

教育課程の管理と教育制度のあり方について

——地域連携・総合的な学習の時間・特別活動を中心として——

小野村 浩¹⁾・小野村 樹美²⁾・小沢 貴雄³⁾・湯川 泉⁴⁾

1) 帝京短期大学 生活科学科

2) 鎌倉女子大学 3) 鹿児島女子短期大学 4) 東京都品川区立清水台小学校

【抄録】

【問題・目的】 教育課程は、「学校教育の目的や目標を達成するために、教育の内容を児童生徒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」である。学習指導要領に示された教育課程の管理運営や評価の方法や教育制度の課題について、特に地域連携や総合的な学習の時間・特別活動に焦点を当てて、教育行政の流れと現状と課題を整理して考察する。

【方法】 主に文部科学省や中央教育審議会の答申を確認しながら、教育課程の管理や教育制度の課題について考察する。総合的な学習の時間・特別活動の学習指導要領に示された目標や内容について整理し、具体的な教育活動の実践について考察する。

【結果】 学校教育の地域連携の方向性と教育制度、総合的な学習の時間や特別活動のねらいが、学校教育の中で十分に反映されていない現状があると考えられる。その目標や意義を理解し、効果的な教育活動に結びつけるために具体的な計画や実践方法の検討と改善が必要である。

【考察】 社会の変化や学校を取り巻く様々な環境の変化に合わせた教育制度の改革は必要である。そして学校の組織運営も教育課程管理も地域連携を意識して、柔軟に対応していかなければならない。その中で「総合的な学習の時間」や「特別活動」は、最も学校らしく実りある教育が期待できる教育活動である。今後ますます複雑化し深刻化する教育課題の解決のために真に「生きる力」の育成に結びつく教育として更なる改善に期待したい。

【キーワード】 教育課程, 学習指導要領, 地域連携, 総合的な学習の時間, 特別活動

I. はじめに

—教育課程の管理と地域連携のあり方—

「教育課程は、学校の教育宣言である。」という言葉がある。この言葉は、教育課程の定義である「学校教育の目的や目標を達成するために、教育の内容を児童生徒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」に由来するものである。

教育課程の内容は、①学校の教育目標②教育内容の組織化③授業時数の配当という三つの基本的な要素で構成される。そして教育課程経営は、教育課程の編成・実施・評価・改善という学校としての組織的な一連の営みである。学校は、教育目標の実現に向けて教育課程を編成し、実施し、評価し、その改善を図るというPDCAサイクルで実施され、組織的計画的に推進され

る。それは教育内容と条件整備の相互の関係を全体的、総合的に把握することであり、教育課程をヒト・モノ・カネ・情報・時間などの経営資源との関連でとらえるものである。2017年に公示された学習指導要領には、「教育課程経営」ではなく「カリキュラム・マネジメント」という言葉が用いられている。各学校の具体的な指導内容については、学校教育法施行規則及び学習指導要領に各教科等の種類や目標、指導内容等の基準が示されている。学校教育法施行規則においては、各教科等の構成及び授業時数等が、学習指導要領においては各教科等の目標及び指導内容が示されている。

学習指導要領の位置づけについては長く議論される場所であったが、昭和51(1976)年の最高裁判決(旭川学テ事件)によって、学習指導要領の基準としての適法性が認められた。旭

川学テ事件とは、昭和 31（1956）年から昭和 40（1965）年にかけて行われた「全国中学校一斉学力調査」（全国学力テスト）を阻止しようとした反対派が、公務執行妨害罪などに問われた事件である。この裁判で「中学校学習指導要領（昭和 33 年文部省告示第 81 号）は、全体として見た場合、中学校における教育課程に関し、教育の機会均等の確保及び全国的な一定水準の維持の目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的な遵守基準を設定したものととして、有効である。」という判決が出され、「学習指導要領に示されている内容はすべての児童・生徒に確実に指導しなければならないものであると同時に、個に応じた指導を充実する観点から、児童・生徒の実態に応じて学習指導要領に示されていない内容も指導することが可能である」ことが示された¹⁾。

学習指導要領は約 10 年に一度改訂され、これまでに 9 回の改訂が行われた。改訂は社会の状況や児童・生徒の変化に対応するためである。日本の教育は、学習指導要領によって大きく変わる。教育の成果は、子どもたちが成人して社会を構成する時代になって初めて目に見える形で表面化するが、学習指導要領の評価と検証は、学校における教育課程の編成・実施・評価・改善につながり、これからの国の教育の方向性を決める大切な活動であると言える。改訂は、中央教育審議会の答申を受けて文部科学省において編集され、その変遷は以下の通りである²⁾。

- (1) 昭和 33～35 年（1958-1960）改訂
 - ・教育課程の基準としての性格の明確化
- (2) 昭和 43～45 年（1967-1970）改訂
 - ・教育内容の一層の向上
- (3) 昭和 52～53 年（1977-1978）改訂
 - ・ゆとりある充実した学校生活の実現
- (4) 平成元年（1989）改訂
 - ・社会の変化に自ら対応できる心豊かな人間の育成
- (5) 平成 10～11 年（1998-1999）改訂
 - ・基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び自ら学び考える〔生きる力〕の育成
- (6) 平成 15 年（2003）一部改正
 - ・学習指導要領のねらいの一層の実現
- (7) 平成 20～21 年（2008-2009）改訂
 - ・「生きる力」の育成、基礎的・基本的な知識・技能の習得、思考力・判断力・表現力

等の育成のバランス

(8) 平成 27 年（2015）一部改正

- ・道徳の「特別の教科」化

(9) 平成 29 年（2017）

- ・育成を目指す資質・能力「主体的・対話的で深い学び」小学校の英語必修化

学習指導要領に基づく教科書（教科用図書）の位置づけは、学校教育法において「文部科学大臣の検定を経た教科用図書又は文部科学省が著作の名義を有する教科用図書を使用しなければならない」と規定されている。教科用図書が学校で使用されるには、編集→検定→採択→発行→使用という経緯となる。このように編成され、実施される教育課程は、常に自他評価し、学校改善に結びつけなければならない。

教育課程の評価は、「学校評価ガイドライン」（2016 年）に示されている³⁾。ここで学校評価は、自己評価と学校関係者評価、第三者評価を通じて学校が学校運営を改善して教育水準の向上を図り、また説明責任を果たし、保護者や地域住民等の理解と参画を得ながら学校づくりを進めていくことが目的とされている。そして学校改善は、学校評価に基づいて組織的に行われることになるのである。教育課程の編成・実施・評価・改善という学校としての組織的な活動が大切であり、PDCA サイクルを意識して組織的計画的に学校改善に結びつける。

さて、近年の教育課程の管理と学校運営のあり方において、保護者・地域住民の連携・協働は、欠かすことのできない要素である。学校教育だけでは、これから社会を担い「生きる力」をもった若者の育成は難しく、家庭の教育力や地域社会の教育力と併せて、学校教育も実践していかなければならないのは自明である。以前から保護者が学校運営や教育課程の管理に参加するための様々な仕組みが整えられているが、教育基本法改正時に、保護者は家庭教育支援に関する行政の努力義務が規定され、地域住民についても「教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるもの」と規定された。つまり、まずは互いの立場を確認した上で理解や協力を深め、地域の教育力を高めることが求められている。こうした流れの契機となったのが臨時教育審議会の第三次答申「開かれた学校」論である⁴⁾。日本において学校運営への保護者や地域住民の参加

が具体的に施策として展開されたのは、以下に示す(1)「学校議員制度」(2)「学校運営協議会制度」(3)「学校支援地域本部事業」などである。

(1) 学校評議員制度

学校評議員制度は、平成10(1998)年学校教育法施行規則の一部を改正して導入されたもので、地域住民の信頼に応え、学校・家庭・地域が連携協力して地域に「開かれた学校づくり」を推進するため、保護者や地域住民の意向を把握・反映し、その協力を得て、学校としての説明責任を果たしていくことが趣旨とされている。それまでも学校の自主性・自律性を確立する観点から地域における学校の在り方が問われていたが、ここで学校と地域の在り方やそれを支える教育委員会の在り方に関する改善方策が取りまとめられ、学校評議員制度の導入もその一つであった。学校評議員の設置は任意であり、人数や任期等については設置者が定めるとされ、実際の運用上の工夫については校長の権限と責任において行われる。同じ答申で地域の教育機能の向上も期待されていたことから、学校評議員は、直接的には「地域住民の学校運営への参画」の制度であるが、同時に「地域の教育機能の向上」もねらいとしており、特色ある学校づくりと地域コミュニティづくりの両方を寄与することが求められていると言える。

(2) 学校運営協議会制度

学校運営協議会制度は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正して導入されたもので、地域住民や保護者のニーズが多様化・高度化する中で、地域住民や保護者等が一定の権限を持って学校運営に参画する合議制の機関としての学校運営協議会を各教育委員会の判断で学校を指定して設置できるようにすることが趣旨とされている。

学校運営協議会の設置は当初は任意であり、教育委員会によって指定された設置校が「コミュニティ・スクール(CS)」と呼ばれていた。CS指定校は、学校の運営について協議する機関であり、委員は当該学校の地域住民や保護者その他教育委員会が必要と認める者から教育委員会によって任命される。学校評議員と同様に、CS指定の可否は教育委員会の責任において判断されるが、CSの委員は教育委員会の責任において

人選・任命されるため、研修等も含めた運営上の工夫が必要となる。

(3) 学校支援地域本部事業

学校支援地域本部事業とは、地域ぐるみで学校運営を支援するために2008年度から全国展開が図られたものである。学校評議員や学校運営協議会のように直接的な法的根拠は持たないが、地域住民等によるボランティア活動による学校支援である。これは「地域の教育力の低下」が背景にあり、本事業のねらいは、①教員が子どもと向き合う時間の拡充②社会教育による学習成果の活用③地域の教育力の活性化、の3点が挙げられる。

このような数々の施策を通じて保護者や地域住民による学校運営への参加制度が整備された。近年の社会は大きく変容し、子どもを取り巻く環境も変化している。複雑化した困難な課題に対応するためには、家庭や地域社会もまた教育機能の一部を担うことが改めて認識され多方面にわたる教育改革が求められている。これまでも各地で自発的に行われて来た「教育コミュニティ」等も含めて、行事や行動をともにする「参加」だけでなく、立案や決定に係る「参画」や同じ目的に向けて協力して働く「共同」を求める形が進行している。これからの学校は、「開かれた学校」から一步踏み出し、「地域でどのような子どもたちを育てるのか、何を実現していくのか」という目標やビジョンを地域住民等と共有し、地域一体となって子どもたちを育む『地域とともにある学校』へと転換することが求められていると言える。

確かにかつて学校は、「閉じられた学校」であった。筆者自身も公立学校に長く勤めていながらそのように思うのであるから、外から見えないと感じられるのも当然である。その意味で「臨時教育審議会の第三次答申」に示された「開かれた学校」論は、画期的である。そもそも児童・生徒を学校だけで(教員だけで)育てようとする姿勢には、学校の傲慢さが感じられて教育の独占化の発想があった。子供たちを保護者も地域も学校も一体となって育てて行こうという考え方は、少子化が進む中でますます重要となるに違いない。

また一方で「開かれた学校」を一層進めるためには、学校の危機管理という視点も忘れては

ならない。学校教育が「開かれる」という意味は、決して学校への出入りがしやすいという意味でないことは疑わないのだが、学校現場の危機管理という点では、「開かれた学校」の危険性も感じるのだ。極端な例であるとは言え、大阪池田小学校の事件に想起されるようなテロ対策や防犯の必要性がある。夜間の機械警備化が進んでいるなかで、多くの都心部の小学校中学校では、昼間の有人警備の体制が復活しつつある。真の意味で「開かれた学校」を具現化するためには、地域住民や保護者、もちろん教員についても、その「社会性」「道徳性」の担保が前提となる。

平成 27 (2015) 年に中央教育審議会は①地域からの学校改革・地域創生、②学校の組織運営改革、③教員改革の 3 点を提言した⁵⁾。この中で②に当たる「チームとしての学校」は、①と③をつなぐものとして中心的に位置づけられた。学校の組織運営をめぐる基本事項として、学校の法律上の位置づけは、教育基本法第 6 条第 1 項に規定されている。すなわち「幼稚園・小学校・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・大学および高等専門学校」は、「公の性質」を持っている。学校は国民の「教育を受ける権利」を具現化するためであり、よって学校の設置者は「国・地方公共団体・法律に定められた法人」である。学校は基本的役割を明確にするために「教育の目標」が達成されるように体系的に組織的に教育を行わなければならない。教育委員会は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」に規定されるように地方公共団体の設置する学校の管理機関として置かれている。しかし、教育委員会の管理下にあっても、実際に学校は「みずからの意思をもって」事業の運営を行うことができるとされている。学校管理規則には、施設・設備、組織編制、教育課程、教材の取り扱い、児童生徒の管理に関する事項、休業日に関する事項、教職員の服務に関する事項等の基本的事項が規定されている。

また学校組織は、「官僚制」としての特徴を持っている。学校組織の特性として①校長、副校長、教頭、主幹教諭、主任教諭、教諭、助教諭などの職位の階梯を持つこと。②権限の階層化が見られること。③一定の専門的訓練を経た資格を持つ教員によって職務が営まれること。

④教科担任制など、職務を分業して教育活動を遂行していること、の 4 つの特徴があるとされる。アメリカの組織研究者である K.E. ワイクは、必ずしも合理化されていない学校の「ソフトな構造」に注目し、学校組織の特徴を以下の 4 点に整理した⁶⁾。①教育における目標が不明確である、②教師が用いるべき技術が明らかでない、③管理者の統制範囲が広い（鍋蓋型の組織）、④監督と評価（組織的統制）がほとんど機能しない。また学校経営の組織には、①教育組織、②研修組織、③事務組織、④運営組織の 4 つのサブシステムがある。

この中で運営組織をめぐる問題には、職員会議と学校的意思決定の問題がある。職員会議の位置づけや運営のあり方については、法律上明確な根拠がなく、学校的意思決定権は校長にあるのか教師集団にあるのかという見解が対立して来た歴史がある。こうした状況を受けて、平成 10 (1998) 年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」では、「学校運営組織の見直し」として、職員会議は、校長の職務を円滑に遂行するために教職員の意見交換などを行う目的で置かれるものとした⁷⁾。こうした流れの中で、学校経営組織強化のために新たな職が設置されて来た。新たな職としては、副校（園）長・主幹教諭・指導教諭などがある。

社会の変化や学校を取り巻く様々な環境の変化に合わせた教育制度の改革は必要であり、それに伴って学校の組織運営も教育課程管理も柔軟に対応して行かなければならない。

Ⅱ. 「総合的な学習の時間」の現状と課題

「総合的な学習の時間」は、平成 10 (1998) 年の教育課程審議会答申「新しい時代を拓く心を育てるために一幼児期からの心の教育の在り方について」⁸⁾を受けて、平成 12 (2000) 年度から段階的に導入された教科である。小学校から高等学校まで全ての課程に設けられて、自ら学び自ら考える力を重視する「生きる力」の育成を目指し、「ゆとり教育」との密接な関連性を持つ。

小学校は令和 2 (2020) 年度、中学校は令和 3 (2021) 年度から、高等学校は令和 4 (2022) 年度の入学生から実施される学習指導要領においては、小学校・中学校では「総合的な学習の時

間」，高等学校では「総合的な探究の時間」として継承された。平成12(2000)年の旧学習指導要領に初めて示された「総合的な学習の時間」の特徴は，体験学習や問題解決学習の重視および学校・家庭・地域の連携を掲げていることである。目標として，教科横断的な課題解決能力を育成する学習を行い，国際理解・環境・健康・福祉・地域理解・情報や，学校の特色に応じて児童・生徒の興味関心に基づく課題の設定が示されている。「総合的な学習の時間」では，定められた教科書はなく，その名称も各学校で定めることになっている。「総合」「総合学習」「課題学習」等の名称にしている学校も多い。すべての教科の教員が担当することができる。「総合的な学習の時間」の評価は「5・4・3・2・1」のように数値化せず文章で表現する。「小学校，中学校，高等学校及び特別支援学校等における児童生徒の学習評価及び指導要録の改善等について(通知)」(平成22年5月11日)には，各学校が定めた評価の観点を踏まえて，生徒のよさや成長の様子など顕著な事項については，「生徒にどのような力が身に付いたかを文章で記述する」となっている。

そもそも「総合的な学習の時間」は，前述したように平成8(1996)年7月の中央教育審議会の第一次答申でその考え方が示された。本答申では，「これからの子供たちに必要となるのは，いかに社会が変化しようと，自分で課題を見つけ，自ら学び，自ら考え，主体的に判断し，行動し，より良く問題を解決する資質や能力であり，また，自らを律しつつ，他人とともに協調し，他人を思いやる心や感動する心など，豊かな人間性であると考えた。たくましく生きるための健康や体力が不可欠であることは言うまでもない。」と指摘し，このような資質や能力を「生きる力」と名づけ，これをバランスよく育成することが，これからの教育に求められるとしたのである。そして「生きる力」を育成するための方策の一つとして「総合的な学習の時間」が構想されたのである。

中央教育審議会の答申を受け，平成10(1998)年7月に教育課程審議会は「幼稚園，小学校，中学校，高等学校，盲学校，聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改訂について」を答申した⁹⁾。答申では，「総合的な学習の時間」の創設の趣旨について「各学校が地域や学校の実態等

に応じて創意工夫を生かして特色ある教育活動を展開できるような時間を確保することである。また，自ら学び自ら考える力などの「生きる力」は全人的な力であることを踏まえ，国際化や情報化をはじめ社会の変化に主体的に対応できる資質や能力を育成するために教科等の枠を超えた横断的・総合的な学習をより円滑に実施するための時間を確保することである。我々は，この時間が自ら学び自ら考える力などの「生きる力」を育むことをめざす今回の教育課程基準の改善の趣旨を実現する極めて重要な役割を担うものと考えている。」としている。そして「総合的な学習の時間」で身に付ける力として次の4点を挙げた。

- (1) 自ら課題を見つけ，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
- (2) 情報の集め方，調べ方，まとめ方，報告や発表・討論の仕方などの学び方やものの考え方
- (3) 問題の解決や探究活動に主体的，創造的に取り組む態度
- (4) 自己の生き方についての自覚

さらに，次のような「総合的な学習の時間」の学習活動4点を提示した。

- (1) 観察・実験，調査，発表などの体験的な学習や問題解決的な学習
- (2) 国際理解，情報，環境，福祉に関する学習，地域や学校の特色に応じた課題など
- (3) 小学校で，外国語に触れたり，外国の生活や文化に慣れ親しんだりする体験的な外国語の学習(国際理解教育の一環として)
- (4) 高等学校で，生徒が自主的に設定した課題について知識・技能の深化・総合化を図る学習，自己の在り方生き方や進路について考察する学習など

さらに平成20(2008)年1月に発表された中央教育審議会答「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の改善について」によると「総合的な学習の時間」の課題は次の4点である¹⁰⁾。

- (1) 各教科とこの活動との適切な役割分担と連携が必ずしも十分でない。
- (2) 大きな成果を上げている実践と当初の理念が十分でない実践があったり，学校校種段階間で重複した活動が行われていたりする。
- (3) この活動のねらいを明確にすること，そし

て子供たちに育てたい力や学習活動の示し方について検討する必要がある。

(4) 特定教科の補充学習であったり、運動会の準備などと一緒にされていたりするので、各教科、特別活動との関連を整理しなければならない。

これを受けて、平成20(2008)年の学習指導要領は大きく変更された。これまでは総則の一部に含まれていた「総合的な学習の時間」は、新たに独立した章として記述され、改訂後の「総合的な学習の時間」では、課題解決的な学習や探究的な活動を充実させ、各教科の知識・技能を確実に定着させることが求められ、教育課程上の位置づけが一層明確となったと言える。その一方で「総合的な学習の時間」の年間授業時数は削減された。

平成28(2016)年の中央教育審議会答申では「各教科等における「見方・考え方」を総合的に働かせて、広範な事象を多様な角度から俯瞰して捉え、実社会や実生活の文脈や自己の「在り方」生き方と関連付けて問い続けること」が示された。平成29(2017)年から始まった新学習指導要領では、「総合的な学習の時間」の目標として「探究的な見方・考え方を働かせ、横断的・総合的な学習の時間を行うことを通して、より良く課題を解決し、自己の生き方を考えていくための資質・能力を次の通り育成することをめざす」ことと明示された。

毎年全国普通科高等学校長会で行ったアンケート調査の分析では、「総合的な学習の時間」について次のような課題が示されている¹¹⁾。

- (1) 発達段階に応じた「総合的な学習の時間」の連携が十分でないこと。
- (2) 各教科の関連が十分でないこと。
- (3) 校内の指導体制が十分でないこと。
- (4) 生徒の興味・関心を十分に引き出せていないこと。

筆者が勤務した学校でも「総合的な学習の時間」の実施・運用に関して様々な問題が見られた。まず、担当する教員の負担感が大きくて、担当者を決める段階での教科間の押し付け合いが起こった。この背景には、近年の教員の多忙感から持ち時間を少しでも減らしたいという教員が増えている現実があるのだが、特に「総合的な学習の時間」を持ちたがらない教員は多かった。上記の学校教育の課題を如実に反映してい

る現象とも言えるし、それだけ「総合的な学習の時間」を指導することは、準備に時間がかかり、指導するのが難しい科目とも言えるのである。

実際に地域清掃を繰り返すだけの形骸化した「総合的な学習の時間」や、その場限りの講演会ばかり行なっている学校もあった。地域連携が毎週行われる生徒による地域清掃を指すとしたら、導入当初のこの学習のねらいは空回りしていると考えざるを得ないだろう。さらにこの教科の目標やねらいからはずれて、学校行事の準備に当てられたり、受験を意識した教科の補習のような内容になっている学校もあった¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾¹⁵⁾。

次に「総合的な学習の時間」の評価に関する課題が挙げられる。評価については、以下のような文部科学省の解説文がある¹⁶⁾。

(1) 評価の基本的な考え方

総合的な学習の時間では、各学校が定めた目標及び内容を踏まえて、児童生徒にどのような力が身に付いたのかを明確にするためにも、適切な評価をすることが必要です。また、総合的な学習の時間の評価は、各学校で適切に観点を定め、これに基づいて児童生徒の学習活動をよりよく改善するものであるということに十分配慮しなければなりません。その際、学習の成果、児童生徒のよい点や意欲・態度、進歩の状況などをよりよく見取ることが必要です。

(2) 評価の方法

総合的な学習の時間における児童生徒の学習状況の評価に当たっては、これまでと同様に、ペーパーテストなどの評価の方法によって数値的に評価することは、適当ではありません。

学習指導要領解説総則編には、生徒の学習状況の評価方法として「信頼される評価の方法であること」「多面的な評価の方法であること」「学習状況の過程を評価する方法であること」の3つが重要であるとしている。評価資料としては、例えば教師による観察記録、自己評価や相互評価の状況を記した評価カードや学習記録、レポートや論文、ポスターなどの製作物、教師や外部講師のコメント、学習の記録や作品などを計画的に集積したポートフォリオ等が例示されている。小中学校段階では、「児童生徒のよい点、学習に対する意欲や態度、進歩の状況などを踏ま

えて適切に評価する。」高等学校では、「学習に対する意欲や態度，思考力，判断力，表現力，活動の過程で進歩した点などを適切かつ総合的に評価する。」となっている¹⁷⁾。

評価を数値化することに慣れて来た教員や児童・生徒，保護者にとって，「総合的な学習の時間」の評価は漠然として，捉えどころのない印象が残り，結果として他の教科に比べて，教科として重視されない原因の一つとなっているものと考えられる¹⁸⁾¹⁹⁾。

Ⅲ. 「特別活動」の現状と課題

特別活動 (Special activities) とは，小学校・中学校・高等学校・特別支援学校などの教育課程における教科外活動・学科外活動の一領域である。学習指導要領によると，小中学校の学級活動，児童生徒会活動，学校行事からなり，小学校高学年では必修の「クラブ活動」が加わり，4年生以上が必修として教育課程内のクラブ活動に全員が参加する。中学校・高等学校の必修クラブは，平成 11 (1999) 年の学習指導要領の改訂で特別活動からクラブ活動を削除した。この実施は平成 15 (2003) 年であるが，必修クラブ活動の廃止は平成 12 (2000) 年から前倒して実施された。これにより高等学校の特別活動は，ホームルーム，生徒会活動，学校行事の 3 つである。

「特別活動」の目的は，「望ましい集団生活」「個性・調和的発達」「自主的・実践的態度」といったキーワードで論じられることが多いが，特別活動の領域の中にも沢山の活動があって，評価の問題や教育的効果の測定の問題などに関しても，一つにまとめて論じることは困難である。学校現場では，目標や目的を考えながら実施するより，一つ一つの活動をタイトな教育活動の中にどのように組み込んで行くかに頭を悩ませている現状がある。

例えば，学校行事は以下の 5 つに分類され，中学校学習指導要領では学校行事の目標を以下のように示している²⁰⁾。

学校行事を通して，望ましい人間関係を形成し，集団への所属感や連帯感を深め，公共の精神を養い，協力してよりよい学校生活を築こうとする自主的，実践的な態度を育てる。

- (1) 儀式的行事：入学式，卒業式など，学校生活の重要な節目を祝う行事。
- (2) 文化的行事：文化祭，学習発表会や音楽会など，文化芸術に関連する行事。
- (3) 健康安全・体育的行事：体育祭，運動会や身体測定など，健康や安全に関する行事。
- (4) 遠足・集団宿泊的行事：校外学習や遠足，修学旅行など，外部での活動を含む行事。
- (5) 勤労生産・奉仕的行事：学校行事の準備や大掃除など，奉仕活動に関連する行事。

また，「望ましい集団生活」「個性・調和的発達」「自主的・実践的態度」といった目標に反して，特別活動自体がいじめの契機になったり，不登校の遠因になるという事例も存在する。筆者も文化祭や体育祭でクラスに帰属することができず，それが苦痛で登校できない生徒も，修学旅行先でいじめや暴力が行われた現場を複数回体験した。

平成 20 (2008) 年・平成 21 (2009) 年の学習指導要領改訂では，「生きる力」をキーワードとして異年齢集団との活動を通して社会における人間関係を築く力，話し合いを通して集団の中で個性を磨く表現力，積極的に活動する自主性を重視することを求めている。

さて，中学・高等学校のいわゆる部活動は，前述したように特別活動として扱わない。中央教育審議会において，「生徒の自発的・自主的な活動として行われている部活動について，学校教育の一環として中学校教育・高等学校教育において果たしてきた意義や役割を踏まえ，教育課程に関する事項として，学習指導要領に記述することが必要である。」との指摘を受け，部活動の意義と留意点に関しては，平成 29 年告示 (2022) の学習指導要領「総則」に示されている¹⁷⁾ が，その位置づけについては曖昧な要素が引き続き残されていると言える。

そもそも「特別活動」の歴史は，1920 年代のアメリカ合衆国で行われていた「全人教育」の影響を受けて，我が国に導入されたものである。昭和 22 (1947) の学校制度に初めて登場し，昭和 52 (1977) 年の学習指導要領から「特別活動」の用語が用いられた。前述した「総合的な学習の時間」と同様に，担当者の過負担の課題や形骸化した内容が課題となる場合もある。「特別活動」は，最も学校らしい教育ができる活動であるにもかかわらず，これは大変残念なことである。

一例として、「防災訓練」について言及する。阪神淡路大震災や東日本大震災、そして近年の豪雨災害などを経験し、私たちは「防災訓練」の大切さを強く自覚している。私たちは過去の災害から多くのことを学び、それをいつも教育活動に生かしたいと思っている。しかし一方で、心のどこかで「自分たちの地域は大丈夫だろう。何とかなるだろう。」と思っている限り、この状況は変わって行かない。

筆者らが勤務した高等学校の防災訓練は、地域の小中学校の防災訓練に比べて特に課題が多かった。多くの高校では防災訓練の日程時程を決める際、なるべく授業に支障がないようにするため、ロングホームルーム（LHR）の終わりの10分前に訓練が開始される。地域住民に誤解を与えないために放送で「訓練です。訓練です。」と2回以上連呼してから火災発生などの警報が入る。生徒たちは、全く緊張感無く、上履きを手を持って予め教室に移動しておいた外履きに履き替えてから、非常階段を使ってグラウンドに集合するのだ。外履きに履き替えさせるのは、避難訓練の後、校内にグラウンドの泥が持ち込まれないようにするためである。このような訓練からは、「自助・共助の力を最大限に活かし、被害の最小化と都市機能の早期回復を目指す」という目標の実現は程遠い。

一方、地域の小学校の避難訓練の様子を見学させていただいたことがあるが、この小学校の防災訓練は素晴らしいものであった。児童も教職員も、防災訓練の必要性や効果的な実施方法に対する意識が高く、随所に工夫が見られた。地震や火災は「いつでも起きうることである」という当たり前の前提から、担当者と一部の教職員にしか訓練の実施は伝えられておらず、授業中はもちろん給食中や放課後にも災害警報の合図の放送が流れる。いつも訓練されているので、児童たちは瞬時に安全な場所を見つけて非難する。その後、決められた集合場所にふざけたり騒いだりすることなく並び、人員数の報告まで速やかにやって見せた。

「地震やその他の災害は必ず起こる」という認識を教職員も生徒も自覚し、自分のためにも家族や地域のためにも本当に効果のある訓練に結びつけて行かなければならない。ここにすべての特別活動に通じる共通した課題が見えて来ると考える。

IV. おわりに

—筆者らが考える「学校文化」の課題—

「学校文化」という言葉を聞くことがある。この言葉の奥底には、学校という組織の独自性と特異性を容認したうえで、学校教育を進めて行こうとする意識が感じられる。これを否定することも変える必要もないと思うのだが、他の組織とは異なる構造や特徴は、依然として強く存在することは確かであり、学校教育がなかなか合理的に改革しない一因であることは明らかであろう。

学校に勤務していると、その一例として職員会議の課題を想起する。かつて30年前には、学校の最高意思決定機関は職員会議であって、校長と職員会議の意見の対立によって深夜まで会議が長引くといったことが頻繁と起きた。職員団体の影響力も強くて、校長と教員が職員会議で怒鳴り合う場面なども目撃した。前述したように平成10（1998）年の中央教育審議会の「学校運営組織の見直し」⁷⁾によって、現在の職員会議は校長の諮問機関であるという意識は確実に定着していて、各分掌主任と管理職によって構成される「企画運営会議」によってほとんどの意思決定は進められている。かつて毎週開かれていた職員会議は、かつての会議に比べると非常に短時間に合理的に進められ、月一回の報告と協議のみの場になっている学校が多い。しかし一方で、職員会議の合理化が学校運営の形骸化につながり、教育について魂のこもった協議が少なくなったと感じるのは、筆者らばかりではなく多くの教員から聞くところである。

学校と地域との連携に関しても、依然として課題は多い。前述した「開かれた学校」を推進するための制度や施策として挙げた「学校議員制度」「学校運営協議会制度」「学校支援地域本部事業」は、すでに形骸化しているという指摘がある。今後はその内容についても効果測定についても検討し、充実した制度にして行く必要がある。様々な分野で「開かれた学校」が推進される意識改革や制度設計を期待したい。文部科学省が推進する「チームとしての学校」は、学校に配置されている教員に加えてスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の多様な専門性をもつ職員の配置を進め、専門性に基づくチーム体制の構築を意図している。「チームとしての学校」の中身は曖昧な点もあるが、学校・保護者・地域住

民，教育行政機関，心理や福祉の領域における関連機関等との連携を強めて教育経営に一層生かす必要があることは確かである。しかし，その中身が曖昧であると言われる原因は，学校の内外で「チームとしての学校」が十分に理解され機能しているとは言えないためであろう。以前にラグビーの日本代表が活躍した時に「ワン・チーム」という流行語ができた。コロナの時には，東京都の小池都知事が「ワン・チームでコロナと闘う」と発言した。数年前まで私が勤務していた公立学校では，「チーム学校」の意味を誤解し，校内が「ワン・チーム」として足並みを揃えることだと勘違いしている教職員が多くいた。この誤解は，現在も払拭できていないように思える。まずは「チームとしての学校」の正しい認識を学校にも社会全体にも広めないことには，地域関連機関との連携した教育経営への道のりは遠いと言わざるを得ない。今後ますます複雑化し深刻化する教育課題の解決と，真に「生きる力」の育成に結びつく教育課程の改善に期待したい。

【付記】

本研究における利益相反はありません。

【文献】

- 1) 最高裁 昭和 51 年 5 月 21 日大法廷判決 判例時報社 (通号 814 号) 1976.07.11
- 2) 文部科学省 HP 「学習指導要領の変遷」
https://www.mext.go.jp/b_menu/b004.htm (2025.8.5. 閲覧)
- 3) 文部科学省 HP 「学校評価ガイドライン」
https://www.mext.go.jp/content/20211025-mxt_koukou02-000018586-09.pdf (2025.4.15. 閲覧)
- 4) 文部科学省 HP 「臨時教育審議会第三次答申」
https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1318297.htm (2025.4.15. 閲覧)
- 5) 文部科学省 HP 「中央教育審議会初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について (諮問)」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1365657.htm (2025.4.15. 閲覧)
- 6) K.E. ワイク著 遠田雄志訳 (1997) 『組織化の社会心理学原書第 2 版』文眞堂出版
- 7) 中央教育審議会答申 平成 10 (1998) 「今後の地方教育行政の在り方について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm (2025.8.5. 閲覧)
- 8) 中央教育審議会答申 平成 8 (1996) 「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)」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/960701.htm (2025.8.5. 閲覧)
- 9) 教育課程審議会 平成 10 (1998) 「幼稚園，小学校，中学校，高等学校，盲学校，聾学校及び養護学校の学習指導要領の基準の改訂について」 (2025.8.6. 閲覧)
- 10) 中央教育審議会答申 平成 20 (2008) 「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の改善について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1380731.htm (2025.8.6. 閲覧)
- 11) 『普通科高校の管理運営に関する現状と課題』(2022) 全国高等学校校長大会 第 72 回研究協議会管理運営委員会報告集 全国高等学校校長協会
- 12) 中園大三郎・松田修・中尾豊喜・天野義美・安田陽子 (2020) 『小・中・高等学校 総合的な学習・探究の時間の指導 — 新学習指導要領に準拠した理論と実践 —』学術研究出版
- 13) 阿部光一 (2017) 「学習指導要領の変遷～現場での体験を交えて～」明治大学教育会紀要，第 9 巻
- 14) 大橋隆広 (2019) 「総合的な学習の時間の変遷 — 「学力論」との関係から —」広島女学院大学人間生活学部紀要 第 6 号
- 15) 岡田順一・笹尾幸夫 (2020) 「総合的な学習の時間の指導法について — 学校現場での実践考察を含めて」南山大学教職センター
- 16) 文部科学省 (2022) 『中学校学習指導要領 (平成 29 年告示) 解説 総合的な学習の時間編』東洋館出版社
- 17) 文部科学省 (2022) 『中学校学習指導要領 (平成 29 年告示) 解説 総則編』，東洋館出版
- 18) 大橋隆広 (2019) 「総合的な学習の時間の変遷 — 「学力論」との関係から —」広島女学院大学人間生活学部紀要 第 6 号
- 19) 高橋亜希子 (2008) 「戦後の高等学校における総合学習の歴史的変遷 — 青年期の「学び」の回復としての試み —」中央学院大学社会システム研究所紀要，第 8 巻年
- 20) 文部科学省 (2022) 『中学校学習指導要領 (平成 29 年告示) 解説 特別活動編』東京書籍

On Curriculum Management and the Structure of Educational Systems

—Focusing on Regional Collaboration, Comprehensive Learning Time, and Special Activities—

Hiroshi ONOMURA¹⁾ · Jumi ONOMURA²⁾ · Takao OZAWA³⁾ · Izumi YUKAWA⁴⁾

1) Department of Living Science, Teikyo Junior College

2) Kamakura Women's University 3) Kagoshima Women's College

4) Shinagawa, Tokyo Ward Shimizudai elementary school

【abstract】

【Purpose】 The school curriculum is 'a school's educational plan that comprehensively organizes educational content in accordance with the physical and mental development of students and in relation to class hours, in order to achieve the objectives and goals of school education.' This study examines the current status and challenges regarding the management, operation, and evaluation methods of the curriculum as indicated in the Course of Study, with a particular focus on regional collaboration, integrated study periods, and special activities.

【Methods】 Primarily by reviewing reports from the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology and the Central Council for Education, we examine issues concerning curriculum management and the education system. We organize the goals and content outlined in the curriculum guidelines for integrated studies and special activities, and consider the practical implementation of specific educational activities.

【Results】 The current situation suggests that the direction of regional collaboration in school education, the educational system, and the objectives of integrated learning time and special activities are not sufficiently reflected within school education. To understand their goals and significance and connect them to effective educational activities, it is necessary to examine and improve specific plans and implementation methods.

【Discussion/Conclusion】 Reform of the education system is necessary to adapt to changes in society and the various environments surrounding schools. Furthermore, both the organization administration of the school and the curriculum management must support being conscious of regional alliances flexibly. Among these, "integrated learning time" and "special activities" are educational activities that are most likely to provide a school-like and fruitful education. In order to solve educational challenges that will become increasingly complex and serious in the future, we hope to see further improvements in education that truly fosters "life skills."

【Key words】 Curriculum , Curriculum Guidelines Regional Collaboration, Comprehensive Learning Time, Special Activities