

生徒会活動を中心とした生徒の学校参加の系譜

— 教育方法、権利、学校改善 —

Genealogy of Students' Participation in School Management through Student Council

— Educational Methods, Children's Rights, and School Reform —

加藤 一晃 KATO Kazuaki

(デザイン領域)

1 問題の所在

本稿の目的は、生徒会活動を中心とした生徒の学校運営への参加を三つの系譜に分けて整理し、生徒の学校参加の見取り図を得ること、および学校参加研究の課題について考察することである。

日本の学校の特徴として、多様な特別活動が活発に実施されている点をあげることができる。恒吉は、日本とアメリカの教育を比較し、日本型教育モデルの特徴について論じている。それによると、「狭い意味での勉強だけでなく、人格形成をも網羅する全人教育」を行うために、学級やその中で形成される班などの小集団、および部活動といった、共同体的な関係が見られるのが日本の初等・中等教育の特徴だという¹⁾。また日本の特別活動は近年、規律や協調性、人格形成などを課題としているアフリカ諸国から注目を集め、「TOKKATSU」として学級会や掃除、運動会などが「輸出」されている²⁾。

このように日本の特別活動は海外から注目を集めるようになってきているが、他方で、むしろ日本の「遅れ」と見られるような実態もある。学校運営に対する、児童生徒の参加についてである。表1は、OECDが実施する教員調査 TALIS から、日本の中学校において「学校運営チーム」に参加しているのは誰かをまとめたものである。TALISにおける

表1 学校運営チームへの参加者

		はい	いいえ	該当なし
学校運営チーム（例：運営委員会） には、現在、以下の人々が参加して いますか。	校長	98.9	1.1	0.0
	副校長・教頭	100.0	0.0	0.0
	財務の管理者	63.7	29.2	12.0
	主任	97.7	1.1	2.0
	教員	64.1	34.1	3.0
	保護者	1.3	86.3	20.0
	生徒	0.0	87.5	20.0
	その他	3.8	73.8	36.0

※ TALIS2018 中学校長調査の個票データより、日本の回答者を抽出して作成。

「学校運営チーム」があると答えた164校の回答。それとは別に、そもそも「学校運営チーム」がないと答えた学校も17校あった。なお、日本語版の調査票では、学校運営協議会や学校評議員、学校法人の理事会や評議員会は「学校運営チーム」に当たらないと付記されている。

「学校運営チーム」とは、「学校が適切に機能するため、学習指導、資源の活用、カリキュラム、評価に関する意思決定や、その他の戦略的意思決定を主導・運営することについて責任を有する学校内の集団」であると説明されている。要するに、学校の意思決定を行う組織に誰が参加しているのかを問うている。

結果を見てみると、校長や副校長・教頭、主任は調査対象校のすべてで参加が見られる一方で、保護者や生徒はほとんどの学校で参加していないことがわかる。特に生徒が参加している学校は、調査対象となった181校中、1校もなかった。

この結果は、海外の学校と比べると特異である。図1は、この「学校運営チーム」に生徒が参加する学校の割合を、調査参加国・地域別に算出したものである。制度や文化の違いゆえに単純な比較はできないであろうが、諸外国では生徒の参加がある程度見られるのは注目される。全く生徒の参加が見られない国・地域は、日本をおいてない。日本の学校は生徒に対して「閉じられ」ている。

しかしこの数年で、これから学校参加が進んでいく兆しがようやく見え始めた。2022年6月に成立した「こども基本法」では、その基本理念を述べた第3条で、「全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること」、「全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること」と明記された。また2023年6月に閣議決定された第四次教育振興基本計画でも、「教育振興計画の策定・フォローアップにおいて、子供を含む各ステークホルダーからの意見聴取・対話を行い、計画への反映を行うなど、当事者の意見を取り入れた計画の策定・実施を推進する」ことが、目標の一つにあげられた。これから教育行政や学校現場にとって、子どもの参加が現実的な課題になってくることが予想される。

全国的な広がりには至っていないものの、生徒の学校参加の実践は一部地域や学校で熱心に行われており、そうした実践についての研究はある程度蓄積されつつある。ただし、多様な実践が報告される一方で、それらを俯瞰的にとらえて整理するような議論はあまり多くない。この点で注目されるのは、生徒会活動を中心とした生徒の学校参加の戦後の展開を端的にまとめた宮下の研究である。宮下は生徒の学校参加の歴史を5つの時期に分けて整理している³⁾。この整理は戦後の生徒の学校参加の展開を知るのに有用だが、生徒の学校参加の中にある多様性が十分に踏まえられていないように見受けられる。実際のところ、生徒の学校参加には、誕生の経緯や背景となる考え方が異なるいくつかの系譜がある。そのような系譜に基づいて生徒の学校参加を整理しておくことは、生徒の学校参加研究の進展に不可欠であるのみならず、実践においても自らの取り組みを理解しより良いものにしていくための立脚点として、有意義であると思われる。

そこで本稿では、生徒の学校参加の見取り図を得るために、生徒の学校参加の展開をいくつかの系譜に分けて跡付ける。特に、生徒の学校参加の目的、すなわち「何のための学

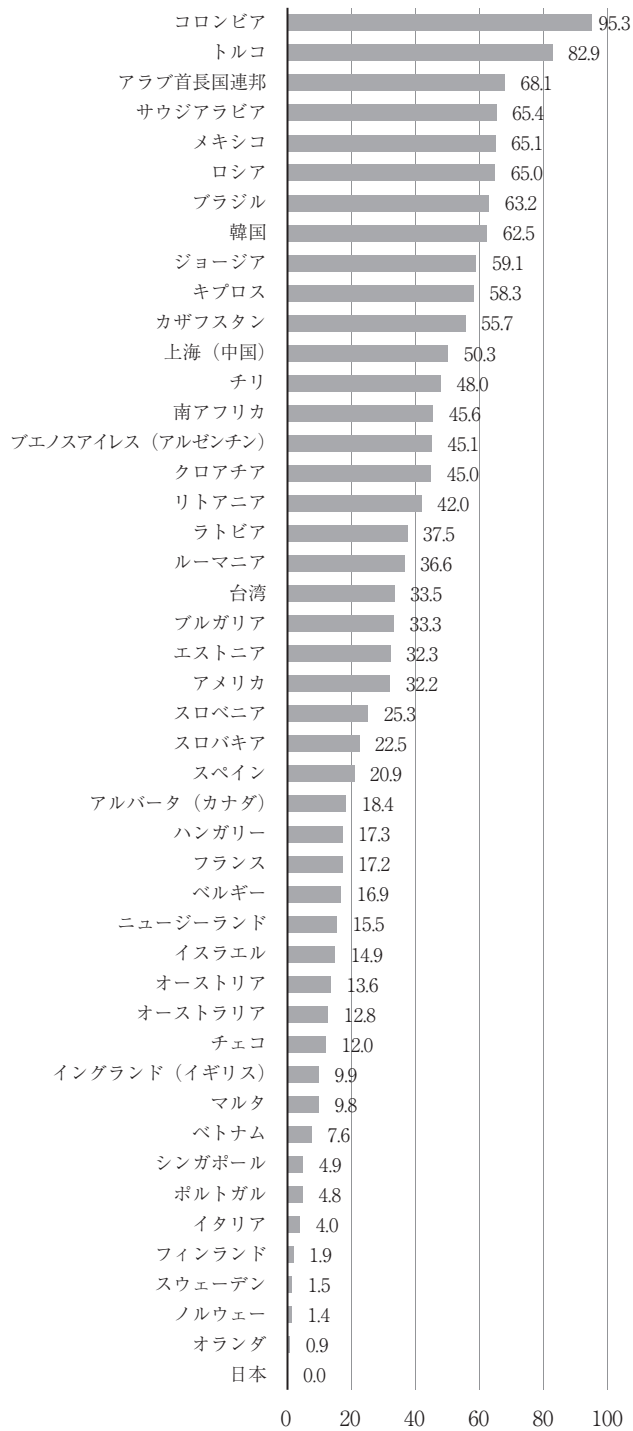


図1 学校運営チームへの生徒参加率 (%)

※ TALIS2018 中学校長調査個票データより作成。
「学校運営チーム」に生徒が参加する学校の割合。

校参加なのか」に注目したい。学校参加に付与される目的によって、具体的な活動内容が決まってくるし、その実践が成功したかどうかの判断にも関わらるだろう。したがって、生徒の学校参加に付与された目的、すなわち「何のための学校参加なのか」という点は、学校参加を進めるうえで最初に明確にされなければならない。本稿では、これまでの生徒の学校参加の議論や実践を「教育方法としての参加」、「権利としての参加」、「学校改善のための参加」の三つの系譜に分け、それらがどのように登場してきたのか、それらの間にどのような差異があるのかを検討していく。

2 教育方法としての参加

2-1 戦後初期における生徒の学校参加の推進

戦後初期は、政策として、またある程度は実態としても生徒の学校参加が進展した時期であった。この時期の学校参加は、あとで説明するように、「教育方法としての参加」と呼ぶことができる。喜多によれば、敗戦後、GHQは公民教育、民主的訓練のために生徒自治会の結成を奨励した。実際に、1948年の新制高等学校設立までに、多くの旧制中等学校において生徒自治会が誕生した。むしろその「行き過ぎ」をGHQが規制しようとするほどに、生徒の学校参加の実質化が進んでいたという⁴⁾。

新学制の開始後しばらくの間は、文部省も生徒の学校参加を推奨していた。藤田によれば、戦後初期に文部省が出版した著作物には、学校運営における生徒参加の重要性を指摘したものが多数あった⁵⁾。たとえば、文部省中等教育課内中等教育研究会がまとめた『新制中学校教育ノート 第1集』は、「戦後日本の文部省関係著作物の中で『学校管理』への生徒参加という考え方を積極的に示した最初の文献⁶⁾とされる。文部省は新教育の理念や内容などを周知徹底するために教員再教育指導者協議会を開催し、そこでの講演の要点をまとめたのが同書である。同書では、「生徒の集団や、集会や、学校管理や、生徒に対する指導や、すべての生徒の学校生活が、民主主義社会の組織原理によって、組織され、運営されることが重要である⁷⁾と、民主主義的な学校生活の重要性を説く。さらに具体的な学校運営のあり方を説明した箇所では、「学校の規則、時間表作成、教科課程編成、学校の社交的行事、来客の応接等」の学校管理に生徒を参加させることを推奨している⁸⁾。

その後も、1949年4月の『新制中学校・新制高等学校望ましい運営の指針』などで、生徒の学校運営参加の重要性が述べられている。1950年3月の『中学校・高等学校管理の手引』の記述がわかりやすいので、以下に引用する。

「公民としての教育は、政治に関する図書を読むことによって果されるのではない。政治に関する知識はもちろん必要であるが、その知識の源泉がどこにあらうとも、単に知識を得ることによって、公民としての訓練が果されるものではない。生徒は実際に選挙することによって選挙を学び、指導者を選ぶことによって指導者の選び方を習い、自分の問題を自ら処理することによってその処理法を習い、責任をもつことに

よってのみ責任ということを習うのである。(中略)よい公民をつくるこれらの資格は、生徒が学校管理に真に参加することによってのみ、得られるものである⁹⁾

ここでは、生徒が実際に学校管理に参加することによって、「公民」たるに必要な資質が得られると力説されている。いわば、民主主義の担い手となる公民＝主権者を育成するための学校参加である。

このような考え方は、1951年学習指導要領の特別教育活動に反映されている。当該学習指導要領によれば、特別教育活動は「なすことによって学ぶ」、つまり「生徒たち自身の手で計画され、組織され、実行され、かつ評価されねばならない」ものであり、そのような活動でこそ「生徒はみずから民主的生活の方法を学ぶことができ、公民としての資質を高めることができる¹⁰⁾。このような主旨から重要となるのが生徒会である。「生徒は、生徒会の活動によって、民主主義の原理を理解することができ、奉仕の精神や協同の精神を養い、さらに団体生活に必要な道徳を向上させることができる¹¹⁾。具体的には、生徒代表により組織される生徒評議会や委員会が、様々な規則をつくって実行し、そうした活動を通じて、生徒は学校生活を改善するための問題解決に参加するのだとされる。

ただし、戦後初期の生徒の学校参加論には限界もあった。浦野は、『新制中学校 新制高等学校 望ましい運営の指針』で述べられた学校参加論の歴史的限界を指摘している。同文書は確かに教師のほかに生徒や「父兄」、地域住民の学校参加の必要性を指摘しているが、他方で「生徒の学校参加は、よい教育を受ける権利の反射として結果的に認められるもの(学校側の教育的配慮によるもの)であり、それ自体は生徒の権利ではない」という認識のもと書かれている¹²⁾。1951年学習指導要領においても、「生徒会は、一般的にいうと学校長から、学校をよくする事がらのうちで、生徒に任せられた責任および権利の範囲内において、生徒のできる様々な事がら処理する機関である¹³⁾とされていた。この点は、のちに見る子どもの権利条約にうたわれた意見表明権から、生徒の当然の権利として学校参加が導かれるのとは対照的である。

このように、最終的な決定権はあくまで校長に置きながら、生徒たちに民主主義を学ばせようとしたのが戦後初期の学校参加論である。このような特徴を、先述の藤田は「教育方法としての参加¹⁴⁾と呼んでいる。

2-2 特別活動の変質と管理主義教育

以上のように戦後初期においては生徒の学校参加がある程度進展していたが、1950年代半ば以降は、逆行する動きが見られるようになる。先述のように、1951年学習指導要領では特別教育活動、特に生徒会活動を通じた民主主義教育が強調されていたが、1958年学習指導要領では、そのような記述が削除された。「民主的」や「民主主義」といった言葉が消え、既存体制への自発的協力を呼び掛ける内容に変わっている¹⁵⁾。そして教科外活動に教師の適切な指導が必要であることを強調し、また学校行事を特別教育活動から分

離し、学校や教師が計画するものであることを明確化した。また1968～1970年の学習指導要領改訂以降、特別教育活動は学校行事等と統合されて特別活動とされたが、これ以降、特別活動は生活指導や道徳教育の場としての性格を強めていった¹⁶⁾。

特別活動が変質しただけでなく、管理主義教育が浸透していったのも、1950年代後半以降重要な変化であった。生徒の参加により学校をつくることが推奨された時代から、教師から生徒への一方的な管理・指導が行われる時代への転換を意味しているからである。

城丸によれば、管理主義教育の成立は文部省の政策と強く関わっている。1956年の地方教育行政法成立後、文部省は都道府県教委に学校管理規則を制定させた。学校管理規則は都道府県ごとに定められたため地域差はあったが、大勢において教委や校長の指導・監督・命令の権限を強化するものだった。校長が一方的に校務分掌を決定したり、職員会議を議決機関ではなく校長の諮問機関に位置づける学校が増加していった。

そうして監視や統制が強められた結果、学校の教育活動全般で進んでいったのが〈標準化〉である。学校内で授業の方法が統一されて個々の教員の工夫できる余地が狭まったほか、授業外でも校則やしつけによって他の生徒と足並みをそろえた行動が求められるようになる。これに、1958年の学習指導要領改訂における、学習指導要領の法的拘束力の強化も重なる。教育委員会は教育計画を事細かに報告させたり、公開研究会・研究発表会を通じて授業や教科外活動の型を示し学習させるようになった。このようにして、学校管理規則や学習指導要領は、管理主義教育体制の法的・制度的根拠になったのだと、城丸は指摘する¹⁷⁾。

1980年代には、管理主義教育の問題が盛んに指摘されるようになった。毎日新聞社の当時の取材記録からは、学校における管理が細部にまで徹底して及んでいたことがうかがえる。「問題」のある生徒をあぶりだすために制服の着用を強制したり、心理テストを活用する。スカートの長さを物差しで厳密に測る。頭髪を抜かせて顕微鏡で天然パーマと人工パーマを鑑別する。病気などでやむを得ず制服以外を着用する場合、個人や家庭・グループで旅行する場合、保健室を利用する場合など、事細かに「届」「願」の提出を求める。愛知県のある高校では、夏休みの林間学校で起床から就寝まで休みなく集団行動の訓練を行い、規律違反者には体罰も含め厳しい指導が行われたという。またこの学校だけでなく県内の高校では、林間学校の食事において魚の骨やカイコのサナギ、ハチの子などをむりやり食べさせる風習もあった¹⁸⁾。

このように1950年代後半以降、特別活動は民主主義教育ではなく生活指導や道徳教育の場が変わった。また管理主義教育の浸透により、生徒その一挙手一投足が管理の対象となった。そこには、戦後初期には文部省著作物に見られた、教職員とともに学校をつくるものとしての生徒像は存在しない。

3 権利としての参加

3-1 子どもの権利条約の成立

上記のように、戦後初期においては主権者や公民の育成のために、子どもの学校参加が推進されたが、1950年代半ば以降、特別活動は学校参加の機会としては位置づけられなくなり、教師から生徒への管理が強められていった。しかし1990年前後に、子どもの学校参加に関わる重要な出来事があった。子どもの権利条約の成立である。子どもの権利条約までの議論で言われたのは、いわば「権利としての参加」であり、前節で見た「教育方法としての参加」とは区別される¹⁹⁾。以下、当該条約の概要と、そこから展開される学校参加論について見ていこう。

子どもの権利条約は1989年11月に国連総会で採択され、日本でも1994年4月に批准された。この条約が画期的だったのは、子どもを権利行使主体として位置づけた点である。1924年に国際連盟総会で採択された子どもの権利宣言（ジュネーブ宣言）は、第一次世界大戦で多くの子どもたちが傷ついたことを念頭に、子どもを特別な保護の対象に位置づけたものだった。その後1959年に国際連合総会で新しい子どもの権利宣言が採択されたときには、子どもは権利享有主体として位置づけられた。1989年に採択された子どもの権利条約はさらに進んで、子どもを権利行使主体として位置づけた点が、それまでにない特徴であった²⁰⁾。

子どもの学校参加に関わって重要だったのが、第12条で「子どもの意見の尊重」について規定されたことである。第12条では次のように述べられている。「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」²¹⁾。ここで規定されている権利は「意見表明権」と呼ばれ、子どもの権利条約の「目玉」と言われる。

意見表明権の意義の一つは、子どもの人間的な成長を促すことにある。前文において「子どもが、十分に社会の中で個人としての生活を送れるようにすべき」とあるように、子どもの権利条約は、子どもが社会に出たときに十分な生活を送れるように準備することを求めている。子どもの権利条約の採択までの過程を検討した喜多は、意見表明権もこの点とつなげて解釈されるべきだとしている。すなわち、第12条で意見表明権が明記されたのは、「子どもたちがどの固有の権利としての意見表明権を行使することによって (a) 『個人としての生活』 (individual life) を送るにふさわしい人生選択 (b) 身体の自己管理 (c) 生活と教育の自己管理の能力を身に付けさせよう、としたと理解できる」²²⁾。

意見表明権を行使することによって、人生の選択や自己管理に必要な能力を身に付けさせるというのは、前節でみた「教育方法としての参加」に近い発想である。ただし、意見表明権の背後には、「教育方法としての参加」だけでなく、「権利としての参加」と呼ぶべき考え方があろう。以下で説明しよう。

3-2 子どもの権利保障のための意見表明権

意見表明権には、子どもの権利保障に寄与する、「権利としての参加」という側面がある。これを説明するにはまず、「子どもの最善の利益」に触れておかなければならない。子どもの権利条約では、その第3条で、「子どもにかかわるすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される」（傍点引用者）²³⁾としている。この「子どもの最善の利益」については、憲法学者の木村が1959年の児童の権利に関する宣言にさかのぼって整理しており、わかりやすい。それによると、一般的に権利の行使は、「本人の意思」に基づいて実現される。たとえば表現の自由であれば、ある人が「表現したい」と考えたものを表現することで実現される。子どもの権利行使においても基本的には同じだが、しかし子どもの場合、すべてを本人の意思に任せるのは不適切な場合もある。たとえば学校では、子どもが学びたくない内容であっても、子どもの成長のためには安易に免除できない。そこで子どもの権利保障において本人の意思に代わり考慮されなければならないのが、子どもの最善の利益なのだと言われる²⁴⁾。いわば子どもの最善の利益は、子どもの権利が守られているかを判断するためのアンカーポイントである。

それではいかにして子どもの最善の利益を確保するのか。そこで出てきたのが子どもの権利条約第12条である。第12条の審議過程を検討した藪本は、「子どもの意見表明権は、子どもの最善の利益を探知するための手続的権利である」としている。つまり、親や法廷保護者、社会福祉機関、裁判所および行政機関が、子どもの最善の利益を判断するための重要な要素として、子どもが表明した意見が用いられるのである²⁵⁾。子どもにとって何が最善なのかを、大人だけで判断するのは難しい。したがって「子どもの最善の利益を考えるとときには、大人が勝手に判断するのではなく、子どもの意思や気持ちを受け止めること（子どもの意見の尊重）が必要」²⁶⁾だということになる。

以上のように、意見表明権は子どもの最善の利益を探知するための重要な要素として、子どもの権利の保障に関わっている。学校参加は、生徒に学校運営に対し意見表明する機会を設け、学校運営における子どもの最善の利益の実現を図るためのものと位置付けることができる。戦後初期において推奨されたのが「教育方法としての参加」だとすれば、ここまで述べてきた子どもの権利条約をもとにした学校参加は「権利としての参加」と呼ぶことができる。

3-3 意見表明権と学校参加

子どもの権利条約は1994年4月に日本国内でも批准されたが、政府の姿勢は消極的なものだった。同条約の批准までの国会審議過程を追った勝野によれば、政府は同条約について、「極めて困難な状況のもとで生活している児童」の救済に重点を置いており、子ど

もが十分な保護を受けていない発展途上国をメインターゲットとしていると解釈していた。また同条約の内容は、日本国憲法や国際人権規約と現行国内法令には何ら矛盾はないから、国内法令を見直す必要はないとの立場がとられていた。同条約は結局のところ、政策レベルでは形式的な受容に終わってしまったといえる²⁷⁾。

しかし、個別の学校や地方自治体のレベルでは、子どもの権利条約を踏まえて、生徒の学校参加を実現した事例も知られている。まず生徒の学校参加に関わってよく紹介される、長野県辰野高校の三者協議会に関する実践があげられる。以下、同校の教諭であった宮下の紹介²⁸⁾をもとに、その実践の特徴を見ておこう。辰野高校では1997年、憲法施行50周年を記念して、文化祭で憲法に関わる研究発表や、地域の方を招いて校則や平和について議論する公開討論会などの取り組みを行った。その過程で教職員の側から、生徒と保護者と教職員の代表が学校づくりについて話し合う場として、三者協議会という場をつくってはどうか、という提案があったという。そして1997年12月20日、初めての三者協議会が開かれた。辰野高校のウェブサイトに掲載された三者協議会設置要綱には、三者協議会の目的が次のように述べられている。「憲法・教育基本法・子どもの権利条約に則った辰野高等学校のより良い学校づくりをめざし、生徒・父母・教職員が定期的に話し合いをもつための、三者による協議会を設置する」²⁹⁾。

三者協議会には生徒、保護者、教職員の代表が参加する。生徒の代表は生徒会会長を中心とした9名、保護者代表はPTA会長を中心とした5名、教職員は教頭、教務主任、生徒指導主任の3名である。半期ごとに1回、定例協議会を開き、学校のあり方について協議する。三者はそれぞれ集会を開いたうえで、定例協議会に提出する要望などについて議論する。たとえば、指定サンダルを上履きに変更してほしいという要望を生徒側が三者協議会で提案したところ、教職員から承認され実現することになったという。

辰野高校は学校単位で生徒の学校参加を実現した事例だが、自治体単位で学校参加を制度化した事例もある。川崎市では2000年12月に「川崎市子どもの権利条例」を制定し、2001年4月から施行された。同条例の作成委員会の座長を務めた喜多らの研究によれば、同条例は子どもの権利を定めるとともに、具体的な権利保障の制度を提案している点に大きな特徴がある。そこでは「川崎市内に設置される子ども会議を通して市の施策に子どもの意見を反映させるプロセスを明確にただけでなく、子どもが日常通う学校や利用する施設の運営に子どもの意見が反映されるようつとめることが規定されている」点が、従来の条例にはない独自の特徴だという³⁰⁾。同条例をもとに、2002年度にはすべての市立学校（園）で子どもを委員とする学校教育推進会議が設置された。同会議には保護者、地域住民、教職員、そして子どもが参加し、学校行事や学校目標・教育目標、地域のこと、施設・設備などについて学期ごとに年3回実施する学校が多いという³¹⁾。

このように子どもの権利条約が批准されても、政策レベルで子どもの学校参加に進展は見られなかったが、個別の学校、および自治体レベルでは、子どもを学校運営に参加させ

る先駆的な取り組みが行われてきた。全国的に広がるまでには至っていないものの、子どもの権利条約の成立は貴重な実践の誕生を後押ししたと見ることができる。

4 学校改善のための参加

4-1 「開かれた学校」に向けた改革

子どもの権利条約の成立とちょうど同じ時期に、日本の教育政策の中に「開かれた学校」という概念が登場した。「開かれた学校」は学校運営を主に保護者や地域住民に対して開いていくものであり、子どもや生徒へ開くものではなかった。しかし、「開かれた学校」と銘打つ実践には、政策の想定を超えて子どもや生徒を学校運営に参加させるものも見られる。そうした実践は「学校改善のための参加」ということができる。それら実践を取り上げる前に、政策レベルでの「開かれた学校」の展開について簡単に述べておく。

「開かれた学校」という概念は、臨時教育審議会（1984～87年）の第三次答申において提言された。同答申では、それまで進められてきた体育施設等の地域住民への開放のみならず、保護者に対する学校の教育方針等の情報提供、および保護者や地域住民の意見を学校運営に生かすことも含めて、開かれた学校経営を進める必要性を指摘した³²⁾。さらに1996年の中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」は、子どもの育成は学校・家庭・地域社会との連携・協力なしにはなしえないとし、これからの学校は社会に対して「開かれた学校」となる必要があると指摘した。その具体的な方策としては、保護者や地域の人々に学校の考えや情報を伝え、保護者や地域の人々、関係機関の意見を聞くことや、学校の教育活動において、地域の教育力を活かし、家庭や地域社会の支援を積極的に受けることなどがあげられている³³⁾。こうした提言は、2000年度からの学校評議員制度の導入や、学校支援ボランティアの活用推進といった形で具体化していった。

なぜ「開かれた学校」が必要とされたのかを、先述の1996年中教審答申から端的にまとめると、それは子どもたちのよりよい成長と、教育問題の解決のためだったといえる。同答申は「生きる力」の育成を提唱したことで知られる。その「生きる力」の育成は、学校での組織的・計画的学習に加え、家庭や地域社会の人々との交流などの様々な活動を必要とすることから、学校・家庭・地域社会の連携の必要性が導かれている。またいじめや不登校の問題の解決のためにも、家庭での基本的な倫理観の養成や生活態度のしつけ、および地域で子どもを育てる意識の強化が必要だとされる。

4-2 教育改革・学校改善の一環としての生徒の学校参加

このような経緯で進められた「開かれた学校」は、学校評議員制度や学校運営協議会制度の導入によって、保護者や地域住民の学校参加を促すことになった。ただし、これらの制度において児童生徒が参加することは想定されておらず、生徒の学校参加が制度化され

たわけではない。しかし本稿にとって重要なのは、一部の地域や学校では、「開かれた学校」づくりの一環として、生徒を学校運営に引き込む実践が見られるようになったことである。その代表例が、高知県で取り組まれた「土佐の教育改革」である。

高知県では1996年以降、橋本大二郎知事のもと、小学校から高校までをカバーした「土佐の教育改革」が展開された。具体的な改革に先駆けて、保護者や学校関係者、教職員団体、企業経営者、マスコミ関係者などからなる「土佐の教育改革を考える会」が設置され、教育問題について幅広く議論されている。その結果、教員の資質・指導力の向上、子どもたちの基礎学力の定着と学力の向上、学校・家庭・地域の連携による教育力の向上などが課題としてまとめられた。その後、様々な具体的な取り組みが進められていった。

「土佐の教育改革」において注目されるのは、学校を生徒に対して開くことが志向されていた点である。高知県教育委員会学校教育課長（当時）の松原和廣によると、「土佐の教育改革」は、『子どもは学校の主人公である』といういわば当たり前のことを改革のキーワードとして、子どもの目線から、すべての教育活動を見直すことからはじめた³⁴⁾という。そして各学校に、保護者や地域の人々の意見や要望を聞くために「開かれた学校づくり推進委員会」が設置され、そこには子どもの代表も参加することになった。松原は同委員会への子どもの参加を可能にした理由について、「学校の主人公である子どもたちが、『何を悩み』、『何を考え』、『何を望んでいるか』を、学校がしっかり受け止めることは当然のことだからである」と説明している³⁵⁾。

そうして進められた高知県での学校参加の取り組みの中で、奈半利中学校の実践がよく知られている。笹田茂樹によれば、奈半利中学校では1998年末に生徒と保護者、教職員の三者による協議会である「三者会」が設置された³⁶⁾。この三者会で合意されたことは次年度の学校運営で実施するとされており、三者会は「議決機関」としての役割を担っているという。三者会を「議決機関」とした理由について、笹田が元校長への聞き取りを行ったところ、当時の荒れた学校の様子を振り返りながら、次のように述べていたという。

「当時、学校に活気が欲しかった。そのためにはどうするか。生徒が意気に感じて馬力を出す、自分で頑張ろうという意欲が持てるような仕組みとして作ったのが『三者会』だった。『権利を一部だけ認めちゃる』では、生徒は馬力が出ない。生徒は納得せんと、どんどん不満がたまる。生徒に活気や意欲を持たせるためには、『三者会』を議決機関として、生徒の自己決定権を保障する必要があった。権利を認めることで、生徒に責任感が生まれる。」³⁷⁾

ここでは、学校に活気を生み出すために、生徒の学校運営への参加を導入したことが述べられている。また同時に、生徒の自己決定権の保障の重要性が語られている。ただし、権利の保障そのものが目的ではない。生徒が学校に関わる権利を認めることを通じて、生徒に責任感や活気、意欲を持たせること、ひいては学校に活気をもたらすことに主眼が置かれている。奈半利中学校だけでなく、「開かれた学校」づくりの一環として生徒の学校

参加を進める実践では、このように学校の活性化が目的になっていることがよくある。

これまでに見てきた「教育としての参加」の系譜、「権利としての参加」の系譜と異なるのはこの点である。つまり、戦後初期は主権者や民主的公民の育成という観点から学校参加が推奨され、子どもの権利条約からは子どもの権利保障のための学校参加が導かれるが、これらは生徒個人にとって意義のあるものだった。しかし、「開かれた学校」の一環として進められる生徒の学校参加の最終的な目的は、学校という集団の改善にある。先述のように、そもそも「土佐の教育改革」自体が学校関係者等の議論から出てきた学校教育の課題を解決するために実施されたものだったことを考えると、学校参加に個人への意義よりも集団への意義が見出されるのは当然であろう。このように集団（学校）の改善のために行われる生徒の学校参加を、「教育方法としての参加」、「権利としての参加」と区別して、「学校改善のための参加」と呼びたい。

5 考察

5-1 生徒の学校参加の3類型

本稿では、生徒の学校参加に関わる政策や実践を、三つの系譜に分けて整理してきた。まず登場したのは「教育方法としての参加」の系譜である。戦後初期には民主的公民の育成のための教育的手段として、学校参加が取り上げられた。しかし政策の方向転換や管理主義の広がりのため、生徒の学校参加が定着することはなかった。他方で、1990年代以降は生徒の学校参加に関わる実践が再び見られるようになってきている。一つは子どもの権利条約の成立を背景とした「権利としての参加」の系譜であり、この系譜では学校参加をもとに生徒の最善の利益を探知して、生徒の権利の保障につなげることが求められる。もう一つは「開かれた学校」の政策と関連する「学校改善のための参加」の系譜であり、生徒個人の成長や権利保障よりも、学校という集団の改善につなげるための生徒の学校参加という側面が強い。

以上で検討した三つの系譜は、そのまま生徒の学校参加の類型とみなすことができる。

なお、これら三つの類型は排他的なものではなく、一つの実践を二つ以上の類型に位置づけることも可能である。図2に示したように、重なる部分が存在しうる。

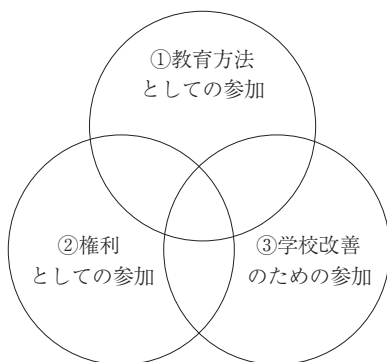


図2 生徒の学校参加の目的の種類

また各類型の特徴をまとめたのが表2である。「参加の目的」は、生徒の学校参加が何のために行われるのかを表している。「誰にとっての意義か」は、学校参加が誰のためなのかを、個人と集団に分けて示している。「教育としての参加」では、民主主義の担い手を育成するための手段として、学校参

表2 生徒の学校参加類型の特徴

	①教育方法としての参加	②権利としての参加	③学校改善のための参加
参加の目的	民主主義の担い手（公民）の育成	最善の利益を探知し生徒の権利保障に役立てる	生徒に責任感や意欲を持たせ、学校を活性化する
誰にとっての意義か	個人（生徒）	個人（生徒）	集団（学校）

加が位置づけられる。それは生徒個人への意義を持つものといえる。「権利としての参加」は、生徒の権利を保障するために、生徒にとっての最善の利益を探知することが学校参加の目的になる。これも、生徒個人への意義といえる。最後に「学校改善のための参加」における学校参加は、生徒に責任感や意欲を持たせることで、学校を活性化することを目指す。集団（学校）にとって意義を強調するものといえる。

このように、学校参加にはバリエーションが存在する。学校参加の実践においては、その実践がどの類型に属するものなのかを明確にし、関係者の間で共通理解を図ることが望ましいであろう。どのような目的でそれを学校参加に対してどのような目的が付与されるのかによって、具体的な活動内容が決まってくるし、その実践が成功したかどうかの判断にも関わるからである。

5-2 校則の見直しへの生徒参加

ところで、2020年前後から、校則の見直しに生徒が参加する実践が数多く行われるようになった。この近年の動きについて、上に述べた三つの類型をもとに考察してみよう。

2017年に大阪府立高校の元女子生徒が起こしたいわゆる「黒染め訴訟」以降、校則のあり方への関心高まり、校則改革が各地で進められている。その一環として、校則の見直しに生徒が参加する取り組みも行われている。また文部科学省は2021年6月に事務連絡「校則の見直し等に関する取り組み事例」を発出し、社会環境や児童生徒の変化に応じて校則を絶えず見直す必要性を指摘した。さらに校則の見直しは最終的には校長の権限であるとしながらも、児童生徒の話合いやPTA アンケートといった形で児童生徒や保護者が校則見直しに参加する例もあるとし、教育委員会や学校の取り組み事例を紹介している³⁸⁾。また2022年12月に改訂された生徒指導提要においても、同様の趣旨が述べられている。実際に生徒指導提要の改訂後、生徒主体の校則見直しの動きが広がっていると報道されている³⁹⁾。

この動きについて、まず「権利としての参加」の観点から考えてみよう。校則は学校の中で生徒の自由を制限するものである。ただし子どもの権利の考え方を踏まえれば、自由の制限が許容されるには、その制限が生徒の最善の利益を踏まえたものでなければならない。さらに何が最善の利益かを判断するために、生徒の意見表明の機会が必要となる。校則改革における生徒の参加は、校則が子どもの最善の利益に適うものなのかを子どもの意

見をもとに判断するための仕組みと位置付けることができる。

ただしここで注意しておきたいのは、近年の校則見直しへの生徒参加では、「教育方法としての参加」の側面が強調されていることである。先述の事務連絡では、「校則の見直しは、児童生徒の校則に対する理解を深め、校則を自分たちのものとして守っていこうとする態度を養うことにもつながり、児童生徒の主体性を培う機会にもなります」⁴⁰⁾とされている。生徒指導提要においても、「校則を見直す際に児童生徒が主体的に参加し意見表明することは、学校のルールを無批判に受け入れるのではなく、自身がその根拠や影響を考え、身近な課題を自ら解決するといった教育的意義を有するものとなります」⁴¹⁾と述べられている。いずれも、学校参加が主体性や問題解決能力の育成といった教育的効果をもたらすとしている。

生徒参加による校則見直しの教育的意義は、近年の実践においても強調されている。たとえば、認定特定非営利活動法人カタリバが経済産業省「未来の教室」実証事業として行ったルールメイキングプロジェクトがあげられる。同プロジェクトは、2019～2020年度に広島県の私立安田女子中学高等学校で実施され、カタリバのスタッフや研究者等が支援しながら、生徒会執行を一部含む有志生徒が参加し、見直す校則の選定や新しい校則の調査・提案が行われた。その結果、「自らの参加に価値を感じ、参加を通じて学校や周囲の環境を変えられるという感覚が生徒の中で芽生え、高まっていた」とされ、ルールメイキングの市民性教育としての有効性が指摘された⁴²⁾。

このように近年の文部科学省の文書や校則見直しの実践においては、学校参加が生徒の主体性や問題解決能力、市民としての能力を育む教育的意義、先ほどの類型でいえば「教育方法としての参加」の側面が打ち出されている。もちろん、子どもの権利保障の観点がかくなくないわけではなかろう。今回改訂された生徒指導提要は子どもの権利条約に言及しているし、ルールメイキング実践の背後には理不尽な校則を変えようとする意識があるはずである。

しかし、「教育方法としての参加」と「権利としての参加」は、必ずしも両立しうるとは限らない。「権利としての参加」からは、校則が子どもの最善の利益に合うものかどうか問われる。もし子どもの最善の利益につながらないのならば、生徒の意見を踏まえて、当該校則の廃止や、より適切な校則への改善が必要となる。他方で、「教育方法としての参加」の側面が強調されると、何らかの教育的効果が得られれば、実践は成功したことになりうる。すると、校則見直しに生徒が関わる中で彼らは主体性を得て市民として成長しても、生徒の最善の利益に反する校則は残ったままになってしまうおそれはないだろうか。

これに関連して、内田は理不尽な校則を生徒の主体的参加によって見直すことが美談にされることの危険性を指摘している。校長の一言で変えられるはずの理不尽な校則を、それを押し付けられた「被害者」であるはずの生徒が長い時間をかけて変えようとし、それ

でもほんの少しの自由しか認められない。それが本当に教育上望ましいのか、ほかのことにエネルギーを使うべきではないのかと内田は問うている⁴³⁾。

あるいは、次のように問う必要があるのかもしれない。生徒の学校参加の必要性が主張されるときに、なぜその教育的意義が言及されなければならないのか、と。この点について、アメリカの社会学者ミルズの動機の語彙論を参照して考えてみよう。ミルズは、人々がその行為に関して語る動機が、社会環境の影響を受けるものであることを指摘した。つまり、人々がある行為の動機を語る時、周囲が納得してくれる動機を語らなければならない。そしてどのような動機が納得してもらえるのかを決めるのは、その社会における支配的な考え方である⁴⁴⁾。

生徒の学校参加についても、同じように考えることができる。生徒の学校参加を進める際に、必ずと言っていいほどその教育的意義が言及されるのは、そうすることが生徒の学校参加への支持を得るために必要だからではないか。つまり、生徒の声を踏まえて子どもの権利に違反した校則を改正しようにも、権利というだけでは生徒参加による校則見直しへの支持を得ることができない。なんとか支持を得るためには、さらなる説得のロジックが必要となる。そこで呼び出されるのが、教育的意義なのではないだろうか。すると、生徒参加による校則見直しにおいて教育的意義が言及されるのは、日本社会における子どもの権利への理解の浸透の不十分さを示しているように思われる。

子どもの権利への認識の不十分さは、これまでも指摘されてきた。たとえば、子どもの権利条約の批准に際して政府や文部省がとった消極的な姿勢は、単に政府や文部省の意図に由来するのみならず、日本の教育界における子どもの権利への意識に基礎があったと言われる⁴⁵⁾。その状況が現在もあまり変わっていないことを、上記の考察は示唆している。そうだとすると、日本の学校において子どもの権利の考え方が十分に普及し得なかったのはなぜだったのだろうか。この点の追究が、子どもの学校参加研究にとって避けては通れない課題となるにちがいない。

引用文献

- 1) 恒吉遼子、『子どもたちの三つの「危機」——国際比較から見える日本の模索』、勁草書房、2008年、pp. 134-145。
- 2) 杉田洋、「エジプトでの TOKKATSU の現状と可能性」『日本特別活動学会紀要』26: 1-7、2018年。独立行政法人国際協力機構編、「特集 日本式の協力 だから日本式！～生活編～」『mundi』67: 4-23、2019年。
- 3) 宮下与兵衛、「戦後の学校運営への生徒参加の歴史と辰野高校の三者協議会：特別活動と生徒の参加・自治」『日本特別活動学会紀要』16: 27-31、2008年。
- 4) 喜多明人、「子どもの参加の権利と生徒参加史研究：戦後日本における生徒自治会形成過程の検討を中心に」『教育学研究』62(3): 10-18、1995年。
- 5) 藤田昌士、「戦後教育改革と生徒参加の理論：戦後初期の文部省著作物に即して」喜多明人ほか編、『子どもの参加の権利——〈市民としての子ども〉と権利条約』、三省堂、1996年、p. 142。

- 6) 同上、p. 133。
- 7) 文部省中等教育課内中等教育研究会編、『新制中学校教育ノート第1集』、学校図書、1948年、p. 53。
- 8) 同上、p. 63。
- 9) 文部省編、『中学校・高等学校管理の手引』、教育問題調査所、1950年（平原春好責任編集、『教育基本法制コンメンタール26 新制中学校・新制高等学校望ましい運営の指針 中学校・高等学校管理の手引き』、日本図書センター、2002年所収）、p. 183。なお、旧字体は新字体に改めた。
- 10) 文部省、『学習指導要領一般編（試案）昭和26年（1951）改訂版』、1951年、pp. 34-35。
- 11) 同上、pp. 35-36。
- 12) 浦野東洋一、「今なぜ『開かれた学校』なのか」浦野東洋一編、『学校評議員制度の新たな展開——「開かれた学校」づくりの理論と実践』、学事出版、2001年、p. 27。
- 13) 文部省、前掲書、p. 36。
- 14) 藤田昌士、前掲書、p. 142。
- 15) 磯田一雄、「学習指導要領の内容的検討(二)：教科外領域における変化とその特質」肥田野直・稲垣忠彦編、『戦後日本の教育改革 第6巻 教育課程（総論）』、東京大学出版会、1971年、p. 449。
- 16) 蔵原清人、「教育課程史からみた生徒参加」喜多明人ほか編、『子どもの参加の権利——〈市民としての子ども〉と権利条約』、三省堂、1996年、pp. 176-190。
- 17) 城丸章夫、『管理主義教育』新日本出版社、1987年。
- 18) 毎日新聞社編、『つくられる「良い子」たち——管理教育の実態を衝く』、毎日新聞社、1981年。
- 19) 喜多明人、前掲書、p. 11。
- 20) 喜多明人、『新世紀の子どもと学校——子どもの権利条約をどう生かすか』、エイデル研究所、1995年。
- 21) 国際教育法研究会訳より。出典は『別冊法学セミナー no. 237 新基本法コンメンタール 教育関係法』、日本評論社、2015年、p. 436。
- 22) 喜多明人、『新時代の子どもの権利——子どもの権利条約と日本の教育』、エイデル研究所、1990年、pp. 29-31。
- 23) 国際教育法研究会訳より。出典は『別冊法学セミナー no. 237 新基本法コンメンタール 教育関係法』、日本評論社、2015年、p. 435。
- 24) 木村草太、「子どもの権利：理論と体系」木村草太編、『子どもの人権をまもるために』、晶文社、2018年、pp. 13-30。
- 25) 藪本知二、「子どもの権利条約の起草段階の研究：子どもの意見表明権の存在意義を中心に」永井憲一編、『子どもの権利条約の研究〔補訂版〕』、法政大学出版局、1995年、pp. 164-166。
- 26) 荒牧重人、「子どもの権利条約で大切なこと 子どもにとって一番いいことを優先する」認定NPO法人国際子ども権利センター・甲斐田万智子編、『世界中の子どもの権利をまもる30の方法——だれひとり置き去りにしない!』、合同出版、2019年、pp. 81-85。
- 27) 勝野尚之、『子どもの権利条約と学校参加——教育基本法の立法思想に照らして』、法律文化社、1996年。
- 28) 宮下与兵衛、『学校を変える生徒たち——三者協議会が根づく長野県辰野高校』、かもがわ出版、2004年。
- 29) 長野県辰野高等学校、「三者協議会設置要綱」(<https://www.nagano-c.ed.jp/tatsukou/regional/sansya.html>、2023年9月5日閲覧)。
- 30) 喜多明人編、『現代学校改革と子どもの参加の権利——子ども参加型学校共同体の確立をめざして』、

- 学文社、2004年、p. 55。
- 31) 同上、pp. 73-84。
 - 32) 臨時教育審議会、「教育改革に関する第三次答申（全文）」『文部時報』1322、1987年、pp. 36-37。
 - 33) 中央教育審議会、「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」『文部時報』1437、1996年、pp. 61-62。
 - 34) 松原和廣、「今、なぜ、学力向上なのか：高知県の学力向上策」浦野東洋一編『土佐の教育改革』、学陽書房、2003年、p. 49。
 - 35) 同上、p. 50。
 - 36) 笹田茂樹、「高知県奈半利中学校の『三者会』に関する一考察：議決機関としての機能に着目して」『学校教育研究』25: 95-106、2010年。
 - 37) 同上、p. 98。
 - 38) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課、「事務連絡 校則の見直し等に関する取組事例」2021年6月8日 (https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1414737_00004.htm、2023年9月5日閲覧)。
 - 39) 永井啓子、「校則見直し 生徒主体に考える」朝日新聞デジタル、2023年5月1日 (<https://digital.asahi.com/articles/ASR4Z7FDGR4KPLZB00X.html>、2023年9月5日閲覧)。
 - 40) 文部科学省初等中等教育局児童生徒課、前掲書。
 - 41) 文部科学省、「生徒指導提要」2022年12月 (https://www.mext.go.jp/content/20230220-mxt_jidou01-000024699-201-1.pdf、2023年9月5日閲覧)、p. 103。
 - 42) 古田雄一、「生徒参加による対話的な校則見直しの市民性教育効果と課題：安田女子中学高等学校『ルールメイキングプロジェクト』の事例から」『国際研究論叢：大阪国際大学紀要』35(3): 97-116、2022年。
 - 43) 内田良、(聞き手) 川村貴大、「理不尽な校則、生徒主体の見直しに疑問 識者『校長の一言で済む話』」朝日新聞デジタル、2023年2月1日 (<https://digital.asahi.com/articles/ASR1V5J0KR1TUCVL01W.html?pn=10&unlock=1#continuehere>、2023年9月5日閲覧)。
 - 44) C. W. ミルズ、「状況化された行為と動機の語彙」、青井和夫・本間康平訳者代表、『権力・政治・民衆』、みすず書房、1971年、pp. 344-355。
 - 45) 勝野尚之、前掲書、p. 134。