

第二次世界大戦後の教育課程における生徒会の変遷

—社会的背景との比較において—

久保田 治助*・池田 俊彦**・永里 智広***・田村 敏郎****

(2020年10月21日 受理)

Changes in the Student Council in the Curriculum after World War II with Respect to the Social Context

KUBOTA Harusuke, IKEDA Toshihiko, NAGASATO Tomohiro, TAMURA Tosiro

要約

本研究の目的は、第二次世界大戦後に小学校における児童会を含む生徒会についてどのように定義され、くわえて生徒会活動が展開されてきたのかについて、社会的背景を踏まえつつ全体像を明らかにすることにある。

とくに、生徒会活動について、教育行政では自治的集団という表現を用いて、学校教育の範囲内での自治という枠組みで考えられてきたことについて念頭に置き、検討する。

結果、児童会・生徒会の今後の課題として、特別活動として行う教育的な目的の再検討が必要である。これまでの児童会・生徒会の歴史的変遷からも、生徒会の自治が時代ごとの社会状況によって、主体的になったり管理的になったりと考え方が変容していることは明らかである。それは、特別活動全体にも言えることであるが、児童会・生徒会活動において、特に顕著に表れているといえる。

キーワード：特別活動、生徒会、児童会、生徒指導

* 鹿児島大学法文教育学域教育学系 准教授

** 鹿児島市立西紫原小学校 校長

*** 鹿児島市教育委員会青少年課 指導主事

**** 薩摩川内市立水引小学校 教諭

1 はじめに

本研究の目的は、第二次世界大戦後に小学校における児童会を含む生徒会についてどのように定義され、くわえて生徒会活動が展開されてきたのかについて、社会的背景を踏まえつつ全体像を明らかにすることにある。

とくに、生徒会活動について、教育行政では自治的集団という表現を用いて、学校教育の範囲内の自治という枠組みで考えられてきたことについて念頭に置き、検討する。

2 生徒会活動の問題の所在

はじめに現状の児童会を含む生徒会活動について述べる。小学校に設置されている児童会や中学校・高等学校などに設置されている生徒会は、生徒による自治的な組織である。同時に、生徒会活動は、学校生活を送る上での課題を、生徒が主体的に改善を図ることを目的とした組織である。現在は、学級活動や学校行事と同じく、特別活動の領域に位置づけられている。

現行の学習指導要領によると、特別活動のなかの生徒会活動の「目標」は、「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」とされている。小学校で行なわれている児童会についても、同様に「児童会活動を通して、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」されているように、学生生活づくりに主体的に参画・協力することがめざされている。

表1：特別活動における児童会・生徒会の学習目標・学習内容

	小学校（児童会）	中学校・高等学校（生徒会）
特別活動の目標	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、自己の生き方についての考えを深め、自己を生かす能力を養う。	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。
児童会・生徒会の目標	児童会活動を通して、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。	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。
内容	(1) 児童会の計画や運営 (2) 異年齢集団による交流 (3) 学校行事への協力	(1) 生徒会の計画や運営 (2) 異年齢集団による交流 (3) 生徒の諸活動についての連絡調整 (4) 学校行事への協力 (5) ボランティア活動などの社会参加

しかし、実際の児童会・生徒会のイメージは、強制的で義務感を感じて参加していることが多く、児童・生徒が主体的に目標を立て、自治組織の成員の意見を集約して活動を進めるというものからは、かけ離れているのではないだろうか。読者の中にも、児童会・生徒会活動は、体育祭や文化祭において学校や教員の「雑務」や「補助」をする活動である、と考えている人がいるものと思われる。しかし、近年、地方創生が叫ばれるなかで、学校内・外で主体的活動を行う組織や団体が全国各地で増えおり、児童会・生徒会においても主体的に活動を行うことが求められている。2016年には18歳選挙権が開始し、生徒会活動がより一層注目されるようになってきた。

以下では、今日に至るまでの児童会・生徒会の変遷について時代的背景を踏まえつつ、生徒会活動の全体像について明らかにしたい。

3 戦前の児童会・生徒会と戦後の「逆コース」

児童会・生徒会のはじまりは、学校が作られた明治期以降において、生徒の自主活動を推進する目的で発足された、各種の生徒自治会組織である校友会や学友会である。その内実は、自主的な放課後の運動や文化グループを推進するものだけでなく、学校が設置したものもあり、権利としての自治権が与えられて様々な活動を行っていた。しかし、校友会組織の過熱化で抗争が起こり、学校と対立し、学校騒動が頻発した。

その後、1940年には、文科省により「学校報国団ノ組織ニ関スル要綱」が出され、1941年に大多数の学校は、校友会・学友会・自治会などを学校報国団に改組していった。さらには、1941年8月に訓令と次官通牒が出され、学校報国団の隊組織は学校報国隊となっていった。そして、1942年ごろから、学校報国隊は、学徒勤労働員として位置づけられるようになる。

戦後になると、民主主義教育を進める一環として、校友会や学友会が再開されることとなった。しかし、1949年ごろには、軍政部の指示によって、全国の学生自治会組織が生徒会という名称に統一された。この名称の変更と統一の背景には、東西冷戦が本格化していたことがあった。すなわち、戦後当初は、GHQのもと民主主義教育を進めていたのだが、管理的で保守的な政策へと転換する「逆コース」を辿っていたのである。この影響を受けて、生徒自治会は、民主主義教育のもと独自に権限を与えられ主体的に活動を行ってゆくものから、校長の権限下の活動へと変わり、それに伴って生徒会へと名称も変えられたのである。そして実際に、学校・教師の管理のもとで生徒の自主性も限定的なものとなっただけでなく、GHQや学校から支持されて行うものという意識が強くなり、自治組織としての生徒会が形骸化していった。そのことは、1951年に発行された『学習指導要領一般編（試案）昭和26年改訂版』において、以下のように記述されている。

この生徒会は、生徒自治会と呼ばれることがあるが、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、このことばを避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ごらを処理する機関である。

4 学校外における交流や活動の禁止

1959年、1960年の学生紛争の影響を受けて、中学校や高等学校の生徒会においても、生徒による自治と学校による管理の狭間で、多くの対立が起こった。1960年12月には、文部省初等中等教育局長通達「高等学校生徒会の連合的な組織について」が出され、複数校にまたがった生徒会団体の結成や、それに参加することが禁止されるようになる。そのことで、全国の生徒会活動は下火となつていった。

1970年前後においても学生紛争が頻発し、この影響を受けた生徒が生徒会を取り仕切るようになり、生徒会の発言力が強まっていた。1969年10月には、当時の文部省が出した通達「高等学校生徒会の連合的な組織について」により、政治的活動を行わないよう学校に求めている。実質的には、学校の指導によって、政治的教養を学ぶ活動を禁止すべきというものあった。このことにより、学校内、外における政治的教養を学ぶ活動も含めて禁止される。生徒会の交流会活動についても教員の許可制であったため、さらに生徒会活動は低迷していった。実際に、この時期には、千葉県立千葉高等学校の生徒会が廃止されるということも起きている。

5 「子どもの権利」とゼロ・トレランス

これまで見てきたような児童会・生徒会活動における自治の形骸化に対して、1989年に国際連合において「子どもの権利条約」が制定されたことは大きな意義をもった。すなわち、同条約で示された意見表明権にもとづいて、生徒自身の主体的な参加・参画の機運が生まれたのである。実際に、そのことを契機として、学校・保護者・生徒の三者協議会が設けられることにより、生徒会の役割も大きくなっていった。たとえば、校則や制服に対する要望を、生徒会が取りまとめて学校側に提案や協議をしたりし、「開かれた学校づくり」をめざす学校もあった。

2000年代になると、子どもの犯罪が社会問題として顕著になる。2004年6月の長崎県佐世保市の「佐世保小6女児同級生殺害事件」、2005年には山口県立光高等学校において「爆発物教室投げ込み事件」など、児童・生徒に関わる相次ぐ重大事件の発生は、社会全体に大きな衝撃を与えることとなり、学校教育において迅速な対応が求められた。このような社会的問題を受け、文部科学省が「児童生徒問題行動プロジェクトチーム」を作り、2006年には、新たな防止策として「ゼロ・トレランス方式の調査研究」を盛り込み、教育現場への導入を推奨した。

このゼロ・トレランス方式とは、生徒に対して寛容度ゼロの規律を定め、規律を破った生徒にはきつい罰則を与えるという制度である。具体的には、アメリカで1970年代から起こった学級崩壊の深刻化に対し、学校構内での銃の持込みや発砲事件、薬物汚染、飲酒、暴力、いじめ、性行為、学力低下や教師への反抗などの諸問題に対応するために取られた手法であった。実際には、校内で

の行動の詳細な罰則を予め定めて、これに違反した場合は例外なく罰を速やかに与えることで、生徒自身が責任を自覚させることができるというものである。そして、改善が見られない場合には、転校・退学などの処分を受けることになる。ゼロ・トレランスのメリットとして主張されたことは、①規則・罰則が明確化されているため、教員の裁量によって個々のケースに対する罰則に差が起きにくい。②非行生徒への対応が既に決まっているため、対応を考える協議の時間が無い。③寛容度がゼロであるため、非行に走ろうとする生徒が現れにくい、というものであった¹⁾。

このような動向に対して、1980年代以降の「開かれた学校づくり」や、1990年代の「児童の権利に関する条約」批准以降の児童・生徒主体の学校づくりを重視した生徒会活動も広がり、2000年代においては、生徒・学校・保護者の三者協議会を行う学校も全国に増えていった。たとえば、戦後直後から民主主義教育の盛んであった、上伊那地区にある長野県立辰野高等学校では、1997年より生徒・保護者・学校による三者協議会が開かれ、生徒主体で学校の校則や学校行事の見直し、地域との連携など様々な活動を行っている²⁾。

6 18歳選挙権・主権者教育への対応

2010年代後半には、18歳に選挙権年齢の引き下げの議論が高まり、実際に高校生が投票に行くことになることから、生徒自身が主体的に主権者教育を学ぼうとする機運が高まってきた。2015年10月には、文部科学省によって、児童・学生が政治活動を行わないとする通達が廃止され、学校外における政治的活動が解禁される。一部の学校で、政治的活動を届出制とするなど対応に差があるが、これまで政治活動には教員の「許可制」となっていたものが、実質的に認められなくなった。

2016年には18歳選挙が実施されると同時に、児童会・生徒会は地方行政の選挙管理委員会と連携をして、全国の学校で主権者教育を展開している。そこでは、生徒会選挙の投票に、実際に選挙で使用する投票箱を使用したりして、投票行動に対して主権者の意識を高めたりするような実践も多く見られるようになった。また、地方創生の観点から、地方自治現場における高校生が参画する仕組みとして、地域ごとに包括的に生徒会のネットワークを構築する「地域生徒会」が提案される。さらには、日本生徒会機構によって、2017年5月には、全国の高校約70校から生徒会役員80名によって「第一回日本生徒会」を開催し、文部科学大臣に提言書を渡し、「新たな生徒会」を模索する試みも起こっている。

表2：児童会・生徒会活動と社会的背景の変遷

	児童会・生徒会活動	社会的背景
第二次世界大戦後～	<ul style="list-style-type: none"> ○文部省通達「校友会新發足ニ關スル件」(1945年9月) 生徒自治会の発足 ○生徒自治会から生徒会へと名称変更(1948年～) ○「高知県公選制教育委員会」設置(1949年) 生徒自治会が新制高校の諮問機関となる 	○CIE(民間情報教育局)による指導・監督

1950年代	<ul style="list-style-type: none"> ○生徒会の形骸化と抵抗の動き ○尼崎市立城内高校定時制生徒会「蛍光灯設置運動」(1953年) ○高知県生徒会連合「自主管理運動」(1954年) ○北海道深川西高等学校「秩序維持委員会」(1953年) ○全国高校生徒連合会結成(1958年) 	<ul style="list-style-type: none"> ○東西冷戦の本格化 ○教育の「逆コース」(管理教育の推進) ○「第一回原水爆禁止世界大会」(1955年)
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> ○文部省初等中等教育局長通達「高等学校生徒会の連合的な組織について」生徒会団体の結成・参加が実質的禁止(1960年) ○中央教育審議会「期待される人間像」(1966年) ○千葉県立千葉高校の生徒会廃止 	<ul style="list-style-type: none"> ○60年安保闘争 ○高度成長・都市人口集中 ○全学共闘会議(1968年～)高等学校にも学生運動は普及
1970年代	<ul style="list-style-type: none"> ○千葉県立東葛飾高等学校「職員生徒連絡協議会」(1970年) ○「高等学校における政治的教養と政治的活動について」通知(1979年) 	<ul style="list-style-type: none"> ○70年安保闘争
1980年代	<ul style="list-style-type: none"> ○「開かれた学校づくり」臨時教育審議会(1987年) ○教育課程審議会答申「幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」(1989年)「新しい学力観」の導入(関心・意欲・態度の強調) 	<ul style="list-style-type: none"> ○国連「児童の権利に関する条約」(1989年) ○I1.57ショック(合計特殊出生率)(1989年)
1990年代	<ul style="list-style-type: none"> ○通知「児童の権利に関する条約」について(1994年) ○ゆとり教育を重視した学習指導要領の導入(1996年) ○中央教育審議会答申「新しい時代を開く心を育てるために」(1998年) 	<ul style="list-style-type: none"> ○「児童の権利に関する条約」(1994年日本批准) ○「キレル」子ども現象(青少年によるナイフ等を使用した事件に関する文部大臣緊急アピール、1998年)
2000年代	<ul style="list-style-type: none"> ○通知「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について」(2000年)学校評議委員の導入、生徒会も参加する動きへ ○通知「出席停止制度の運用のあり方について」(2001年) ○ゼロ・トレランス方式の推進(2006年) ○三者協議会(長野県辰野高校など) 	<ul style="list-style-type: none"> ○長崎県佐世保小6 女児同級生殺害事件(2004年) ○経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会報告書」(2006年)
2010年代～	<ul style="list-style-type: none"> ○中央教育審議会答申「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」(2015年)地域生徒会への動き ○通達「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」により、通達「高等学校生徒会の連合的な組織について」の廃止(2015年) ○全国の学校で主権者教育が広がる 	<ul style="list-style-type: none"> ○改正公職選挙法(2015年) ○18歳選挙の開始(2016年)

注：筆者作成

7 児童会・生徒会の構成組織と評価

次に、これまでの歴史を通じて作り上げられてきた、児童会・生徒会活動の組織構成について解

説していく。生徒会の組織は、各学校の実情に即して作られるので、その名称や内容については学校により違いがあるが、一般的には、「生徒総会」及び「生徒評議会（中央委員会など）」、「生徒会役員会（生徒会執行部など）」、「各種の委員会（常設の委員会や特別に組織される実行委員会など）」などの組織から成り立っている場合が多い。

全校の児童・生徒による児童会・生徒会の意思を決定する最高審議機関が「生徒総会」であり、基本的な事項の承認、予算・決算の決議、生徒会規約の改廃などを行う。通常は、総会の責任を受けて、中央委員会や代議委員会などと称する代議機関が審議・決定をする。

「生徒評議会」は、生徒総会に次ぐ位置づけにあり、生徒総会に提出する議案の決議、諸問題の解決、ホームルームや部・同好会・愛好会などに対する連絡調整、その他、各種の計画や実施の協議にあたる。生徒会を民主的に運営するには、審議にも原案の提出と趣旨説明を行う必要がある。

「生徒会役員会」は、年間の活動の企画と計画の作成、審議を必要とする議題の提出、各種の委員会の招集など、生徒会全体の運営や執行に当たる。また、学校の生徒を代表する組織として、様々な取組の推進的な役割を担ったり、学校の良さや特徴などの情報を学校外に発信するなどの役割を担ったりする。

「各種の委員会」は、実務活動を中心に、各ホームルームから選出された委員によって構成され、常任委員会や専門委員会などと呼ばれることがある。例えば、生活規律に関する委員会、健康・安全や学校給食に関する委員会、ボランティアに関する委員会、環境美化に関する委員会、さらに合唱祭や文化祭、体育祭などの実行委員会など、学校の実情や伝統によって種々設けられ、生徒会活動における実践活動の推進の役割を担っている。

この児童会・生徒会の指導計画については、生徒会の指導計画については、ここでは中学校学習指導要領を用いて説明する。第5章の第3の1の(1)には、次のように示している。

特別活動の全体計画や各活動・学校行事の年間指導計画の作成に当たっては、学校の創意工夫を生かすとともに、学校の実態や生徒の発達の段階などを考慮し、生徒による自主的、実践的な活動が助長されるようにすること。また、各教科、道徳及び総合的な学習の時間などの指導との関連を図るとともに、家庭や地域の人々との連携、社会教育施設等の活用などを工夫すること。

このように、自主的で実践的な活動だけでなく、教科との関連や、家庭や地域との連携、社会教育施設などの利用など広くネットワークを活用し、相互連携させながら行うことが必要であると述べている。また、生徒会の年間計画に関しては、学習指導要領解説において、学校における生徒会活動の目標、生徒会の組織と構成、活動時間の設定、年間に予想される主な活動、活動場所、活動に必要な備品・消耗品、指導上の留意点、生徒会役員会、各委員会を指導する教職員の指導体制、評価などが挙げられている。

それでは、生徒会に対しての評価とはどのようなものか、中学校学習指導要領第5章の第3の2の(1)には、次のように示している。

〔学級活動〕及び〔生徒会活動〕の指導については、指導内容の特質に応じて、教師の適切な指導の下に、生徒の自発的、自治的な活動が効果的に展開されるようにするとともに、内容相互の関連を図るよう工夫すること。また、よりよい生活を築くために集団としての意見をまとめるなどの話し合い活動や自分たちできまりをつくって守る活動、人間関係を形成する力を養う活動などを充実するよう工夫すること。

とされている。このなかで「指導内容の特質に応じて、教師の適切な指導の下に、生徒の自発的、自治的な活動が効果的に展開されるようにする」となっているように教員の指導の下ではあるため限定的であるが、自発的で自治的な活動が行われることが望まれ、それが効果的に展開されることが望まれている。ここでいう「自発的、自治的な活動」「効果的に展開される」とはどのようなことを指しているのであろうか。

中学校学習指導要領解説には、「自発的、自治的活動は、上に述べた自主的、実践的な活動を基盤として展開されるものであり、集団内における自治的な活動の経験を通して、社会性や公民性を育てる活動である。」と述べられており、社会性や公民性を育てる活動を行うために、「効果的に展開される」という「主体的な集団運営の経験の浅い中学生段階では、集団における民主的な運営や好ましい人間関係に十分留意した教師の指導・援助」が必要であるという意図をもっている。上記にある通り、特別活動における「望ましい人間関係」が生徒会活動においてどのように解釈されるのかは、今日の社会にとって必要とされる社会性や公民性の教員の価値観によって大きく左右されるため、近年の児童・生徒を管理するのか主体性を重んじるのかという問題へとつながっているといえる。

8 おわりに

児童会・生徒会の今後の課題として、特別活動として行う教育的な目的を、もう一度見つけ直さなければならないことがあげられる。これまでの児童会・生徒会の歴史的変遷を見ると分かるように、生徒会の自治が時代ごとの社会状況によって、主体的になったり管理的になったりと考え方が変容している。それは、特別活動全体にも言えることであるが、児童会・生徒会活動において、特に顕著に表れているといえるだろう。現行の学習指導要領解説においても、生徒会が「社会性や公民性を育てる活動である」と述べられているが、今日の社会にとって必要とされる社会性や公民性は、教員の価値観によって大きく左右されることになり、それが近年の児童・生徒を管理するのか、主体性を重んじるのかという問題につながっている。

次に、指導方法に関わる課題もある。たとえば、生徒会の執行機関の役員の児童・生徒は毎年交

代するため方針や力量が蓄積しにくく、前年度を踏襲する活動に留まってしまう傾向がある。また、地域との連携についても、情報不足により、活動が拡大しにくい実態もある。くわえて、生徒会の指導を行う学校についても、児童会・生徒会の運営にあたって、多くの児童・生徒の実情に合わせて指導体制を考える必要があるが、それに関わる実践研究の蓄積は乏しい。

さらには、教員自身が、児童会・生徒会活動の重要性を学習する機会が乏しいために、児童・生徒への指導が不足し、十分に理解が進まないという実態もある。

注

1 加藤十八編著『ゼロトレランス』学事出版、2006年。「特集 ゼロ・トランス-管理と排除の学校システム」『人間と教育』No.85、2015年春号、旬報社、2015年。など参照。

2 宮下与兵衛『学校を変える生徒たち』かもがわ出版、2004年。

参考文献

- ・ 神谷拓編著『対話でつくる 教科外の体育』学事出版、2017年
- ・ 白井慎・西村誠・川口幸宏編著『特別活動』学文社、1991年
- ・ 日本特別活動学会監修『新訂 キーワードで拓く新しい特別活動』東洋館出版社、2010年
- ・ 宮下与兵衛『学校を変える生徒たち』かもがわ出版、2004年
- ・ 森田俊男・小島昌夫・浦野東洋一『高校生の自主活動と学校参加』旬報社、1998年
- ・ 山口満・安井一郎編著『改訂版 特別活動と人間関係』学文社、2010年
- ・ 岩淵国雄『高校生の山河』高校生文化研究会、1976年
- ・ 全国高校生活指導研究協議会編『高校生活指導』192号、2012年
- ・ 上野賢士『「ルール」の教育』を問い直す』金子書房、2011年