

特別活動における主権者の育成 —特別活動の歴史的変遷から考える—

Sovereign training in Special Activities :Focusing on Historical changes in Special Activities

篠 塚 明 彦*

Akihiko SHINOZUKA*

概 要

様々な取り組みが行われているにもかかわらず、若者の低投票率が続くという現状がある。この背景のひとつには、これまであまり注目されてこなかった特別活動の歴史的な変化があるのではないだろうか。戦後民主教育のなかで、特別活動（特別教育活動）は、「なすことによって学ぶ」という原則のもと、実践的に民主主義の原理を学び、公民的資質を育成するものであった。しかし、日本における政治状況の変化とそれに伴う教育政策の変更、さらには高度経済成長による生活様式の変化等を背景として、特別活動の性格の重心が変化していった。特別活動のなかでも重要な位置にある生徒会活動などの自治活動は様々に制約を受けるようになり、生徒会も、自治というよりも学校や教師への協力機関といった性格へと変容する傾向も見られた。こうした変化にともない特別活動の基本的な性格のなかにあった、公民的資質の育成ということが後景に退き、人間関係調整力を中心とする社会的適応能力の育成が重視されていった。その結果、学校現場において、民主主義を実践的に学ぶ機会が失われていくことになったのである。

キーワード：戦後民主教育、特別活動、歴史的変化、公民的資質、主権者育成

1. はじめに

総務省が公表している選挙関連資料¹⁾によると、18歳に選挙権年齢が引き下げられて初めての国政選挙となった2016年7月の参議院議員選挙における18歳の投票率は51.28%、19歳の投票率は42.30%となった。選挙前に高校などの授業を通じて行われた選挙への啓発活動や有権者教育が一定の成果を見せたようにも思える。しかし、2017年10月の衆議院議員選挙では18歳の投票率は50.74%、19歳の投票率は32.34%となり、19歳の投票率が大きく下がっている。さらに2019年7月の参議院議員選挙では、18歳と19歳の投票率がそれぞれ34.62%、28.05%と大きく落ち込みを見せている。この時の選挙では20歳代前半、すなわち2016年7月の参議院議員選挙で一定の高い投票率を示した若者たちが含まれる年齢階層の投票率は28.20%まで低下して

いた。こうした選挙の結果を見る限りにおいては、やや厳しい言い方になるかもしれないが、18歳選挙権は一過性の「ブーム」に過ぎず、そのブームもすでに終焉したかのようにも思われてしまう。

総務省の「主権者教育等に関する調査報告書」（2019年9月）²⁾によると、学校現場においては、引き続き主権者教育が熱心に行われていることが読み取れる。また、様々な実践的取り組みも報告されている。それにもかかわらず、投票率の低下には歯止めがかからないという現実がある。この現実を一体どのように考えていけばよいのだろうか。

このような現実を受け止めると、現在の若者の低投票率やその背後にある政治的無関心、社会参画意識の低さなどの原因について、学校教育のなかで少し異なる角度からも検討を加えていく必要があるものではないかと考えるのである。

*弘前大学教育学部社会科教育講座

Department of Social Education, Faculty of Education, Hirosaki University

学校教育においてもっとも直接的に主権者教育に関わるのが、社会科・公民科であることはいまでもないのだが、これに加えて、大きく関わってくるのが学級活動・生徒会活動・学校行事などを含む「特別活動」である。教育社会学・教師教育を専門とする原清治は特別活動の基本的性格を以下のように整理している。

- ①教師と児童・生徒、または児童・生徒どうしの人間的な交流を中心とする集団的教育活動
- ②児童・生徒がそれぞれの個性を発揮し、お互いに尊重し理解し合う、個性育成的教育活動
- ③自主的、実践的教育活動
- ④社会的適応力を養う教育活動
- ⑤公民的資質の向上を図る教育活動³⁾

以上のなかで、内容的な面から見ると④と⑤が中心になると考えられる。④については「社会変化に対応できる適応力、さらには積極的に社会を改善しようという社会への働きかけができる力を養っておく必要がある」と説明がなされ、また⑤については「市民としての権利と義務、自由と責任を理解し、日常生活の中で具体的に実践できる能力を身につけることである。社会的連帯感を身につけ、市民として、また将来の有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力を涵養する教育活動である」と説明されている。特別活動の基本的な性格のなかには、「社会への働きかけができる力」を育てることや「有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力」を涵養されることが重要な要素として位置付けられているのである。これらのことは、まさに主権者意識の育成であるし、社会参画する力の育成にほかならないものであろう。このことから、特別活動というものが、主権者教育と大きく関係していることがわかるのである。しかし、現実には特別活動において主権者意識の育成が十分になされているようにはみえない。

そこで本稿では、学校のカリキュラムに位置づけられている特別活動というものの在り方やその歴史的な変化ということに着目しながら、主権者意識の育成、社会への関心や参画意識ということについて考察を試みたいと考える。

なお、本稿では18歳選挙権との関わりということを意識して、中等教育段階の特別活動を中心にしながら検討を進めてみたい。

2. 若者の主権者意識と特別活動の現状

現代日本社会論・文化社会学の研究者での若者文化にも詳しい中西新太郎が次のようなことを述べている。「日本社会では政治的行動・発言はもちろん、社会に対しものを言うこと、すなわち異議申立を行うことが、若者に限らず、誰にとってもきわめて困難だ」、「自治があると言われる大学という場でさえそんなありさまだから、高校生までの学校生活での「もの言う」環境と機会はもっと制限されている⁴⁾」。中西は、日本社会は意見表明や異議申立を行うことが困難な状況にあり、高校までの学校教育を通じてそのことが広く浸透してしまっている現実を指摘しているのである。すなわち、学校教育のなかにおいては、社会と関わり、意見表明を行っていく機会や経験が奪われているというのである。学校現場では、政治や社会に関心を持ち、選挙行動に反映できるようにという考えに基づき様々な教育活動が行われているのは事実である。しかし、それは一方で制度や仕組み、あるいは理念を教える部分にとどまっている。意見を表明し、社会と関わっていくということを実践的に学ぶ機会が見られないのである。あるいは、学習する機会が制限されているといってもよいのかもしれない。

主権者教育を研究する鈴木隆弘が特別活動について、「各教科領域で得た知識、技能、資質・能力を踏まえ、実践することを通じて、さらなる成長と定着を図ろうとする特別活動の特質⁵⁾」というように、学校のカリキュラムにおいて特別活動は実践的な学びの場なのである。この特別活動という実践的な学びの場を通して、本来は「もの言う」経験を積み重ねることが可能なのではないだろうか。特別活動には生徒会活動、委員会活動、学級活動など自治的な活動が含まれてくる。学校という小さな社会のなかで、その在り方に関与し、「もの言う」ことについては自治活動の場面において認められるべきものである。学校において自治活動を核とした特別活動は、まさに社会に関わり、意見表明や異議申立を行い、時には社会を変えていくことを実践的に学ぶ場として機能すべきなのである。しかし、中西は学校生活において意見表明や異議申立を行う環境や機会は大きく制限されているというのである。それは、特別活動がそのような役割を十分に果たしていないということにほかならない。

鈴木隆弘は、「ほとんどの学校において、主権者教育が実施され、それは特別活動・公民科を中心に実施されていることがわかる」と述べつつも、「特別活動

における研究や実践は、残念ながら低調であり、模擬投票などの実践に限定されるように思われる」とも述べ⁶⁾、特別活動が主権者意識の育成や社会への関心を育てるうえで十分に機能していないことを指摘している。これは、意見表明の実践的訓練の場という視点から特別活動を見たときに、中西の指摘と関わるような学校現場の実情を示しているであろう。

「この国が児童会や生徒会に求めているのは、学校の管理－経営に対する「参加協力」である⁷⁾といわれ、そのため、「子供社会の秩序をいったん教師が強権によって占領統治しつつ、徐々に教師の理想とする「生徒自治」を立ち上げる⁸⁾という状況が生じたり、校長の求める「無言清掃」の実施状況について生活委員会の生徒がチェックし、職員室前に張り出すといったように⁹⁾、自治活動の一部であるはずの委員会活動が、あたかも教師の下請け機関の役割を担うかのようなことが起こっているであろう。さらに、高校の学校現場からの声として、次のようなものもある。「生徒会はいうまでもなく、各学校の実態に応じてその運営がなされているが、多くが学校祭等の行事の実行委員会的役割が中心となっている。自治的機能は形骸化し、民主主義の学校にはほど遠いものとなった感がある。指導する教員も、決まった指導メソッドがあるわけではなく、結局年間計画にある行事をこなすにとどまってしまう傾向は否めない。」¹⁰⁾

現状の特別活動において、生徒の自治活動が形骸化しているという状況は、残念ながら決して珍しいことではなくなっている。自治活動が形骸化し、教師の理想とする自治活動に転化し、教師の下請けを担うがごとの状況になってしまえば、当然のこととして意見を表明し、学校や教師に対しての異議申立を行うことは困難となる。まさに、学校生活のなかで「もの言う」環境と機会が制限されているのである。学校という社会において意見表明・異議申立を行うことが制限されれば、自ずとその社会に対する興味・関心は薄れ、より良い社会（学校）を創り上げようという意欲が失われていくのは必然である。先に紹介したような「社会への働きかけができる力」など育てることはできないし、「有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力」の涵養などなしえないのである。

実践的な経験を通じて民主主義を学び、主権者としての意識を育てる機会が学校現場から失われていくなかで、18歳となった途端に有権者として社会に関わることが求められるというのが今の現実なのである。様々な形で民主主義や社会参加についての理念を学ぶ

工夫がなされていても、実践的にそれを学ぶ機会がなければ教育効果は十分に得ることとはできないであろう。教育学者の佐貫浩が指摘するように、「社会科で政治を教えるとは政治の仕組みを教えることに止まっている。しかしそれでは生徒はほとんど興味がないうまままで終わる。政治学習をしたら主権者になるのではない。若者に主権者という立ち位置を保障することが政治学習を呼び起こすのである¹¹⁾」とするならば、学校という社会においても主権者としての立ち位置を保障すること、つまり、「もの言う」機会や場が求められるはずである。

特別活動から民主主義の実践的な学びの機会が失われていることだけが、すぐに若者の低投票率の要因と結びついているとは言えないのかもしれない。しかしそのことが、少なからぬ影響を及ぼしていると考えることができるのではないだろうか。

本来、民主主義や社会参加ということを実践的に学ぶ場であったはずの特別活動というものは、一体どのように変化し、現在のような状況になっていったのだろうか。そこで次に、戦後教育のなかで位置づけられてきた特別活動について、特に自治的活動を中心に、主権者の育成という視点から、その歴史の変遷について検討を行ってみたい。

3. 戦後における特別活動の成立と変遷

3-1 特別教育活動の成立とその理念

1951年の学習指導要領から、現在の特別活動の原型となる「特別教育活動」が成立する。1947年の『学習指導要領（試案）』においてすでに置かれていた「自由研究」を廃しての成立であった¹²⁾。

1951年の『学習指導要領一般編（試案）』「II. 教育課程 2. 中学校の教科と配当時間（3）特別教育活動（a）特別教育活動の設けられた理由」において、中学校の特別教育活動についてその設置の理由が次のように述べられている。

…さきにも述べたように、教育の一般目標の完全な実現は、教科の学習だけでは足りないものであってそれ以外に重要な活動がいくつもある。教科の活動ではないが、一般目標の到達に寄与するこれらの活動をさして特別教育活動と呼ぶのである。…

教科の学習においても、「なすことによって学ぶ」という原則は、きわめて重要であり、実際にそれが行われねばならないが、特に特別教育活動はこの原

則を強く貫くものである。特別教育活動は、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。もちろん、教師の指導も大いに必要ではあるが、それはいつも最小限度にとどめるべきである。このような種類の活動によって、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のである¹³⁾。

さらに、これに続く「(b) 特別教育活動の領域」において、「特別教育活動の領域は、広範囲にわたっているが、ホームルーム、生徒会、クラブ活動、生徒集会はその主要なもの」としたうえで、生徒会について次のように述べられている。

生徒会 生徒会は、生徒を学校活動に参加させ、りっぱな公民となるための経験を生徒に与えるためにつくられるものである。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のである。生徒会は、全校の生徒が会員となるのであって、学校に籍をおくものは、そのまま皆会員となって、会員の権利と義務および責任をもつことになるのである。¹⁴⁾

このように特別教育活動は、「なすことによって学ぶ」という原則のもと、民主主義の原理を生徒たち自身が身をもって学び取り、公民的資質すなわち主権者たる市民としての資質を身に着けるべく設置されたものである。具体的には生徒会活動（＝自治活動）などを通して経験を積み重ね、民主主義の原理を学ぶという意図が込められていたことを読みとることができる。先に紹介した原清治の整理した特別活動の基本的性格のうち「③自主的、実践的教育活動」と「⑤公民的資質の向上を図る教育活動」という側面が大変強く打ち出されていたことがわかる。

戦後の日本は、GHQ（連合軍総司令部）の占領政策の下、軍国主義の排除と民主的な社会の建設が目指された。そして、教育は「戦後民主教育」といわれるように、民主主義の担い手を育てるために大きな改革がなされてきたことは周知のとおりである。そして、こうしたなか、民主主義社会実現のための花形教科として社会科が登場してくることになった。民主教育のなかで、社会科が注目を集めたことは当然なのだ

が、特別教育活動にも、民主教育のなかで重要な役割が期待されていたことがわかるであろう。

社会科では民主主義の理念や原理について理論的に学ぶ。そして一方の特別教育活動においては、同様のことを実践的に学ぶという関係性が見えてくる。民主主義を学ぶ上で、特別教育活動と社会科との間には、相互還流的、かつ相互補完的な関係が成り立っていたのである¹⁵⁾。

3-2 特別活動の目標の変遷

ここまで見てきたように、特別活動（特別教育活動）は、生徒会活動等を通して、民主主義を実践的に学ぶはずのものであった。しかし、現在の特別活動の状況を見ると、特別活動の基本的性格の一つであった公民的資質の向上を図る教育活動としての側面は非常に弱まり、「社会への働きかけができる力」などを育てることや、「有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力」の涵養などなしえないものとなっている。それでは、その変化はどのように進んでいったのだろうか。ここでは、学習指導要領における特別活動（特別教育活動）の目標を中心に、内容の取扱いや指導上の留意事項等も適宜参照しながら変化の様子をたどってみたい¹⁶⁾。

1951年の学習指導要領では、「目標」という項目を設けて示されていないが、先述の通り民主主義の原理を実践的に学ぶことなどがその目的であることを読み取ることができる¹⁷⁾。なお、この時、高校のほうの特別教育活動では、中学校の項を参照と書かれており、中学校・高校で同様の目的をもって特別教育活動が創設されている。

その後、高校の学習指導要領に関しては改訂がなされ、1956年の段階で目標が明示されている。そこには、「特別教育活動においては、一般的に次の諸目標に重点がおかれる」として、〈1 民主的な生活について望ましい態度と習慣を養う。 2 公民的資質を向上させる。 3 健全な趣味や教養を豊かにし、将来の進路を選択決定するのに必要な能力を養うなど、個性の伸張を図る〉という3点が示された。

以下、学習指導要領の改訂時における目標等の変遷について述べていく。なお、以下に述べる中学校および高校の特別活動（特別教育活動）の目標の一覧は後掲の表のとおりである。

（1）1958年中学校／1960年高校

中学校の目標のなかには、「自治的な活動」、「公民

的資質を育てる」が明確に位置付けられている。ただし、「民主的」あるいは「民主主義」といった言葉は目標にも見られないほか、内容の取扱いや留意事項のなかにも見出すことはできなくなっている。さらに、中学校の留意事項には「特別教育活動においては、生徒の自発的な活動を助長することがたてまえであるが、常に教師の適切な指導が必要である」とあり、生徒の自主性・主体性という点からはやや後退傾向にあるように見える。なお、この時の学習指導要領では学校行事等が特別教育活動とは別途設けられており、その留意事項では「その計画や実施にあたっては生徒に自主的な協力をさせるように配慮し」というようになり、教師への協力者として生徒の活動を位置付けているように読み取ることができる。

一方、高校では、引き続き目標のなかに明確に「民主的」といったことや「公民としての資質の向上」が位置づけられている。ただし、中学校の留意事項にあったのと同様の文言が書かれている。

なお、このとき、特別教育活動とは別に位置づけられていた学校行事等の指導上の留意事項において、中学校、高校ともに国民の祝日などにおいて儀式などを行う場合に「国旗を掲揚し、君が代をせい唱させることが望ましい」という文言が盛り込まれている。

（２）1969年中学校／1970年高校

この時の学習指導要領から、中学校では「特別活動」の名称が用いられ、学校行事もその中に組み込まれている。高校では「各教科以外の教育活動」とされている。

中学校の目標には、引き続き「公民としての資質」、「自治的な能力の育成」が位置づけられている。その一方で、目標のなかに、「集団の一員としての役割を自覚」、「他の成員との協調」、「集団の向上発展に尽くす」というような文言が書かれており、それまでよりも社会的適応力についての部分が強まっている印象を受けるものとなっている。

高校においては引き続き「民主的」、「公民としての資質」が明記されている。ただし、この時の目標では、一番目の項目に「集団の規律を遵守」という言葉が登場し、「公民としての資質」は二番目の項目に後退している。また、ホームルームの内容の取扱いでは、「家族をはじめ身近な集団の一員としてのあり方、社会人としてのあり方、国民としての生き方」を取り上げることが求められ、中学校と同様に社会的適応力に関わる部分が強まっている。

（３）1977年中学校／1978年高校

ここから、大きな変化が生じている。目標等に関する記述量が大幅に少なくなり、内容的にも大きく変わっている。また、これ以降、1989年の中学校と高校の学習指導要領、1998年の中学校と1999年の高校の学習指導要領まで、特別活動の目標は類似の表現となっている。そのため、ここでは3回の改訂版の内容について一括して触れておくことにする。

いずれの学習指導要領においても、中学校と高校ともに、目標からは、「民主的」や「公民としての資質」、「自治」等の文言が一切見られなくなっている。これは、民主主義の担い手を育てる、あるいは主権者の育成という観点からみて、特別教育活動として始まって以来の最も大きな変化といえるであろう。

さらに、1989年の中学校、高校ともに、学校行事の内容のなかにあった「勤労・生産的行事」が「勤労生産・奉仕的行事」とされ、「奉仕」ということばが前面に出てきた。そして、次の改訂においてはその中身についてボランティア活動を例示するなど「奉仕」の側面がより詳しくなっている。

権利主体として生徒を育てるという側面よりも、社会的適応ということが強く押し込まれ、社会のために役立つ人間の育成という面が重視される傾向がみられるのである。

また、1989年の学習指導要領の内容の取扱いでは、それまで国旗・国歌に関して「指導することが望ましい」とされていたものが、「入学式や卒業式などにおいては、その意義を踏まえ、国旗を掲揚するとともに、国歌を斉唱するよう指導するものとする」とされた。生徒の自主性を育てるべき教師の主体性や自主性が狭められていったと言える。

（４）2008年中学校／2009年高校

この時には、一時見られなくなっていた学級活動（高校ではホームルーム活動）や生徒会活動などの項目ごとに個別の目標が再び示されるようになっていく。そのため、これ以前の目標に比べると詳細に書かれるようになっていく。

そのなかで、特別活動全体の目標の文言は、1977年以降のものと同様だが、新たに「人間関係を築こうとする」という言葉が登場するとともに、学級活動等の各項目の目標にもすべて「望ましい人間関係を形成」という言葉が入れられている。またこれに関連して「集団や社会の一員」、「集団への所属観」といったことが強調されている。望ましい人間関係の形成と

いうことそのものは否定されるものではないのだが、主権者の育成という観点においては退潮傾向が引き続いているといえる。

3-3 特別活動の歴史的变化の背景

ここまで概観したように、その目標等から特別活動の基本的な性格のなかで重視する側面が変化してきていることがわかる。それでは、こうした変化の背景には、何があったのだろうか。

そこには、その時々日本の政治・社会の状況の変化とそれにとまなう文部省（文部科学省）の教育政策の変化が大きく関わっているものと考えられる。

1945年の敗戦を契機として、GHQの占領政策の下、日本社会は民主主義の実現の方向へと向かって歩み始めた。戦後教育の花形教科とされた社会科の登場や、民主主義を体験的に学ぶ自治的な活動（生徒会活動）の整備にもGHQの影響を見ることができる。例えば生徒会（自治会）の結成に際しては、GHQが直接指導あるいは関与して立ち上げた神奈川や京都の事例が明らかにされている¹⁸⁾。

しかし、1950年の朝鮮戦争の勃発など東アジアにおける共産主義勢力の伸張、冷戦構造の深化などを背景として、日本の民主化についてのGHQの方針が変化し、それに伴い文部省の教育政策も大きく変化していった。1951年のサンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約の締結後、いわゆる民主化に対する「逆コース」の政策が進められ、学校教育にもその影響は表れていく。そのような状況に対して海後宗臣は、「最近生徒の自治会というようなことはなるべく成立させないようにしたいという考え方もあり、これが講和後の学校体制であると見る向きもある。講和になってからは、何でも今までの反対のことがなされるのだと考える安易な論理は批判されねばならない」と述べている¹⁹⁾。海後は「逆コース」へと振れる社会の状況が教育にも影響を及ぼしていることを強く批判したのである。

1960年代後半になると学生紛争が激しくなり、そこには高校生たちも参加していった（高校紛争）。高校紛争においては、生徒会を中心とした学校への改革要求の動きも見られた。例えば、東京都立竹早高校の生徒会は「生徒権宣言」を議決した。この宣言では自治活動の権利や生徒の学校運営への参加について、「我々は生徒会自治活動において自ら議決し執行する権利を有する。従って、教師、生徒の意見の相違が生じた場合は相互の話し合いによって解決される、又、ホー

ムルーム活動において主体はあくまでも生徒であり、我々がその企画、運営する権利を有する²⁰⁾」と述べ、学校教育において生徒に保障されるべき諸権利を主張している。

このような高校生たちの動きに対して、文部省は1969年10月に「高等学校における政治的教養と政治活動について²¹⁾」を出し、政治活動に結びつく可能性があるような一切の生徒活動について禁止をした。またこれ以前にも、各地の都道府県教育委員会は独自に生徒の政治活動禁止の通知を出している。こうした通知では、共通して生徒たちの「社会的経験の乏しさ」や「判断力の未熟さ」が挙げられていたという²²⁾。

こうした政治活動禁止の通達は教師たちの教科指導や生活指導のあり方にも大きな影響を及ぼすものであり、当然のごとく生徒の自治的な活動の場であった生徒会活動や特別活動にも大きな影響が及んだといえる。直接的に政治問題と関わらないことについても教師たちは敏感に反応せざるを得なくなったのである。

高校紛争は、生徒たちが学校や社会に目を向け、より良いものを創ろうと、自分たちの意見を表明する経験としては大きなものであった。しかし、理由はともあれ結果的には高校生たちの意見表明は抑えられていった。生徒たちが改革要求を提出したところで、その実現がなされないばかりか、抑圧される状況であれば、意見表明や要求を出すことも諦めてしまうし、学校や社会の改革に対して目を向けることもやがてなくなってしまっただろう。

1980年代に入ると「戦後政治の総決算」をスローガンとする中曽根内閣が成立し（1982年）、そのもとで教育改革も推し進められていった。中曽根首相は教育問題に重大な関心を寄せ、とりわけ戦後教育の展開とその象徴である「教育基本法」には批判的な姿勢を示していた²³⁾。戦後の民主教育に対して異を唱えていたわけである。ちなみに、この教育改革のなか、首相の諮問機関として設置された臨時教育審議会の第二次答申（1986年4月）によって、かつて戦後民主主義の花形教科といわれた高校の社会科が「解体」されていくことになるのである²⁴⁾。

さらに1990年代半ば以降、日本でも新自由主義的政策が本格的に展開されるようになる²⁵⁾。新自由主義的政策の展開は、自己責任論のもと、格差の拡大を進行させ、個々の人々がバラバラになる傾向をもたらすことになる。そこで、文化・伝統・道徳・家族などの規範を強調し、国家や社会（＝集団）への帰属意識を高めることで問題の解決を図ることも必要となってくる

のである²⁶⁾。

こうした政治状況における変化に加えて、子どもたちを取り巻く生活様式の変容も特別活動の変化に影響を及ぼしているものと考えられる。1960年代から70年代にかけての高度経済成長期を経て、日本社会は都市化が急速に進展し、地域共同体やコミュニティが崩壊していった。そのために地域の教育力は低下し、さらに子どもたちの遊びの集団や様式も変化していった。原清治は、「集団の一員としての在り方」や人間関係の結び方、その処し方を体験的に学ぶ機会が学校外では難しくなってしまった」と指摘している²⁷⁾。

4 特別活動の変化と主権者の育成

特別活動は、特別教育教育活動としてスタートし、戦後民主教育の一翼を担うものとして、同じく戦後民主教育を進めるうえで大きな役割を担うことになる社会科と相互還流的で相互補完的な関係にあった。すなわち、民主主義というものを実践的に学ぶ場として特別活動は置かれていた。ところが、政治状況の変化によって、戦後の民主主義の在り方が動揺するとともに特別活動の在り方にも変化が生じていった。特別活動は、「なすことによって学ぶ」という原則のもと、公民的資質の向上を図る教育活動であり、社会的適応力を養う教育活動であった。基本的な性格のなかには、社会への働きかけができる力を育てることや有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力を涵養されることなどが視野に入れられていた。しかし、政治状況の変化やそれと関わる教育政策の変化のなかで、民主主義を学ぶことと直接結びつく公民的資質の向上という側面は後退していった。市民として、また将来の有権者としての社会的判断力と適切で有効な実践力を涵養する教育活動ということが極めて薄められていったのである。さらに、高校紛争を経て、生徒たちが意見を表明することや要求を提出することは抑えられるようになっていった。

一方で、政治状況の変化に加えて、子どもを取り巻く社会環境の変化やそれとともに教育政策の変化によって、社会的適応力を養う教育活動としての側面はより一層重視されざるを得ない状況になっていった。しかも、それは先に見たような「積極的に社会を改善しようという社会への働きかけができる力」と結びついたものではなく、人間関係の調整や集団や社会への帰属意識のみが重視された社会的適応力であった。

その結果、生徒会活動をはじめとする特別活動にお

ける諸活動は、人間関係を形成する能力を養う場、集団への帰属意識を高め集団の一員であることを自覚する場へとなっていった。

集団の一員になるということと、その集団の形成者となることとは似て非なるものであろう。一員となる場合には、まずその集団の在り方を現状肯定的に受け入れることが必要になるであろう。

一方の形成者とは、自ら集団を形作っていくものであり、現状肯定的にとらえるというよりは、より良いものを創り上げるために、あるいは集団や社会の成長を促すために、クリティカルに集団や社会をとらえることが求められる。「我々個々人も会社などの組織も、欠陥のないものはありません。それを継続的な努力によって「より良く」していくことが大切であり、民主主義も例外ではないはずだ²⁸⁾」とは、政治学者の佐々木毅の言葉である。現状肯定からの出発では、より良い社会を創ろうとする民主的な態度は育たないのではないだろうか。佐々木は、現状の民主主義そのものさえもアブリアリなものとして受け入れるのではなく、クリティカルに捉えることを求めているのである。

70年代初めころまでは、学校という小さな社会にあって、特別活動という実践的な学びの場を通して、その小さな社会をクリティカルに捉え、より良い社会を創り出そうと「もの言う」経験を積み重ねることが可能だった。しかし、特別活動の変化によってそうした権利主体として「もの言う」経験を積み重ねる機会が大きく減少してしまったのである。繰り返しになるが、学校という社会において権利主体として何物かを変えた経験も積まないままに、18歳となった途端に有権者として権利行使や社会への参画を求められたときに戸惑うものが多く表れたとしても不思議なことではない。

若者の政治的無関心を克服するためには、現在進められている様々な実践的取り組みとともに、今一度、特別活動（その前身の特別教育活動）が創られた際の理念に立ち戻り、民主主義の担い手の育成を進めることが必要であると考えられる。

なお、本来、特別活動は道徳との関係性も深いものなのだが、本稿においてはその側面について詳細に分析・検討することはできていない。今後の課題とした

【表】特別活動（特別教育活動）の目標一覧

1958年 中学校	<p>1 生徒の自発的・自治的な活動を通して、楽しく規律正しい学校生活を築き、自主的な生活態度や公民としての資質を育てる。</p> <p>2 健全な趣味や豊かな教養を養い、余暇を活用する態度を育て、個性の伸長を助ける。</p> <p>3 心身の健康の助長を図るとともに、将来の進路を選択する能力を養う。</p>
1960年 高校	<p>生徒の自発的な活動を通して、個性の伸長を図り、民主的な生活のあり方を身につけさせ、人間としての望ましい態度を養う。</p> <p>〔ホームルームの目標〕</p> <p>(1) 人間としての望ましい生き方を自覚させるとともに、民主的な人間関係を育てる。</p> <p>(2) 生活を楽しく豊かなものにするともに、日常生活における自律的な態度を養う。</p> <p>(3) 心身の健康の助長を図るとともに、自主的に進路を選択決定する能力を養う。</p> <p>〔生徒会活動の目標〕</p> <p>(1) 学校生活を楽しく規律正しいものにし、よい校風を作る態度を養う。</p> <p>(2) 学校生活における集団の活動に積極的に参加し、民主的に行動する態度を養う。</p> <p>(3) 学校生活において自治的な能力を養うとともに、公民としての資質を向上させる。</p> <p>〔クラブ活動の目標〕</p> <p>(1) 健全な趣味や豊かな教養を養い、個性の伸長を図る。</p> <p>(2) 心身の健康を助長し、余暇を活用する態度を養う。</p> <p>(3) 自主性を育てるとともに、集団生活において協力していく態度を養う。</p>
1969年 中学校	<p>教師と生徒および生徒相互の人間的な接触を基盤とし、望ましい集団活動を通して豊かな充実した学校生活を体験させ、もって人格の調和的な発達を図り、健全な社会生活を営む上に必要な資質の基礎を養う。</p> <p>このため、</p> <p>1 自律的、自主的な生活態度を養うとともに、公民としての資質、特に社会連帯の精神と自治的な能力の育成を図る。</p> <p>2 心身の健全な発達を助長するとともに、現在および将来の生活において自己を正しく生かす能力を養い、勤労を尊重する態度を育てる。</p> <p>3 集団の一員としての役割を自覚させ、他の成員と協調し友情を深めて、楽しく豊かな共同生活を築く態度を育て、集団の向上発展に尽くす能力を養う。</p> <p>4 健全な趣味や豊かな教養を育て、余暇を善用する態度を養うとともに、能力・適性等の発見と伸長を助ける。</p>
1970年 高校	<p>望ましい集団活動を通して豊かな充実した学校生活を体験させ、自律的、自主的な生活態度を養うとともに、民主的な社会および国家の形成者として必要な資質の基礎を育てる。</p> <p>このため、</p> <p>1 人間として相互に尊重し合い、友情を深めるとともに、集団の規律を遵守し、責任を重んじ、協力して共同生活の充実発展に尽くす態度を養う。</p> <p>2 広く考え、公正に判断し、誠実に実践する態度を養うとともに、公民としての資質、特に社会連帯の精神と自治的な能力の伸長を図る。</p> <p>3 心身の健康を増進し、個性を伸長するとともに、人間としての望ましい生き方を自覚させ、将来の生活において自己を実現する能力を育てる。</p> <p>4 健全な趣味や豊かな情操を育て、余暇を活用する態度を養うとともに、勤労を尊重する精神の確立を図る。</p>
1977年 中学校	<p>望ましい集団活動を通して、心身の調和のとれた発達を図り、個性を伸長するとともに、集団の一員としての自覚を深め、協力してよりよい生活を築こうとする自主的、実践的な態度を育てる。</p>
1978年 高校	<p>望ましい集団活動を通して、心身の調和のとれた発達を図り、個性を伸長するとともに集団の一員としての自覚を深め、協力してよりよい生活を築こうとする自主的、実践的な態度を育て、将来において自己を正しく生かす能力を養う。</p>
1989年 中学校	<p>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、集団の一員としてよりよい生活を築こうとする自主的、実践的な態度を育てるとともに、人間としての生き方についての自覚を深め自己を生かす能力を養う。</p>
1989年 高校	<p>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、集団の一員としてよりよい生活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。</p>
1998年 中学校	<p>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、人間としての生き方についての自覚を深め、自己を生かす能力を養う。</p>
1999年 高校	<p>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。</p>
2008年 中学校	<p>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、人間としての生き方についての自覚を深め、自己を生かす能力を養う。</p> <p>〔学級活動の目標〕</p> <p>学級活動を通して、望ましい人間関係を形成し、集団の一員として学級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。</p> <p>〔生徒会活動の目標〕</p> <p>生徒会活動を通して、望ましい人間関係を形成し、集団や社会の一員としてよりよい学校生活づくりに参画し、協力して諸問題を解決しようとする自主的、実践的な態度を育てる。</p> <p>〔学校行事の目標〕</p> <p>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。</p>
2009年 高校	<p>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。</p> <p>〔ホームルーム活動の目標〕</p> <p>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。</p> <p>〔生徒会活動の目標〕</p> <p>生徒会活動を通して、望ましい人間関係を形成し、集団や社会の一員としてよりよい学校生活づくりに参画し、協力して諸問題を解決しようとする自主的、実践的な態度を育てる。</p> <p>〔学校行事の目標〕</p> <p>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や社会生活を築こうとする自主的、実践的な態度を育てる。</p>

【註】

- 1) 総務省の選挙関連資料には、国政選挙の項目に「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果」および「参議院議員通常選挙結果」があり、ここには、これまでの衆議院議員選挙・参議院議員選挙の各選挙における年代別の投票率が掲載されている。
https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html, 2019年12月20日最終閲覧
- 2) 総務省「主権者教育等に関する調査報告書」(2019年9月)
https://www.soumu.go.jp/main_content/000643893.pdf, 2019年12月20日最終閲覧
- 3) 原清治編著『特別活動の探求』学文社、2007年、2-3頁
- 4) 中西新太郎『若者は社会を変えられるか?』かもがわ出版、2019年、81頁
中西と同様の指摘は他にも見られる。例えば、生徒参加の学校経営などについて研究する宮下与兵衛は自身が教える大学生たちの様子を踏まえて次のように述べている。
多くの学生が学校の校則や授業などを「変えてほしい」という改善要望をもってきたが、「要望を聞かれたことはない」し、「変わるものだと思ったことはない」という学生が大半です。また、「少しでも変えたいと、生徒会役員になった」学生は、多くが「要求は学校に拒否されて終わった」と答えていて、「挫折感だけを味わった」という学生もいます。…日本の若者の多くは学校で生徒会活動などを通じて、要求を意見表明して話し合い、合意できたら実現するという参加民主主義、協議民主主義の自治的経験をもっていないということです。この民主主義体験の欠如が「どうせ、変わらない」という意識形成の原因になっていると考えます。(宮下与兵衛『高校生の参加と共同による主権者教育』かもがわ出版、2016年、38頁)
- 5) 鈴木隆弘「特別活動における主権者教育の考察ー特別活動固有の主権者教育に向けてー」高千穂大学高千穂学会『高千穂論叢』第52巻第4号(2018年2月)、58頁
- 6) 同上
- 7) 山本敏郎「アソシエーション過程としての自治」教育科学研究会編『教育』No.882(2019年7月号)、12-13頁
- 8) 山本宏樹「無言清掃はどこからきたのか」教育科学研究会編『教育』No.887(2019年12月号)、88頁
- 9) 安原昭二「『黙食』『無言清掃』がもたらすもの」教育科学研究会編『教育』No.887(2019年12月号)、62頁
- 10) 広田照幸監修・著、北海道高等学校教育経営研究会編著『高校生を主権者に育てるーシティズンシップ教育を核とした主権者教育』学事出版、2015年、69頁
- 11) 佐貫浩『現代をとどうとらえ、どう生きるかー民主主義、道徳、政治と教育ー』新科学出版社、133頁
- 12) 1947年の『学習指導要領(試案)』においては、「自由研究」がおかれていた。自由研究はのちの特別活動につながる部分も含めて、幅広い活動や内容を網羅するものであり、また、児童・生徒の個性の伸長という観点から、みなが同じことを学ぶ時間にはしないとされていた。そのために、その趣旨が十分に理解されず、授業の補修や延長に終わってしまうなどの様々な問題点があったことが指摘されている。(田中智史・橋本保美監修、犬塚文雄編著『特別活動論』一藝社、2013年40頁)
- 13) 昭和26年度『学習指導要領一般編(試案)改訂版』(国立教育政策研究所「学習指導要領データベース」より)
<https://www.nier.go.jp/guideline/s26ej/chap2-2.htm>
- 14) 同上
- 15) 特別活動と社会科の関係性について、国立教育政策研究所の二井正浩は次のように指摘している。
アメリカの教科外活動の研究者フレッツェル(Fretwell,E.K.)は、教科学習と教科外活動との間に相互環流的で相互補完的な関係を樹立することの必要性を説いた。特別活動の変遷を見ると、1951年版から1970年版の学習指導要領までは「公民としての資質」もしくは「公民的資質」が目標等に明確に位置づけられており、これは、社会科の目標である「公民的資質の基礎を養う」と相互環流的で相互補完的な関係に位置づけられる。(日本社会教育学会編『新版社会科教育事典』ぎょうせい、2012年 33頁)
- 16) 以下、特別活動および特別教育活動の目標等については、すべて国立教育政策研究所「学習指導要領データベース」にある学習指導要領を利用した。
<https://www.nier.go.jp/guideline/>
- 17) 1951年『学習指導要領一般編(試案)』において、自治会の名称とその権限について、「生徒自治会というときは学校長の権限から離れて独自の権限があるかのように誤解されるから、このことばをさけて生徒会と呼ぶほうがよいと思われる。この生徒会は、一般的にいうと学校長から、学校をよくする事からのうちで、生徒に任せ与えられた責任および権利の範囲内において、生徒のできる種々な事からを処理する機関である」としている。自治という観点に限ってみた場合には、すでに制限される方向に向かい始めていたとも考えられる。
- 18) 喜多明人「戦後日本における生徒自治会の形成と意義ー神奈川県中学校史を中心に」喜多明人・坪井由実・林量俣・増山均編『子どもの参加の権利ー(市民としての子ども)と権利条約』(三省堂)1996年、145頁、富岡勝「生徒会の発足」小山静子・菅井風展・山口和宏編『戦後公教育の成立ー京都における中等教育』(世織書房)2005年、233-235頁
- 19) 海後宗臣「日本教育の進展」『海後宗臣著作集第9巻』(東京書籍)1981年、133頁
- 20) 東京都立竹早高等学校百周年記念誌編集委員会『たずさえて友と写真で綴る「竹早の百年」』2000年、73頁
- 21) 藤田昌士編『日本の教育課題4 生徒の指導と懲戒・体罰』(東京法令出版)1996年採録、314-321頁
- 22) 小林哲夫『高校紛争1969-1970ー「闘争」の歴史と証

- 言』(中央公論新社) 2012年、128頁
- 23) 山本正身『日本教育史－教育の「今」を歴史から考える－』(慶應義塾大学出版会) 2014年、398頁
- 24) 「社会科解体」については、以下を参照されたい。
日本社会教育学会編『新版社会科教育事典』(ぎょうせい) 2012年、88－89頁
- 25) 渡辺治「日本の新自由主義－ハーヴェイ『新自由主義に寄せて』」渡辺治監訳、デヴィッド・ハーヴェイ『新自由主義－その歴史的研展開と現在』(作品社) 2007年、297頁
- 26) 新自由主義の進展に伴う道徳や伝統の強調については、デヴィッド・ハーヴェイ前掲書の115-124頁を参照されたい。
- 27) 原清治前掲書、11頁
- 28) 佐々木毅『民主主義という不思議な仕組み』(筑摩書房) 2007年、13頁

(2020. 1. 16受理)