

# 特別活動における「学校・家庭・地域の連携」概念の変容

—学習指導要領を手がかりに—

法政大学キャリアデザイン学部 兼任講師 森本 扶

## はじめに

### (1) 研究の背景・目的と問題の所在

近年、教育関係の審議会や関連団体などにおいて、教職課程の質的水準に寄与するコアカリキュラム作成の必要性が強調され、特別活動についても改めてその指導目標が綿密に定められようとしている。平成 29 年 6 月 29 日に文部科学省の教職課程コアカリキュラムの在り方に関する検討会から出された「教職課程コアカリキュラム(案)」では、以下のように全体目標が定められている。

特別活動は、学校における様々な構成の集団での活動を通して、課題の発見や解決を行い、よりよい集団や学校生活を目指して様々に行われる活動の総体である。学校教育全体における特別活動の意義を理解し、「人間関係形成」・「社会参画」・「自己実現」の三つの視点や「チームとしての学校」の視点を持つとともに、学年の違いによる活動の変化、各教科等との往還的な関連、地域住民や他校の教職員と連携した組織的な対応等の特別活動の特質を踏まえた指導に必要な知識や素養を身に付ける。

ここでは、特別活動の目標として「人間関係形成」・「社会参画」・「自己実現」という視点や「チームとしての学校」という視点が強調され、その目標の達成のために教科との往還、地域住民や関係機関との連携の必要性が強く意識されている。

恒吉(1992)が指摘するように、ともすれば特別活動では、諸活動の規則や手順を繰り返して教え込んでルーティン化し、教員がその都度指導しなくとも、児童・生徒だけでそうした活動を、半ば自動的に進めて行けるようになることを目指してきた<sup>1)</sup>。しかし、昨今のキャリア教育への注目、コミュニティ・スクール(以下CSと略称)への注目、選挙権年齢引き下げにともなう主権者教育・シティズンシップ教育への注目、そして上記の「教職課程コアカリキュラム(案)」作成の動向などをふまえると、特別活動の重要性が今後いっそう増していくことが推測される。そこで本稿では、特別活動の目標を達成するための手段の一つである、「学校・家庭・地域の連携」に着目し、その概念がこれま

でどのように変遷してきたかを分析することを通して、特別活動における「学校・家庭・地域の連携」の現代的意義と課題を明らかにしたい。

### (2) 先行研究

特別活動の概念や特別活動における「学校・家庭・地域の連携」について扱った先行研究としては、以下が挙げられる。

鬼頭(2007)は、学習指導要領にみる特別活動の歴史的位置づけをたどり、今日の特別活動が、教育の論理よりも行政の論理や政治の論理・経済の論理が優先されていると主張しているが、「学校・家庭・地域の連携」概念に焦点を当てたものではない<sup>2)</sup>。

佐藤(2012)は、コミュニティ・スクール制度の構造を分析することを通して、学校と地域の関係概念について論じている。そこでは、これまでの学校と地域の連携にかかわる取り組みを以下のように図示して、『『地域(保護者)主導』の『学校施設開放』や『放課後子ども教室』は『地域目的(家庭を含む)』(【D領域】)であるから学校に受容されやすいが、同じ『地域(家庭)主導』でも『学校目的』(【B領域】)となると、学校に抵抗感を与えやすい。コミュニティ・スクールはまさにその【B領域】に広く掛かっている。学校支援地域本部などによる学校支援活動は、『学校目的』に属する(地域目的の要素も一部含む)が、支援を要請するか否かという点では学校の主導性が強いので学校の抵抗感が弱い(【A領域】)と、学校関係者は地域が「教職員の任用や基本方針の承認などに外部が関わることを避けようとする傾向がある」ことを明らかにしている。この研究は本研究の問題関心を重なるが、本研究はコミュニティ・スクールではなく、特別活動を切り口に「学校・家庭・地域の連携」概念について分析したい<sup>3)</sup>。

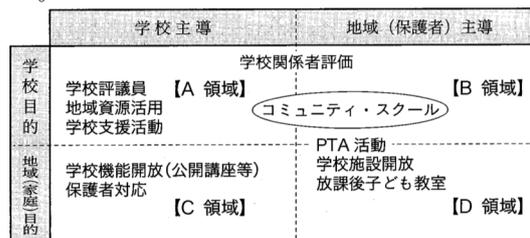


図5 学校・地域の連携の構図

出典：佐藤(2012) p.10 より

湯川（2013）は、学校と地域社会教育資源との間で密接な連携・協働関係を持続・発展させてきた先進的事例をとりあげ、その背景と生徒指導上の機能向上に及ぼされる効果について分析している。その結果、「主体的な活動の充実や学力向上、社会性や道徳性の育成等といった機能を向上させる力、支えになり、学校のねらいや活動がより効果的になる」ことを明らかにしている。ただし、マクロな視点から「学校・家庭・地域の連携」概念を分析するには至っていない<sup>4</sup>。

磯島（2014）は、特別活動の概念について戦前の課外活動の歴史、戦後に特別活動が教育課程に位置づけられてからの歴史を、国の文書（学習指導要領など）を中心にたどっているが、「学校・家庭・地域の連携」についての言及は特になされていない<sup>5</sup>。

中村（2015）は、「特別活動指導」における地域連携と外部人材の活用にかかわる中学校での実践活動を報告し、その有効性や課題について分析している。しかし、これもマクロな視点から「学校・家庭・地域の連携」概念を分析するには至っていない<sup>6</sup>。

京免・宮古・三村（2016）は、近年のCS実践を地域の教育力を取り戻す教育政策としてとらえ、CSが子どもたちの「社会的資質の育成」にどのような影響をもたらすかについて分析しているが、「学校・家庭・地域の連携」概念については触れられていない<sup>7</sup>。

## 方法

特別活動に関する政策文書（学習指導要領や審議会答申など）を題材に分析を行った。

## 分析結果

### （1）学習指導要領における「学校・家庭・地域の連携」概念の変遷

1949年の高等学校学習指導要領改定の頃までは、指導要領に「校外生活指導」という一項目があり、このことが強調されていた。なぜなら、貧困や児童労働の問題など、地域社会における子どもの生活環境は厳しく、非行や犯罪も多かったという事情があるとともに、戦後の新教育の普及過程で、学校は地域社会から遊離してはならない、という考え方が広く受け入れられていたからである。教員たちは、未就学生徒への働きかけをおこなったり、そうした家庭の生活指導をしたり、地区ごとに校外児童組織を作って公園や街頭で紙芝居や歌を披露したりと、積極的に地域に働きかける取り組みをおこなっていた。

やがて、教員と保護者の協力組織であるPTAが普及していき、校外生活指導の役割をこの組織が引き受け

るようになってゆく。具体的には、適切な図書、映画、紙芝居などの普及活動、遠足、映画会、スポーツ会、学習会などの開催、通学区域ごとの子どもクラブの結成、などがあげられる。こうしたPTAの活動は、地域子ども会活動の活性化にもつながった。

しかし1960年代になると、教育爆発ともいわれる進学熱の増大を背景に、保護者は受験競争に勝ちぬくための学習の強い指導を求め、教育行政も学校も教員もその要求に応じることに力点をおくようになった。また、学校事故訴訟が急増し、安全管理の職務が教員に強く求められていくこともあり、学校の役割は空間的・時間的に学校内へと限定されていくようになった。1970年代以降は、受験競争の激化の中で詰め込み型の学習指導に重点がおかれ、強まった閉鎖的な管理教育の仕組みによって、校内暴力・非行・登校拒否・いじめ・落ちこぼれなどの問題行動が一気にクローズアップされる。閉鎖性や管理主義に対する批判が高まり、学校と家庭と児童・生徒の三者間の摩擦が生じやすい状況となる。

1986年の臨時教育審議会第二次答申でこうした「教育荒廃」の実態が取り上げられ、その対処法の一つとして「学校・家庭・地域の連携」がうたわれた。その後、90年代の中央教育審議会、生涯学習審議会、教育課程審議会などの答申を通じて、「開かれた学校づくり」が教育改革における重要な課題として位置づけられた。

1998～99年に改訂され2002年に実施された学習指導要領では、「学校・家庭・地域の連携」の推進が強く意識された内容となった。具体的には、学校経営に地域住民の意見反映を求め（学校評議員制度）、教育課程としては総合的な学習の時間（以下、総合学習と略記）や生活科、特別活動において、地域社会の資源を活用して児童・生徒の「生きる力の育成」を図り、学校5日制によって児童・生徒を「家庭や地域に返」し、社会教育施設や地域団体と連携して学校施設の開放と学社連携・融合、奉仕・体験活動を推進するなど、家庭・地域による対等で一体的な教育体制がめざされた。こうして学校の教育課程と地域の社会教育事業のすりあわせをはかり、地域住民・社会人の学校の授業・特別活動・進路指導への登用、社会教育施設を使った学校授業、学校施設の地域住民への開放などのとりくみが各地でおこなわれるようになった。

しかしその一方で、学校は、安全管理面への多大な配慮、総合学習など従来とは異なるカリキュラムに対応することの難しさ、学力保障をどうするか、社会教育との協力体制構築の難しさ、などの多くの問題を抱えることになった。社会教育の側も、活動の担い手は基本的に地域のボランティアな人材任せで、社会教育の公的予算の減少傾向は変わらなかったこともあり、

親や住民の学校参加による学校運営の活性化が実現した例もあったが、総じて学校教育との協力関係を構築することは難しかった。

その後、2008～09年に改訂され2011年から順次実施された学習指導要領では、2006年に改正された教育基本法で「学校・家庭・地域の連携」の項目（第13条）が新設されたものの、指導要領の内容は学力重視路線が鮮明になり、前学習指導要領の学校・家庭・地域の対等で一体的な教育体制という方向性は退潮した。指導要領総則では、「開かれた学校づくりを進めるため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」

（傍点筆者）という文章が、「学校がその目的を達成するため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」（傍点筆者）と変化している。つまり、学校主導の目的のためにプラスになるなら、家庭や地域と連携を図るという姿勢が垣間見られる。

具体例としては、改正教育基本法で、第2条（目標）に「わが国と郷土を愛する」という文言が挿入されたこともあり、奨励されるようになったふるさと教育・ふるさと学習、2000年代に入って、産業・経済の構造的変化や雇用の多様化及び流動化が進む中でクローズアップされるようになったキャリア教育、教員の多忙化解消による公立学校再生のために、学校主導で地域資源を活用していく事業として展開されている学校支援地域本部事業やコミュニティ・スクール事業などが挙げられるだろう。こうした学校主導のとりくみの効率的推進のために、保護者や地域住民を動員していくという構図が明確になっていったのだ。さらに、学習指導要領の最低基準性が明確化されたことも、この構図の明確化に一役買った。つまり、学校や教育委員会による任意の努力に負う部分が多かった学校と地域の関係づくりが、より拘束力をもつものとして認識されるようになったのだ。

## （2）新学習指導要領における特別活動と「学校・家庭・地域の連携」

2017年3月、小・中の新しい学習指導要領が告示された。高校も現在、改訂作業が進められている。2018年度から移行期間に入り、2020年度から順次実施される。今回の改訂は、小・中における「道徳」の教科化や高校での「公共」や「理教科」の新設など教育課程が大きく変化するが、同時に、教育内容だけでなく、児童・生徒が身につけるべき資質・能力を定め、教育方法についても「アクティブ・ラーニング」と称して指針を提示し、各授業から教育課程全体の運用にいた

るまでの点検・評価・改善のサイクルを意識しながら（PDCAサイクル〈計画 Plan→実行 Do→評価 Check→改善 Action〉）、そうした一連の体制を「カリキュラム・マネジメント」として確立することが求められている。さらに、「社会に開かれた教育課程」という理念のもと、資格を持つ専門スタッフや地域人材を活用しながら「教育課程の編成についての基本的な方針を家庭や地域とも共有し、連携及び協働のもとに教育活動を充実させていく」ことがめざされている。それらが、校長のリーダーシップのもと一体的にマネジメントされる学校像「チームとしての学校」の重要性が強調されている。

以上からうかがわれることは、「学校・家庭・地域の連携」概念が、前学習指導要領の時から比べてもより学校主導性の高いものととらえられていることである。学校主導の目的が明確に定められ、その目的の範囲内であれば家庭や地域と連携を図る、という姿勢はより鮮明になったといえよう。これは、学校にとって連携のマネジメントがしやすくなったことを意味するし、家庭や地域にとっても目的がはっきりすることによって学校に協力しやすくなることを意味するであろう。

こうした中で、新学習指導要領における特別活動の位置づけはどのように変化し、「学校・家庭・地域の連携」概念はどのようにとらえられるだろうか。特別活動全体を通した目標として、新たに強調されているのは、社会参画する力（自治的能力）の育成、キャリア教育への貢献、防災などの安全教育や体験活動である。特に「学校・家庭・地域の連携」に関わっては、以下のように整理できる。

まず第一の変化として、特別活動が学校教育全体を通して行うキャリア教育の要となると示され、教員だけでは多様な教育機会を作ることはできないので、そのために「学校・家庭・地域の連携」の重要性が強調されたことがあげられる。特に学級活動を中心として、自治的能力や主権者として積極的に社会参画する力を育てることを重視しつつ、総則第1章第4節の1の(3)の解説の以下の文章のように、地域と連携したキャリア教育の推進も強く意識されている。

キャリア教育は、児童に将来の生活や社会、職業などとの関連を意識させる学習であることから、その実施に当たっては、職場見学や社会人講話などの機会の確保が不可欠である。「社会に開かれた教育課程」の理念のもと、幅広い地域住民等（キャリア教育や学校との連携をコーディネートする専門人材、高齢者、若者、PTA・青少年団体、企業・NPO等）と目標やビジョンを共有し、連携・協働して児童を育てていくことが求められる。さらに、キャリア教育を

進めるに当たり、家庭・保護者の役割やその影響の大きさを考慮し、家庭・保護者との共通理解を図りながら進めることが重要である。その際、各学校は、保護者が児童の進路や職業に関する情報を必ずしも十分に得られていない状況等を踏まえて、産業構造や進路を巡る環境の変化等の現実在即した情報を提供して共通理解を図った上で、将来、児童が社会の中での自分の役割を果たしながら、自分らしい生き方を実現していくための働きかけを行うことが必要である。

第二の変化として、道徳の教科化にともなう道徳教育の強化がクローズアップされる中、特別活動が道徳教育に果たす役割が強調され、その際に総則第1章第6節の4の解説の以下の文章のように、教員の活動を理解してもらうために「学校・家庭・地域の連携」の重要性が意識されていることがあげられる。

道徳教育の主体は学校であるが、学校の道徳教育の充実を図るためには、家庭や地域社会との連携、協力が必要である。学校の道徳教育に関わる情報発信と併せて、学校の実情に応じて相互交流の場を設定することが望まれる。例えば、学校での道徳教育の実情について説明したり、家庭や地域社会における児童のよさや成長などを知らせてもらったりする情報交換会を定例化し、児童の道徳性の発達や学校、家庭、地域社会の願いを交流し合う機会をもつことが考えられる。また、こうした情報交換で把握した問題点や要望などに着目した講演会の開催なども有効である。

また、学校運営協議会制度などを活用して、学校の道徳教育の成果などを具体的に報告し、それについて意見を得るようにすることも考えられる。また、それらを学校評価に生かし道徳教育の改善を図るとともに、学校が家庭や地域社会と連携する方法を検討することも考えられる。学校、家庭、地域社会が連携して道徳教育の充実を図ることにより、保護者や地域の人々の道徳教育に関わる意識が高まることも期待できる。

第三の変化として、実態的に特別活動の範疇に含まれる部活動について、教員に加え、部活動の指導、顧問、単独での引率等を行うことができる職員として、「部活動指導員」が法令に位置付けられたことがあげられる（学校教育法施行規則第七十八条の二）。背景としては、部活動顧問でその部活動の競技経験がない人が多いことと、教員の多忙化解消が挙げられている。また、総則第1章第5の1のウの解説では、部活動を

「学校生活にとどまりがちな生徒の生活の場を地域社会に広げ、幅広い視野に立って自らのキャリア形成を考える機会」と解している。つまり、「部活動指導員」は児童・生徒のキャリア形成の幅を広げてくれる存在との期待が託されているのである。こうして、技術的な指導を行う外部指導者だけでなく、担当教諭と日常的に指導内容や生徒の様子、事故が発生した場合の対応等について情報交換を行うことができる人材を地域から任用できるようになったのである。

このように、特別活動の目的にキャリア教育と道徳教育という軸を据えたことにより、「学校・家庭・地域の連携」の目的もはっきりとしてきた。そして、教員が教育課程のすべてを請け負うのではなく、ある程度授業に専念できるような体制作りのために、連携が活用される方向性も明確になってきたといえる。

## 考察～特別活動における「学校・家庭・地域の連携」の現代的意義と課題

これまでの分析をもとにして、以下では、特別活動における「学校・家庭・地域の連携」の現代的意義と課題について考察する。

第一に言えることは、特別活動における「学校・家庭・地域の連携」が学校経営に対するチェック・監視機能を担保する役割を果たす可能性についてである。先にも述べたように、新学習指導要領では、「学校・家庭・地域の連携」概念がより学校主導性の高いものにとらえられている。児童・生徒が身につけるべき資質・能力のために、できるだけ効率的にシステムを整備するため、PDCA サイクルと「カリキュラム・マネジメント」を確立しようとしている。こうした流れの中で、「学校・家庭・地域の連携」という作業は面倒なもの、非効率的なものとなる可能性もある。しかも校長権限の強化が進む中、各教員の創意工夫が活かされる範囲は狭まっていくかもしれない。

従来、教育委員会が地域住民の意思を忖度しながら学校に一定の規制を加え、教育の機会均等を保障し、各教員の創意工夫を保障するよう努めてきたが、政府主導の教育改革と規制緩和によってそうした機能が弱体化し、権限がマクロレベルでは政府に、ミクロレベルでは校長に集中してきている。もちろんそれは、今日のグローバル経済競争の中で、政府が国がかりで「知識基盤社会」への対応を主導している結果であり、必要なことかもしれないが、しかし問題として、学校がチェック・監視を受ける程度が小さくなり、場合によっては独善的な学校経営になり、児童・生徒や保護者のニーズ、地域の課題からかけ離れた存在になる可能性が高まる。したがって、学校経営をチェック・監視

するために、特別活動における「学校・家庭・地域の連携」のとりくみが果たす役割は大きいと思われる。もちろんそれは特別活動だけでなく、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）や、PTA 活動、放課後子ども教室などの放課後事業などの役割でもあるだろう。

第二に、選挙権年齢引き下げなどによってクローズアップされる主権者教育・シティズンシップ教育に果たす特別活動の役割についてである。先にも述べたように、特別活動の新たな目標として、社会参画する力（自治的能力）の育成が強調されている。これは「複雑で変化の激しい社会」の中で、「社会参画の意識の低さが課題」となっているからということだ。ただし、その方策として道徳教育の役割が強調されたり、「現代社会」科や「公民」科、2020 年度新設予定の「公共」科（高校）への期待が表明されたりと、教員の教科指導によって社会参画する力を育成することが想定されていて、児童・生徒の自治活動をベースにした特別活動への注目は特にはない。つまり、社会参画や自治といっても、社会変革的な参画・自治ではなく、既存社会に組み入れる適応主義的な参画・自治をイメージしているのとらえられる。児童・生徒の意思を生かした学校運営を進め、共同決定・共同責任を担う形態にまで高めていくというヨーロッパ諸国での学校自治型シティズンシップ教育や、アメリカでの学校をこえた地域社会での社会参画活動を通して市民として育てていくという地域づくり型シティズンシップ教育などと比較するならば、まだまだ課題は多いといえよう。

いわゆる 69 通達（「高等学校における政治的教養と政治的活動について」1969 年 10 月）以降、高校生の政治活動は禁止され、教員に対しても政治的内容に関して慎重に取り扱うことを求めた。それ以降学校では、授業や HR や部活動、文化祭で政治的な問題を扱うことに消極的になり、全国的に生徒会の自治活動、社研部や新聞部の活動も衰退していった。もちろん、教員による政治的中立な立場での指導は厳守されなければならないが、今後はグローバル化への対応が求められるだけに、地域における様々な政治的課題（例えば、憲法改正、環境問題、少子高齢化問題、子どもの貧困など）に関心を持ち、自分の考えを形成し伝えていく経験を特別活動で重ねられるようにしなければならない<sup>8</sup>。これは現在改訂が議論されている高校の学習指導要領に期待することでもある。

第三に、地域社会教育活動の資源との連携という課題をどう考えるかということについてである。主権者教育・シティズンシップ教育の問題と関連するが、地域には多様な学習課題を担う団体・NPO が多く存在する。地域文化を創造し保持していく地縁的団体も多く存在し、特に東日本大震災以降、地縁的つながりのと

らえ直しがなされ、「持続可能な社会」に向けての学習活動も活発化している<sup>9</sup>。先にも述べたように、2002 年に実施された学習指導要領では、地域社会の資源を活用して児童・生徒の「生きる力の育成」を図り、学社連携・融合によって、学校と家庭・地域との対等で一体的な教育体制がめざされた。現在の教育改革の方向性は、学校教育目的と教員の働き方改革（つまり、教員の負担軽減）を最優先したものが多く、特別活動における「学校・家庭・地域の連携」も、家庭や地域の人は学校の応援団という位置づけにとらえられる。

学校が児童・生徒の教育のために地域の多様な教育・文化資源を活用するだけでなく、学校経営をこえて学校が地域社会をどうつくっていくのかに参画できるようにならなければ、「知識基盤社会」への対応は十全とは言えないだろう。特別活動はこうした課題の突破口としての役割が今後期待される。

## おわりに

教職課程を履修する学生の多くが、小学・中学・高校時代に特別活動（特に部活動）を通して得た経験の大きさを語る。将来教職についた時も特別活動を重要な仕事の範囲として認識している。しかし、児童・生徒にとって大きな教育的体験である特別活動は、学習指導要領上ではさほど重要視されていない。しかし、「人間関係形成」・「社会参画」・「自己実現」の三つの視点を重要視する特別活動は、新学習指導要領全体で児童・生徒に求める資質・能力（①「何を知っているか、何ができるか」②「知っていること・できることをどう使うか」③「どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか」という三つの柱に整理されている）の観点からすると、基盤的な教育活動になりうる。校長権限の拡大によって児童・生徒不在になりがちな学校運営において、積極的に共感的な「人間関係形成」、共同決定・共同責任による本格的な「社会参画」、自己イメージを固めて将来展望を定める「自己実現」を育む基盤として、今後の特別活動が果たす役割は大きいだろう。

- 
- 1 恒吉僚子 (1992)『人間形成の日米比較』中央公論社 pp.34-48、 pp.70-97
  - 2 鬼頭明成 (2007)「学習指導要領にみる特別活動の位置づけと学校教育の課題」『立正大学心理学研究所紀要』第 5 号
  - 3 佐藤晴雄 (2012)『『新しい公共』に基づく学校と地域の関係再構築—コミュニティ・スクールの実態から見た新たな関係性—』『日本教育経営学会紀要』第 54 号
  - 4 湯川靖彦 (2013)「生徒指導の機能向上に及ぼす学校と地域社会教育資源との連携・協働の在り方」『教育実践高度化専攻成果報告書抄録集 3』
  - 5 磯島秀樹 (2014)「特別活動のあり方についての一考察」『プール学院大学研究紀要』第 55 号
  - 6 中村眞一 (2015)『『特別活動指導』における地域連携と外部人材の活用』『神奈川大学心理・教育研究論集』37 号
  - 7 京免徹雄・宮古紀宏・三村隆男 (2016)「コミュニティ・スクールにおける地域資源を活かした特別活動の展開」『早稲田大学大学院教職研究科紀要』第 8 号
  - 8 宮下与兵衛 (2016)『高校生の参加と共同による主権者教育』かもがわ出版 では、長野県辰野高校の「三者協議会」(生徒・教職員・保護者)や「四者協議会」・「フォーラム」(生徒・教職員・保護者・地域住民)を通した高校生と住民によるまちづくり活動の実践が紹介されている。
  - 9 石井山竜平 (2012)『東日本大震災と社会教育—3.11 後の世界にむきあう学習を拓く』国土社