培う」とされた。

教育内容については、幼児児童生徒の障害の重度・重複化、多様化に対応し、適切かつ効果的な指導を進めるため、具体的な指導内容を設定する際の観点がより明確になるよう、区分（従前の「柱」）の名称について、「身体の健康」が「健康の保持」に、「心理的適応」が「心理的な安定」

に、「環境の認知」が「環境の把握」に、「運動・動作」が「身体の動き」に、「意思の伝達」が「コミュニケーション」にそれぞれ改められた。それまでは五つの区分 18 項目が示されていたが、同様の趣旨から各項目についても見直しを行い、分かりやすい表現とするとともに、具体的にイメージしやすくなるよう 22 の項目で示すこととされた」(文部科学省、2018)。またこの改訂によつて、これまでも盲・聾・養護学校で行われてきた「個別の指導計画の作成」が明示され、より個人の教育的ニーズに即した支援を丁寧に行うことが求められるようになった。

ここで新しく示された「自立を目指し、障害に基づく種々の困難を主体的に改善・克服する」という目標は、国際障害分類 ICIDH で見ると、自立を目指すのは依然として disability としての能力障害を主体的に改善・克服することで行うという本人努力の部分が大きいことを示しているものの、より障害者の権利を保障し、一人一人のニーズに合った支援を行う教育目標となっている。

教育内容の変更については、幼児児童生徒がより主体的に自己や社会と関わっていくようなニュアンスを感じ取ることができる。「健康の保持」「心理的な安定」は、自らの心身の状態を健康に保持し安定させていくという主体的な活動である。また、「環境を把握」し「コミュニケーション」を取っていくということは、自己の心身の能力を把握し外界と交流させる主体的な活動である。それには「身体の動き」としてシンプルかつ円滑で日常生活に必要な動作が教育内容として含められたということであろう。

また、特に「意思の伝達」が「コミュニケーション」に改められたというのは、1990 年以降より注目されるようになってきたいわゆる「発達障害」を含めた障害にも対応したものであると考えられる。「意思の伝達」が本人の表現能力の向上に主眼が置かれているのに対し、「コミュニケーション」は相手とのやり取り、つまり相手との相互作用による相互理解を意味している。これは、社会の中での関わり合いのための自立活動がより重視されるようになったということに加え、障害を減じたりなくしていくためには本人の努力のみならず周囲の努力も必要であるという次の段階への萌芽が見て取れる。

【2009 年改訂】

2009 年の改訂では、教育目標の「障害に基づく種々の困難」の部分が「障害による学習上又は生活上の困難」と変更された。

教育内容については、「心理的な安定」の下位項目であった「対人関係の形成の基礎」が新たに「人間関係の形成」として区分の一つとなり 6 区分 26 項目となった。「人間関係の形成」の下位項目としては (1) 他者とのかかわりの基礎に関すること、(2) 他者の意図や感情の理解に関するここと、(3) 自己の理解と行動の調整に関すること、(4) 集団への参加の基礎に関するここと、となっている。発達障害を持つ子供にとって「人間関係の形成」は社会に参加し活動していくための大変な事項であり、また発達障害のみならずそして障害の程度に関わらず「人間関係の形成」は心理的な安定や健康の保持に大きく関わることなどから、「人間関係の形成」が一つの教育内容の区分として取り出されたのではないかと推測できる。

これを 2001 年に WHO が国際障害分類 ICIDH の代わりになる分類として示した国際生活機能分類 ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) で考えると、

障害は「生活機能の障害」として捉えられ、単に心身機能や身体構造としての機能障害の改善・克服ということだけではなく、それと環境因子や個人因子などとの相互作用に基づいて生じる活動・参加の制限としての学習や生活上の困難を改善・克服するということであると考えができる。「自立活動」とICFとの関係については先に引用した「自立活動編」(文部科学省、2018)でも説明されており「今後の自立活動の指導においては、生活機能や障害、環境因子等をより的確に把握し、相互の関連性についても十分考慮することがこれまで以上に求められていると言えよう」とされている。

【2017年改訂】

このように障害者の権利がより保障され障害がいわゆる「医学モデル」から「社会モデル」へと転換がなされたことや、障害の概念が広範囲になり多様化したことなどを受けて、2017年の改訂では「発達障害や重複障害を含めた障害のある幼児児童生徒の多様な障害の種類や状態等に応じた指導を一層充実するため、「1 健康の保持」の区分に「(4) 障害の特性の理解と生活環境の調整に関するこ。」の項目を新たに設けた。また、自己の理解を深め、主体的に学ぶ意欲を一層伸長するなど、発達の段階を踏まえた指導を充実するため、「4 環境の把握」の区分の下に設けられていた「(2) 感覚や認知の特性への対応に関するこ。」の項目を「(2) 感覚や認知の特性についての理解と対応に関するこ。」と改めた。さらに、感覚を総合的に活用した周囲の状況の把握にとどまることなく、把握したことを踏まえて、的確な判断や行動ができるようにすることを明確にするため、「(4) 感覚を総合的に活用した周囲の状況の把握に関するこ。」の項目を「(4) 感覚を総合的に活用した周囲の状況についての把握と状況に応じた行動に関するこ。」と改めた」とされている(文部科学省、2018)。

これらの変更により、教育内容は一人一人の発達段階とその実態を踏まえ、環境との相互作用の中で生じる障害について、本人の特性や能力の理解とその伸長や活用だけでなく、環境調整や状況に応じた行動ができるまでのものとなった。とはいえ、学習指導要領解説で「幼稚園教育要領、小学校学習指導要領及び中学校学習指導要領等に示されている各教科等の「内容」は、すべての幼児児童生徒に対して確実に指導しなければならない内容である。これに対して、特別支援学校の学習指導要領等で示す自立活動の「内容」は、各教科等のようにそのすべてを取り扱うものではなく、個々の幼児児童生徒の実態に応じて必要な項目を選定して取り扱うものである。つまり、自立活動の内容は、個々の幼児児童生徒に、そのすべてを指導すべきものとして示されているものではないことに十分留意する必要がある」とされている。教育内容が細分化され増えたからといって、全てを網羅するということではなく、個々の教育的ニーズに合わせた教育支援を行うために教育内容を選定することが重要である。

まとめにかえて

日本は「障害」のある子どもへの教育について、その社会的ニーズや本人のニーズによって、「障害」そのものの定義を変えつつ「特殊教育」から「特別支援教育」へと発展した。それらはインクルーシブ教育システムの推進に伴って、より一人一人の教育的ニーズに適した教育を保障するように改革が進められてきている。これをさらに発展させていくためには、全ての教員や教職

志望者がこれらに関する基本的な知識・技能を有していることが求められる。

先述したように、教職志望者については2019年度入学生より大学の教職課程において「特別の支援を必要とする幼児、児童及び生徒に対する理解」に関する科目が1単位以上必修となり、免許制度改革により特別支援学校では「特別支援学校教員免許状」の保有が義務づけられた。

しかしながら特別支援学校での特別支援学校教育免許保有者は2017年度には77.7%にまで増加したものの、依然として2割以上が免許を有しておらず、また新卒採用者の免許保有率は69.1%と7割を下回った状況である。また、特別支援学級や通級指導は特別支援学校ではないため特別支援教育に特化した免許を有している必要はないなど、特別支援教育についての専門知識を持たない教員が特別支援教育に関する指導を行っているケースは多く、通常学校に特別のニーズを持つ児童生徒がいる場合も多い。

特に特別支援教育独自の教育課程である「自立活動」に関しては、知識も指導法も持ち合わせないまま教員になり、誤った理解によって「自立活動」を行っていたり教員になってから初めて研修を受けたりすることもあるようである。例えば「自立活動」で良く行われている動作法に関して言えば、もともと心理療法であるため研修会場でも臨床心理学系の学生やカウンセラー、福祉系・医療系職員、そして特別支援学校教員が学んでいるのを見ることはあっても、教職課程の学生が学んでいるのを見ることは稀である。しかしながら、動作法に関して言えば特別支援教育のみならず全ての人に有効であり禁忌もなく動作を見ていくことで身体への直接的なアプローチも可能である一方で、対象者や場合によっては言語による間接的なアプローチのみで動作法を行っていくことも可能であるため、このような技法を学生の時に学んでおくことは特別なニーズを持つ子供の支援を担当することになった時にもそうでない子供の支援を担当する時にも役に立つ。

このように、特別支援教育に関する免許保有者による指導を増加させることはもちろん教職課程や研修での特別支援教育に関する知識や技能の学修・研鑽は重要性を増しており、教職課程においては学生の学びをより深める工夫が必要である。

(専修大学経済学部 講師)

【引用文献】

- ・国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP) (2002) 「アジア太平洋障害者の十年(1993-2002)」最終年ハイレベル政府間会合 <http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/intl/bf/index.html>
- ・厚生労働省 (2002) 「「国際生活機能分類－国際障害分類改訂版－」(日本語版) の厚生労働省ホームページ掲載について」 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisaku-00001/h0805-1.html>
- ・小柳津和博、森崎博志 (2018) 「自立活動における動作法を適用した指導の教育的意義－重度・重複障害児を射程とした理論的考察－」 障害者教育－福祉学研究 9, 31-38.
- ・小柳津和博、森崎博志 (2009) 「自立活動の五つの区分における動作法の教育的効果－呼吸やコミュニケーションに変化があった重度重複障害児の事例－」 障害者教育－福祉学研究 5, 51-57.
- ・東山未侑、本吉大介、小田浩伸 (2017) 「知的障がいと肢体不自由のある重複障がい者への臨床動作法による支援の意義」 特別支援教育実践研究センター紀要 1, 35-45.

- ・文部科学省（2018）「資料4 自立活動の変遷」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/063/siryo/_icsFiles/afieldfile/2016/02/01/1366280_03.pdf
- ・文部科学省（2018）「平成29年度特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果の概要」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/_icsFiles/afieldfile/2018/03/26/1402731_1.pdf
- ・文部科学省（2017）「特別支援学校学習指導要領等（平成29年4月公示）」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/main/1386427.htm
- ・文部科学省（2017）「特別支援教育資料（平成29年度）」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1406456.htm
- ・文部科学省（2017）「教育職員免許法施行規則の一部改正」
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/_icsFiles/afieldfile/2017/11/30/1398706_2_1.pdf
- ・文部科学省（2015a）「4. 学習指導要領等の理念を実現するために必要な方策」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/attach/1364306.htm
- ・文部科学省（2015b）「資料5 特別支援教育に係る教育課程について（平成27年11月6日特別支援教育部会第1回配布資料）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/063/siryo/_icsFiles/afieldfile/2015/12/07/1364742_02.pdf
- ・文部科学省（2012）「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進（報告）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/houkoku/1321667.htm
- ・文部科学省（2009）「高等学校における特別支援教育の推進について—高等学校ワーキング・グループ報告—」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2009/11/05/1283675_3.pdf
- ・文部科学省（2009）『特別支援学校幼稚部教育要領、小学部・中学部・高等部特別支援学校学習指導要領』
- ・文部科学省（2008）『幼稚園教育要領、小学校・中学校・高等学校学習指導要領』
- ・文部科学省（2007）「特別支援教育の推進について（通知）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/07050101.htm
- ・文部科学省（2006）「特別支援教育の推進のための学校教育法等の一部改正について（通知）」、
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/06072108.htm
- ・文部科学省（2006）「学校教育法施行規則の一部改正等について（通知）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/06050814.htm
- ・文部科学省（2005）「特別支援教育を推進するための制度の在り方について（答申）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/201

7/09/22/1212704_001.pdf

- ・文部科学省（2004）「発達障害者支援法」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/001.htm
- ・文部科学省（2004）「小・中学校における LD（学習障害），ADHD（注意欠陥／多動性障害），高機能自閉症の児童生徒への教育支援体制の整備のためのガイドライン（試案）」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1298152.htm
- ・文部科学省（2002）「学校教育法施行令の改正」
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20020424001/t20020424001.html
- ・文部科学省（2001）「21世紀の特殊教育の在り方について（最終報告）」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/006/toushin/010102.htm
- ・中井滋・高野清（2011）「特別支援学校（肢体不自由）における自立活動の現状と課題(I)」宮城教育大学紀要 46, 173–183.
- ・成瀬悟策（1998）『姿勢のふしぎ—しなやかな体と心が健康をつくる』講談社

※URLについては2018年12月24日最終閲覧

公立高等学校における「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携の在

り方に関する事例検討

～「主体的・対話的で深い学び」を実現させるために～

長船 孝明

はじめに

教育職員免許法及び同施行規則の改正により、新たに「教職課程コアカリキュラム」が示され、これまでの「教科に関する科目」と「教職に関する科目」の区分けが撤廃されるとともに、それぞれ別々に扱われてきた「特別活動」と「総合的な学習の時間」が、「道徳、総合的な学習の時間等の指導法及び生徒指導、教育相談等に関する科目」として、まとめて指導することが求められることになった。そしてまた、平成 29 年 3 月及び 30 年 3 月に告示された新学習指導要領によって、全ての教科等において「主体的・対話的で深い学び」(アクティブラーニング) が求められることになった¹。

そこで本稿では、公立高等学校における「特別活動」と「総合的な学習の時間」の実践事例を比較検討することを通して、生徒の「主体的・対話的で深い学び」を実現しうる「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携の条件を明らかにしたい。

1. 「特別活動」の意義と現状及び課題

現行の高等学校学習指導要領では、「特別活動」の全体の目標として「望ましい集団活動を通して、心身の調和のとれた発達と個性の伸長を図り、集団や社会の一員としてよりよい生活や人間関係を築こうとする自主的、実践的な態度を育てるとともに、人間としての在り方生き方についての自覚を深め、自己を活かす能力を養う。」ことを掲げている²。「特別活動」は、教科・科目の学習では担うことのできないホームルーム担任と生徒が深く接する場である。ホームルーム活動を毎週実施することにより、ホームルーム担任と生徒が信頼関係を築き、学校生活への適応と学校生活の充実・向上を図る重要な活動である。

各学校の経営計画を見ると、自主・自律、成就感・達成感、コミュニケーション能力、協調性、協働、帰属意識、満足度、活動の活性化、豊かな人間性、リーダーシップ、社会性、規律性等の言葉が目立つ。少数ではあるが、国際交流を「特別活動」として目標としている学校もある。ここ 1~2 年は、平成 32 (2020) 年に開催されるオリンピック・パラリンピックという言葉も目立

¹ 文部科学省総合教育政策局教育人材政策課教員免許企画室「教育職員免許法等の改正と新しい教職課程への期待—平成 30 年度教職課程認定申請に関する事務担当者説明会」平成 30 年 12 月 20 日 6-10 頁。

www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_.../12/.../1411908_02.pdf

² 文部科学省「高等学校学習指導要領」平成 21 年 3 月 294 頁。

つ³。

このように学校経営計画では、「特別活動」の担う役割が大きいことがわかるが、はたして学校として、あるいはそれを担当する教員が「特別活動」の目標を踏まえ各活動・行事の目標を設定しているか。また、クラス、分掌、担当組織がそれぞれの活動のしっかりととした目標を定めていても、それらが学校全体に周知されているか、校長の学校経営方針に沿ったものとなっているかは疑問である。さらに、それぞれの活動・行事については時間をかけ検討し実施されてはいるが、「特別活動」には、いわゆる「専門家」は極少数であり、専門的知識を持った教員も少ない。そのため、必ずしも「特別活動」の目標を意識して指導しているとは言えない⁴。

2. 「総合的な学習の時間」の意義と現状及び課題

次に、現行の高等学校学習指導要領では「総合的な学習の時間」の目標は、「横断的・総合的な探求的な学習を通して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協働的に取り組む態度を育て、自己の在り方生き方を考えることができるようとする。」とある⁵。

都立高校の教育課程を見ると、各学年に 1 単位ずつ設置している学校が多いが、平成 28 年度より全校実施となった人間としての在り方生き方に関する教科「人間と社会」が、1 年生に設置（2 年で取り扱う学校も一部ある）されている学校が多い。

東京都教育委員会では、急激な社会の変化に伴い、一人一人が自らの人生観や価値観を形成し、他者と対話し協働しながら、よりよい解決策を生み出していくことがいっそう重要になっており、そのためには、「自分自身を振り返り、自信をもって行動することができる力」、「他者とのよりよい関係を築くことができる力」、「違いを認めることができる力」、「思いやりを大切にことができる力」、「礼儀や規範意識を大切にすることができます」、「持続的発展を大切にすることができます」などの「これから社会を担う上で必要な力」を身に付けることが重要であるとの考え方で、社会の変化にいち早く対応し、これらの課題を解決するため、これまで設置していた教科「奉仕」を発展させ、道徳教育とキャリア教育の内容を一体的に学習する「人間と社会」を導入することとした⁶。

内容を見てみると、18 章から成り、各章で育成する資質・能力は次の表のとおりである⁷。

³ 専修大学資格課程年報『パッソ ア パッソ』vol.19 平成 29 年 3 月 16 頁。

⁴ 同上。

⁵ 文部科学省「高等学校学習指導要領」 平成 21 年 3 月 292 頁。

⁶ 東京都教育庁指導部高等学校教育指導課「人間としての在り方生き方に関する教科『人間と社会』指導資料」 平成 28 年 3 月 1 頁。

⁷ 同上 10 頁。

第1章	人間関係を築く	自他の尊重、加えて自律、忍耐の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第2章	学ぶことの意義	自律、忍耐、加えて社会連帯、公正の自己の考えを深め、自己理解・自己管理能力を育成
第3章	働くことの意義	責任、勤勉、加えて社会連帯、公正の自己の考えを深め、キャリアプランニングを育成
第4章	役割と責任を考える	責任、勤勉、加えて社会連帯、公正の自己の考えを深め、キャリアプランニングを育成
第5章	マナーと社会のルールについて考える	規範意識、公徳心、加えて思いやり、人間愛の自己の考えを深め、自己理解・自己管理能力を育成
第6章	ネット時代	規範意識、公徳心、加えて思いやり、人間愛の自己の考えを深め、自己理解・自己管理能力を育成
第7章	選択し、行動する	自律、忍耐、加えて社会連帯、公正の自己の考えを深め、自己理解・自己管理能力を育成
第8章	チームで活動することの意義	社会連帯、公正、加えて寛容、共生の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第9章	人生とワーク・ライフ・バランス	自他の尊重、加えて自律、忍耐の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第10章	お金の意義について考える	責任、勤勉、加えて社会連帯、公正の自己の考えを深め、キャリアプランニング能力を育成
第11章	支え合う社会	思いやり、人間愛、加えて責任、勤勉の自己の考えを深め、課題対応能力を育成
第12章	地域社会を築く	社会連帯、公正、加えて寛容、共生の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第13章	自然と人間の関わり	自然の尊さ、加えて規範意識、公徳心の自己の考えを深め、課題対応能力を育成
第14章	科学技術の先に・・・生命倫理を考える	生命の尊さ、加えて規範意識、公徳心の自己の考えを深め、課題対応能力を育成
第15章	文化の多様性	寛容、共生、加えて自他の尊重の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第16章	グローバル化が進展する社会に生きる	寛容、共生、加えて自他の尊重の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第17章	対立から国際平和を考える	自他の尊重、加えて寛容、共生の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成
第18章	主権者としての自覚	社会連帯、公正、加えて公共の精神の自己の考えを深め、人間関係形成・社会形成能力を育成

学習指導要領解説の第2節第3章第2節において、各学校において定める内容があげられている。学習課題として、国際理解、情報、環境、福祉・健康、などの横断的・総合的な課題、生徒が興味・関心、進路等に応じて設定した課題、自己の在り方生き方や進路にかかわる課題などである。重なるところが多く、その意味から「人間と社会」を「総合的な学習の時間」の1単位として扱っている。

第2学年の内容は、職業理解、進路関係、文化祭が見られる。最多は地域研究であるが、その内容を見ると国内外問わず修学旅行地の研究である。ホームルーム活動で不足する時間を補っているようにも感じる。

第3学年は圧倒的に進路に関する内容である。模擬テストの自己採点と振り返り、出願指導、面接指導、小論文指導等は、各学校において定める学習課題にあげられているものの、本来の「総合的な学習の時間」の目標である「横断的・総合的な学習や探究的な学習を通して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協同的に取り組む態度を育て、自らの在り方生き方を考えることができるようとする。」とは言い難いものが目立つ。今後の大変な課題である。

なお、「総合的な学習の時間」を担当する教員は、その内容から1年生では担任、2年生では担任及び副担任、3年生では担任及び進路指導担当教員という学校が多い。今は、教師の働き方が問われ改革が進められている時代で、担任の負担の多さが課題とされている。学校全体で検討すべき「総合的な学習の時間」の内容も、担当者任せという面が見られる。

また、専門高校では「総合的な学習の時間」の一部又は全部を「課題研究」で代替し、第3学年で3単位もしくは、2年・3年で3～4単位とするものが目立つ。「総合的な学習の時間」を「課題研究」で代替している学校は、概ね目標に合致した内容である。

都立A商業高等学校では、「課題研究」4単位とは別に「総合的な学習の時間」を2単位設置（1単位は課題研究で代替）しているが、2年生では前述の人間としての在り方生き方に関する教科「人間と社会」を扱い、3年生では「進路実現の時間」とし、

生徒一人一人が自分の進路についての意思を決定し、進路実現に向けて、具体的に活動するとともに、卒業後の生活にも目を向けさせ、社会人になるための準備を行う。

- ① 身だしなみ、挨拶、礼儀などの基本マナーの徹底
- ② 自分の適性を知り、自分に合った職業選びや進路選択（進学等）を行う。
- ③ 進路実現のための具体的な作業を行う中で社会人としての在り方を考える。

を指導目標に掲げている。

進学希望者の活動は、大学等卒業後の自分が希望する職業と関連付けた学部・学科の調査・研究、オープンキャンパスへの参加、志望校の決定であるが、話し合いや発表活動は行っていない。ホームルーム活動と連携して進路活動を行っているものの、「総合的な学習の時間」で取り扱う本来の活動とは言えないだろう。

3. 「主体的・対話的で深い学び」導入の背景要因と意義

平成28年12月に中央教育審議会から示された「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」の中に、今後予想される社会的変化が、以下のように示されている。

近年顕著となってきたのは、知識・情報・技術をめぐる変化の早さが加速度的となり、情報化やグローバル化といった社会的変化が、人間の予測を超えて進展するようになってきていることである。

第4次産業革命ともいわれる、進化した人工知能が様々な判断を行ったり、身近な物の働きがインターネット経由で最適化されたりする時代の到来が、社会や生活を大きく変えていくとの予測がなされている⁸。

少子化・高齢化・情報化・グローバル化、AIの発達等、急激な変化がすでに始まっている。その中でこれから社会に生きる子どもたちに求められる力が次のように示されている。

解き方があらかじめ定まった問題を効率的に解いたり、定められた手続きを効率的にこなしたりすることにとどまらず、直面する様々な変化を柔軟に受け止め、感性を豊かに働かせながら、どのような未来を創っていくのか、どのように社会や人生をよりよいものにしていくのかを考え、主体的に学び続けて自らの能力を引き出し、自分なりに試行錯誤したり、多様な他者と協働したりして、新たな価値を生み出していくために必要な力を身に付け、子供たち一人一人が、予測できない変化に受け身で対処するのではなく、主体的に向き合って関わり合い、その過程を通して、自らの可能性を發揮し、よりよい社会と幸福な人生の作り手となっていけるようにすることが重要である⁹。

あまりにも加速度的に社会が変化するため、学習指導要領が追いつかないということもあるのか、現行学習指導要領の理念である「生きる力」の捉え直しが次のように示されている。

こうした力は、これまでの学校教育で育まれてきたものとは異なる全く新しい力ということではない。学校教育が長年その育成を目指してきた、変化の激しい社会を生きるために必要な力である「生きる力」やその中でこれまで重視されてきた知・徳・体の育成ということの意義を、加速度的に変化する社会の文脈の中で改めて捉え直し、しっかりと發揮できるようにしていくことであると考えられる¹⁰。

そして捉え直した生きる力に必要な資質・能力として次のように示されている¹¹。

⁸ 中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」平成28年12月9頁。

⁹ 同上 10-11頁。

¹⁰ 同 11頁。

¹¹ 同 28-30頁。

- ①「何を理解しているか、何ができるか（生きて働く「知識・技能」も習得）」
- ②「理解していること・できることをどう使うか（未知の状況にも対応できる「思考力・判断力・表現力」等の育成）」
- ③「どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか（学びを人生や社会に活かそうとする「学びに向かう力・人間性等」の涵養）」

とくに高等学校教育においては、高大接続改革、選挙年齢及び成人年齢の18歳引き下げ等、社会との距離がより短くなってきてている。社会から求められる資質・能力を育み、未来の担い手として送り出すことが重要な課題となっている。今回の改定では、「主体的・対話的で深い学び」の実現に向けた授業改善が求められている。この授業改善は、アクティブラーニングといった手法で育成することも求められている。教師が教えることと、生徒が自ら考えることの組み立ても重要である。

4. 「特別活動」と「総合的な学習の時間」が連携して「主体的・対話的な深い学び」を実現させる必要性

「主体的・対話的な深い学び」は、授業改善の実現に向けた視点であり、アクティブラーニングの視点に立った授業改善を求めている。各教科・科目でアクティブラーニングの手法を取り入れ、通常行われている学習活動の質を向上させることを主眼としている。

ある学校の国語の授業では、「羅生門」の単元でアクティブラーニングを行い、時代背景、天気、作者の思い等を議論し、その結果を発表する活動を行っていた。この授業を行うことで生徒たちは、次のように「主体的・対話的な深い学び」を実現させる授業であった。

- 1) 学ぶことに興味や関心を持って取り組んでいる。
- 2) 個人で考えグループ内で意見交換、議論を行い、自分とは異なる考え方を知ったり、自分の考えを妥当なものとする。
- 3) 本（教科書）を通して作品の作者と対話を図っている。
- 4) 精査した情報を基に自分の考えを形成したり、目的や場面、状況等に応じて伝えあつたり、考えを伝えあうことを通して集団としての考えを形成したりしていく。

「特別活動」と「総合的な学習の時間」において「主体的・対話的な深い学び」を実現させることの必要性を考えると、必然的にそれぞれの目標に目をむけざるを得ない。

「総合的な学習の時間」の目標は、「横断的・総合的な学習や探究的な学習を通して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協同的に取り組む態度を育て、自らの在り方生き方を考えることができるようとする。」である。一方、

「特別活動」の目標は、「望ましい集団活動を通して、心身の調和のとれた発達と個性の伸長を図り、集団や社会の一員としてよりよい生活や人間関係を築こうとする自主的、実践的な態度を育てるとともに、人間としての在り方生き方についての自覚を深め、自己を生かす能力を養う。」と

ある。「自ら学び、自ら考え、主体的に判断し」、「自らの在り方生き方」、「自主的」、「自己を生かす」というように、両者とも自主的、主体的に取り組む点が共通点である。また、「特別活動」のホームルーム活動では、各種のグループや異年齢集団において活動がなされる、自然体験やボランティア活動などの社会体験の重視、幼児、高齢者、障害者との触れ合いを大切にする点では総合的な学習の時間と共通している。このような点から「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携が重要である。

学習指導要領では、「総合的な学習の時間」において計画した学習活動が、学習指導要領に示した特別活動の目標や内容と同等の効果が得られる場合には、学習指導要領第1章総則第4款8において、「総合的な学習の時間」の実施によって、「特別活動」の学校行事に替えることができるとしている。

5. 「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携事例

2. で述べたとおり、「総合的な学習の時間」の本来の活動を行っているか否かは別として、とくに2・3年生ではホームルーム活動と「総合的な学習の時間」、あるいは学校行事と「総合的な学習の時間」が連携して行うことができる内容が多い。

都立A高等学校の「総合的な学習の時間」の2・3年生では、進路活動を中心に活動を行っている。2年生の「総合的な学習の時間」では、自身の目指す職業を考えて大学の学部・学科の調べ学習を行う。極少数ではあるが、高等学校卒業後に就職を希望する生徒は企業研究と職業研究を行っている。調査方法は、実際にオープンキャンパスに参加したり、PCを使用しての調査である。調査した学部・学科の内容と自身の目指す職業の検討を行い、班で話し合い、発表活動を行い、自身の志望校を絞り込みその志望校について調べている。また、全生徒がオープンキャンパスに参加しているが、参加できる大学数には限りがある。そのため、発表会を開催することにより、オープンキャンパスに参加できなかった生徒に対して各大学の情報を提供する場ともなっている。

また、都立B高等学校では、1年生に「キャリアデザイン」（学校設定科目1単位）を設置し、現在の自分から将来の自分を見据え、振り返ったり見通したりする。さらに、模擬テストの実施、振り返り学習、大学職員による講演を実施し、早い段階から自己のキャリア形成を行っている。2年生のホームルーム活動や学校行事である、大学での1日体験やオープンキャンパスへの参加につながっている。

2年生では、「東京の経済」（学校設定科目1単位）を置き、自分たちが住む東京、日本の首都であり経済の中心である東京の経済について学び、将来の職業選択の一助としている。さらに3年生では「プレゼンテーション技術」（学校設定科目2単位）を設置し、自ら（グループ）課題を発見しテーマを設定し、意見交換、議論を行い、最終的にはICT機器を活用しプレゼンテーションを実施している。

これらの連続した活動で「主体的・対話的で深い学び」を実践している。この学校の入学時の偏差値は、一般的な都立商業高等学校と同程度であるが、卒業時には1割前後の生徒が英検の2級以上を取得し、6割以上の生徒が4年制大学、3割程度の生徒が短大・専門学校へ進学をしている。

また、他のある学校では、「総合的な学習の時間」で数週間にわたり近隣商店街で、年齢層、男女別、立ち寄り店、買い物頻度、購買商品等の市場調査を行い、その結果を文化祭での発表に結びつけると同時に、商店街に調査結果と高校生なりの分析を提供し地域貢献に寄与した例もある。これは「特別活動」の学校行事の趣旨と「総合的な学習の時間」の趣旨を生かし、活動の成果が大きく表れた例の一つである。この例では、地域の人々の参加や協力を得て交流を深め、開かれた学校づくりを進めた点でも評価される。

6. 「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携によって「主体的・対話的で深い学び」を実現させるための条件

ここで、「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携によって「主体的・対話的で深い学び」を実現させるための条件について、カリキュラムの関係から考察してみたい。

まず、「総合的な学習の時間」については、各学校が国が示す目標に従って、地域や学校、生徒の実態等に応じて、創意工夫を生かした内容の実施を期待しているものの、どの学年で何を指導するのかについては学習指導要領に明示されていない。そのため、地域や学校、生徒の実態に応じた内容を適時実施する必要があり、また、年度ごとで見直しが必要である。

次に、設置学年や内容について触れるが、あくまでも一例であり、すべての学校で通用するものではない。

「特別活動」のホームルーム活動における「ホームルーム活動を通して、望ましい人間関係を形成し、集団の一員としてホームルームや学校におけるよりよい生活づくりに参画し、諸問題を解決しようとする自主的、実践的な態度や健全な生活態度を育てる。」という目標を早期に達成させるためには、ホームルーム活動だけではなく、

- 1) できるだけ早い時期に生徒間の垣根を取り除き、集団の一員としての自覚を持たせチームで活動する。
- 2) ホームルームや学校生活を有意義に過ごさせる。
- 3) 自身の将来について考えさせ高校3年間をどのように過ごすべきか考えさせる。
- 4) ネット社会と活用について等、1学年で1単位の学習時間が必要である。

とくに1学年当初のホームルーム活動はすべきことが多く、時間的に十分とは言えない。

そこで「総合的な学習の時間」との連携が有効になってくる。さらに、ロングホームルームと「総合的な学習の時間」を連続させて時間割を設定すると、1時間では完結できない内容を扱う際にはさらに効果的である。もっともそれが常態化し、ホームルーム活動なのか「総合的な学習の時間」なのか区別がつかないようにならないように注意する必要がある。また、1年生では担任が両方の時間を担当する場合が多いので、教員の過剰な負担にならないような配慮も必要となってくる。

2学年以降は、学校の状況（進学校・進路多様校・専門高校・全日制・定時制・通信制等）によって異なるが、社会貢献、社会参加の意義の理解、人間としての在り方生き方の探求、コミュニケーション能力、勤労観、職業観の観点を重視した体験活動を取り入れた内容を取り扱うことが有効である。「総合的な学習の時間」でこういった内容を取り扱うことにより、「特別活動」ではこれらの活動を行わないことも考えられる。

7. 実現可能な「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携モデル

英語教育とビジネス教育に力を入れている前述の都立B高等学校では、1年生で2泊3日の英語の宿泊行事を実施し、2年生の修学旅行では地方の大学を訪問し多くの留学生との交流を行っている。

とくに修学旅行の事前学習として、あらかじめ大学から連絡を受けている参加者の母国について、国民性、地理、気候、食習慣等を調べ、留学生との交流が短時間で深まるよう研究活動を行っている。また、クールジャパンと称して日本の紹介を行っている。その内容は多種多彩で、日本のお祭り、百人一首などの日本古来のゲーム、浴衣の着付け、お菓子を含む和食等について学習し、交流会で紹介や調理実践をしている。交流では、生徒も留学生も英語でコミュニケーションをとっている。

この学校では、「総合的な学習の時間」は「課題研究」で代替しており、修学旅行に関する活動はホームルーム活動や関係する教科で行っている。「総合的な学習の時間」を2年生に1単位設置しこれらの活動を行うことによって、ホームルーム活動、学校行事、教科の学習、そして「総合的な学習の時間」の連携が実現されるだけでなく、それぞれの目標の一部が達成されることになり、連携の一つのモデルともなり得る。考えられる連携の一例をあげると、

- 1) ホームルーム活動でクラスや班で扱うクールジャパンの内容について話し合い、紹介方法等をまとめる。
- 2) 「総合的な学習の時間」で日本のお祭り、日本古来のゲームや遊びを調査する。
- 3) 英語の授業で、紹介内容について英語でプレゼンテーションが行えるよう学習する。
- 4) 留学生の母国の国民性、地理、気候、食生活を関係教科・科目で学習する。
- 5) 「総合的な学習の時間」を学年合同で開催し、発表を行う。

などが考えられるが、専門高校では専門科目を25単位以上（5単位まで外国語で代替可）という制約があり、「総合的な学習の時間」を独立させて設置できない現状がある。「課題研究」での代替も可能だが、専門的な内容の調査・研究活動も大切であり、両方を設置することは難しい。今後、教育課程の整理を行い、学校経営目標達成のためのより効果的な教育課程編成が望まれる。

なお、この学校では、新たなビジネスについて企画し、その結果を英語でプレゼンテーションを行う「イングリッシュ ビジネスプラン コンテスト」(東京都商業教育研究会主催)に参加し、毎年優秀な成績を収めている。このコンテストは、経済界の他に外国人の審査員もあり、英語での質問もおこなわれる。生徒はそれに対し英語で回答をしている。このような活動も「総合的な学習の時間」で取り扱うべきであると考える。

最後に

「特別活動」と「総合的な学習の時間」の連携は、それぞれの目標を達成するためには効果的であることは言うまでもない。しかし前述の事例であげた学校でも、必ずしも連携を意識して活動しているものではない。今後、校長を中心に学校全体として「特別活動」と「総合的な学習の時間」(又はそれを代替する「課題研究」)の目標を確立し、それに基づいた活動を行い、さらに「総合的な学習の時間」との連携を視野に活動を行うことで「特別活動」の全体目標である「望

ましい集団活動を通して、心身の調和のとれた発達と個性の伸長を図り、集団や社会の一員としてよりよい生活や人間関係を築こうとする自主的、実践的な態度を育てるとともに、人間としての在り方や生き方についての自覚を深め、自己を生かす能力を養う。」と、「総合的な学習の時間」の目標である「横断的・総合的な探求的な学習を通して、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら考え、主体的に判断しよりよく問題を解決する資質や能力を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協働的に取り組む態度を育て、自己の在り方生き方を考えることができるようになる。」ということを達成させることが可能となってくる。さらには、教科・科目の学習と「総合的な学習の時間」が結び付き、「主体的・対話的で深い学び」がよりよい方向で実現していくことになる。

前述のとおり、「総合的な学習の時間」は、本来校長を中心に各教科・科目、「特別活動」と関連をもたせ、学校全体で年間計画や指導内容を検討すべきであるが、担当者が担任ということが多いため、学年の担任団だけで計画を立て授業を進めたり、進路指導部を中心となって計画を立てている学校が目立つ。また、アクティブラーニングの手法で活動を行う場合、担当教員の準備は大きな負担となるものの、一旦定着すると前例踏襲的にあまり検討をすることなく淡々と授業を進める場合がある。取り扱う内容については常に見直しが必要であり、学校全体として組織をつくり計画的に進めなければならない。

本稿では「主体的・対話的で深い学び」を実現させるためにという副題のもと、公立高等学校における「特別活動」と「総合的な学習の時間」の在り方について事例を基に述べてきたが、すべての学校で「主体的な学び、対話的な学び」の視点に立った授業・活動が有効であるとは考えていない。学校によって、あるいは課程やクラスによっては様々な要因で主体的活動ができない生徒、また発達障害等で周囲が騒々しい中での生活が難しく（聴覚過敏）、対話的な学びが逆効果になる生徒も存在するからである。現実にアクティブラーニングの行われている授業中、一人静かに1時間うつむいている生徒や自熱した議論の声の大きさや音に耐えられず教室を出ていく生徒、さらに不登校になった生徒を見てきた。こういった生徒への配慮は非常に大切なことである。また、生徒のみならず年輩の教員の中には「授業は静寂の中で行うもの」という根強い考えをもった教師も少なからず存在する。

高等学校学習指導要領第1章第5款2「各教科・科目等の内容との取扱い」では、「(1) 目標の内容や趣旨を逸脱したり、生徒の負担過重になったりすることがないように」、「(2) 内容に掲げる事項の順序については各学校で適切な工夫を加える」と示されているが、こういった点も十分に考慮した活動が望まれる。

(専修大学経済学部 非常勤講師)

パブリック・エデュケーション・スタディ
Public Education Study
第10号 (No.10)

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