

(調査)

都立高校奉仕活動義務化の現状と課題

— 担当者アンケートへの検証結果から —

小倉 常明

キーワード

ボランティア 奉仕活動義務化 都立高校教科「奉仕」 韓国自願奉仕
サービスラーニング

はじめに

2007年4月から東京都の都立高校で教科「奉仕」が始まり、それに伴って奉仕活動が義務化された。全国的な取り組みとしては、2000年に教育改革国民会議のなかで、教育制度改革の一環で、「ボランティアの義務化」が提起され、議論の過程で「奉仕活動」に変更された。全国各地で、タウンミーティングなどで検討されたが、最終的には国民サイドからの反発に押し切られるようにして、「奉仕活動義務化」は見送られるようになった。

本研究では、都立高校で義務化されている奉仕活動の現状と課題を明確にするために、奉仕活動義務化先進国である韓国の「自願奉仕」活動を参考にしながら、都立高校奉仕活動担当教員に対して実施したアンケート調査の結果を分析し、現状と課題について検証していくこととする。

第1章 奉仕活動義務化への流れ

第1節 福祉教育の展開

「福祉」とは何かということが十分に議論されないまま^(注1)、それを子どもたちに教育することを目的として「福祉教育」は進められてきた。阪野は福祉教育について「基本的人権の尊重を基盤に、福祉社会の実現をめざして日常的な実践や運動を展開する主体の形成を図ろうとするものである」^(注2)としている。具体的な実践として徳島県社会福祉協議会が1947年に取り組みはじめた「子ども民生委員制度」や、神奈川県福祉教育への取り組みなどを取り上げることができる^(注3)。

福祉教育と同時並行的に「ボランティア（体験）学習」という言葉もよく使われている。日本福祉教育・ボランティア学習学会などは、その両者を併記し、学会活動を展開している。その両者の関係は、図1で示したように、重なりあう部分があるために混同されがちでもある。重なり合う部分は、社会福祉施設での活動などがその一例である。また、児童・生徒・学生が、一定の期間、泊まりがけでプログラムに取り組む「ワークキャンプ」などは、静岡

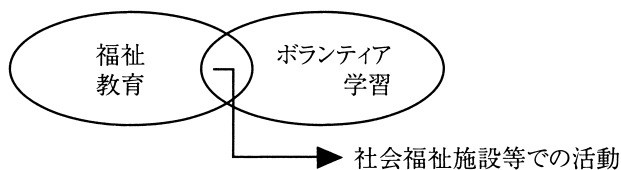


図1 福祉教育とボランティア学習の関係

県が先駆的に取り組んだものである^(注4)。昨今、大学などでは、それらとはまた異なった用語としてサービスラーニング (Service Learning) を使うところもある。原田はその区分として「service learningとは、その地域貢献と教育を結び付けた計画的総合的な学習活動のことを意味する。それゆえにSLには学習評価が不可欠となる」としている^(注5)。

1995年の阪神淡路大震災後のボランティアブームによって、「ボランティア活動」は、広く社会に知られるところとなったが、その前に国がしかけたボランティア活動推進策によって、「社会的評価」を求める若者、それを後押しする学校側の働きかけなどにより、いわゆる「ボランティア活動希望者」が多数、ボランティアセンター等を訪ねていくこととなった^(注6)。

第2節 教育改革国民会議における議論

ボランティアブームがやや沈静化してきた頃、教育制度の在り方を検討するために「教育改革国民会議」が設置された。その開催趣旨は以下のとおりである。

一、趣旨

二十一世紀の日本を担う創造性の高い人材の育成を目指し、教育の基本に遡って幅広く今後の教育のあり方について検討するため、内閣総理大臣が有識者の参集を求め、教育改革国民会議を開催することとする^(注7)。

その中間報告では以下のような提言がなされた。

- (1) 小・中学校では二週間、高等学校では一か月間、共同生活などによる奉仕活動を行う。
- (2) 将来的には、一定の試験期間において、満十八歳の国民すべてに一年間程度、農作業や森林の整備、高齢者介護などの奉仕活動を義務付けることを検討する。
- (3) 奉仕活動の指導には、各業種の熟練者、青年海外協力隊の経験者、青少年活動指導者などの参加を求める。奉仕活動の具体的内容は、子どもの成長段階などに応じたものとする^(注8)。

- 2 海外で、同様の制度を持つ国があるように、日本でも「奉仕活動」を若者に義務付けようと試みたのである。これに関して山口は忠誠が強制されるとの視点から批判的な立場を貫いていた^(注9)。また、福祉教育・ボランティア学習学会は「教育の目的を人間形成と定めた場合、その展開過程における人間関係のとらえ方が問題となる。自分自身を尊重し、それと同様の思いで他者と関わるという人間関係を育めなければ一人ひとりの“いのち”を大切にすることはできない」として「奉仕活動ではなく体験学習の推進こそが求められる」と述べている^(注10)。

第3節 総合的な学習の時間との関係

小中学校では2002年から、高校では2003年から、「総合的な学習の時間」が実施されることとなった。文部科学省はこの目標を「横断的・総合的な学習や探究的な学習を通して、自ら課題を見付け、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を育成するとともに、学び方やものの考え方を身に付け、問題の解決や探究活動に主体的、創造的、協同的に取り組む態度を育て、自己の生き方を考えることができるようにする」として、その取り組み方として「自然体験やボランティア活動などの社会体験、ものづくり、生産活動などの体験活動、観察・実験、見学や調査、発表や討論などの学習活動を積極的に取り入れること」と定めている^(注11)。福祉教育と「総合的な学習の時間」との関係では、菅井は肯定的に評価をしている^(注12)。

また、このあたりから、「福祉教育」「ボランティア学習」に関する書籍が多く出されるようになった^(注13)。そのことは、いままで、そうしたものがあまり存在していたことの裏返しともいえる。

第4節 東京都における奉仕活動義務化への動き

総合的な学習の時間が実施された2002年7月29日、中央教育審議会は「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」という答申を出した。そのなかで、「2 奉仕活動・体験のとらえ方」に、「奉仕活動」について「自分の能力や経験などを生かし、個人や団体が支えあう、新たな「公共」に寄与する活動」とし、「自分の時間を提供し、対価を目的とせず、自分を含め地域や社会のために役立つ活動」として位置づけている。

そして、その実施方法について「個人の自発性は奉仕活動の重要な要素であるが、様々なきっかけから活動を始め活動を通じてその意義を深く認識し、活動を続けるという関わり方も認められてよい」としている。

東京都教育委員会は2004年4月の「東京都教育ビジョン」において、「提言19 奉仕体験・勤労体験の必修化」を掲げ、「多感な時期の子どもたちに対し、規範意識や公共心を育成していくには、単に守るべき社会のルールやマナーを言葉で教えるだけではなく、実際の社会の中で、体験的に学ばせていくことが必要」とし、「学校教育において、児童・生徒に対して、長期の社会奉仕体験や勤労体験等を義務付けることも検討すべき」としている。

同年11月に同委員会から出された「平成17年重点事業」では、「取組3 奉仕体験の必修化、職場体験の充実」のなかで、「奉仕体験活動の必修化—全国初— 19年度から、全都立高校で奉仕体験活動を必修科目とし、福祉施設での介助や地域での美化活動を通じて、人への思いやり、社会の一員としての自覚を身につけさせる」と、2007年度からの全都立高校での奉仕活動必修化が始まった。

第5節 都立高校奉仕活動義務化への具体的展開

東京都教育委員会から矢継ぎ早に出された提言等により、2007年度からの奉仕活動の義務化が決定した。その準備段階として、2004年に、カリキュラム開発委員会が設置が定められ、学識経験者、都立高等学校長、都立高等学校副校長、都立高等学校教諭、教育庁関係者から委員が選考された。委員の任期は1年間として、1年間に5回の委員会が開催され、教科「奉仕」に対する委員会報告が出された。

それを受けて、2005年度に20校、さらに2006年度にも20校で試験的に教科「奉仕」が実

施された。

第2章 韓国の自願奉仕

第1節 韓国の自願奉仕制定までの流れ

韓国における奉仕活動の義務化のはじまりは、1988年に開催されたソウルオリンピックにおける「88オリンピック・ボランティア」の募集を図ったところを起点としているといわれている。そのことによって、一般市民が広くボランティア活動について知りえる機会を得ていった。そして、90年代に入ると、政府による提言、施策が積極的に行われるようになった。1995年、教育部による「5.31教育改革」が実施され、中学校・高等学校でのボランティア活動が制度化されることとなった^(注14)。

第2節 韓国の自願奉仕の現状

2001年に、大阪ボランティア協会と韓国自願奉仕連合会との姉妹結縁一周年記念講演にて、韓国自願奉仕連合会理事である李大根氏が当時の韓国の自願奉仕活動について、紹介している。

それによると、韓国では年間20時間の奉仕活動が義務づけられていて、一学年で5点が内申書に加点される。また、活動中に表彰などをすると、1点加算され、最高6点、3年間で18点が加点される。活動の種類としては、①障害者や高齢者の介助、②福祉施設慰問、③交通安全、④救護活動、⑤環境・自然保護、⑥地域社会開発の分野をあげている^(注15)。

以下に2009年度に韓国を訪問し、聞き取り調査を実施したものを簡単に紹介してみる。

韓国での自願奉仕活動を推進している行政機関として、「青少年活動振興センター」(写真①)があげられる。自願奉仕に関わるさまざまなプログラムの開発・検討に取り組み、学校はもちろん、生徒たちに対しても、相当な支援体制を取っている。センター内では、その一部を開放し、高校生たちが、自ら自願奉仕活動のプログラムを検討することもある(写真②)。



写真① ソウル市青少年活動振興センター



写真② センターでプログラム検討する高校生

また、韓国の自願奉仕活動を支援する機関として、「青少年修練館」があげられる(写真③)。設備構造的には日本の児童センターに類似しているが、ソウル市にある九郎青少年修練館では、温水プール、フィットネスクラブ等を市民に有料で開放していた。

そして、修練館は自願奉仕活動の事前教育、活動コーディネート等を行っており、日本の

高校教員の大きな負担となる部分のほとんどを担ってくれている。写真④は、九郎青少年修練館での講座をきっかけとして、高齢者施設での活動を継続的にやっている生徒たちへの聞き取りをしている様子である。



写真③ ソウル市九郎青少年修練館



写真④ 九郎青少年修練館での聞き取り

この年（2009年）には韓国ソウル市内での地下鉄の乗り方が、従来の切符方式から、カードを中心としてシステムに変更された。それに伴う利用者の混乱を緩和するために、高校生などが、改札付近に立ち、利用者からの簡単な問いに答える「自願奉仕活動」といったものもあった（写真⑤）。また、実際に活動した際には、活動先によって、A4のコピー用紙にプリントアウトするだけのところもあるが、写真⑥のように、賞状を保存しておくようなものとセットで渡しているところもある。



写真⑤ 地下鉄での案内をする高校生



写真⑥ 自願奉仕活動証明書

第3節 韓国の自願奉仕の課題

こうした韓国の自願奉仕活動に対して、池田は以下のように課題をまとめている。「第一に活動内容を吟味せずに一斉に奉仕活動をすすめた場合、受け入れ先の不測が生じること、第二に教育意義や方法について、教師や受け入れ先の地域の人々が理解していないと体験が生かされない、第三に入試で奉仕活動を点数化することは、体験を形骸化させる可能性がある」^(注16)。

その他、金浦市ボランティアセンターでの聞き取りでは、義務になったことによって、勉強に忙しい子どもに代わって親が子の名前を語り活動し、証明書を受け取るといった行為や、

5

知り合いに頼んでしてもらえない自願奉仕活動をしたかのように偽装してもらう例もあるそうである。

第3章 奉仕活動担当教員へのアンケート調査

第1節 アンケート調査の概要

都立高校へのアンケート調査では、平成19年度に日本青年奉仕協会が、「地域における高校生の奉仕活動の実施に関する調査研究事業」と題し、担当教員を対象に実施している。調査の内容は①教育課程上の位置づけ、②教科の名称、③時間設定、④体験活動の内容、⑤生徒に何をまなばせたいか、⑥教員間の共通理解、学校内外の情報交換、⑦外部機関との連携、⑧リスクマネジメント等といった項目であった。併せて生徒へのアンケートも実施している。当時、教科「奉仕」が始まったばかりであったため、担当者の思いについての項目は見られなかった。

第2節 アンケート調査の結果

2009年8月に、都立高校195校に対してアンケート用紙を郵送し、教科「奉仕」担当者に直接記入し返送してもらった。97校から回答が得られ、回答率は49.7%であった。以下、回答数及び有効パーセント等の一部を示していくこととする。

①基本的属性

教科「奉仕」担当者（＝回答者）の性別は男性62名（73.8%）、女性22名（26.2%）と、全体の3/4を男性が占めていた。年齢別では20代6名（7.1%）、30代12名（14.3%）、40代33名（39.3%）、50代（38.1%）、その他1名（1.2%）と、40代・50代で全体の約8割近くを占めていた。2008年9月4日に文部科学省が発表した教員統計調査でも、高校では45歳～50歳が18.7%と最も高いことがその背景にあるといえる。

教員経験年数で見ると、10年以下が17名（21.0%）、10年1カ月以上20年以下が9名（11.1%）、20年1カ月以上30年未満が43名（53.1%）、30年1カ月以上12名（14.8%）であり、年齢と比例するように、20年1カ月以上のベテランが全体の約3/4を占めている。

②教員の奉仕活動に関する項目

「今まで奉仕活動の業務担当した経験」については、「ある」49名（59.0%）、「ない」41.0%）であった。「ボランティア経験の有無」については、「ある」51名（61.4%）、「ない」32名（38.6%）であった。

「奉仕活動に関する教育を受けた経験」では、「ある」54名（57.4%）、「ない」40名（42.6%）であった。「ある」と答えた人にその教育先について訊ねたところ、「教育委員会」47名（87.0%）、「勤務校」7名（13.0%）、「学生時代」6名（11.1%）、「ボランティアセンター等」12名（22.2%）と、「教育委員会」での教員研修が圧倒的に多かった。

6 ③教科「奉仕」に関する項目

「生徒に何を学ばせたいか」については、「人とのつながり」54名（55.7%）、「達成感」36名（37.1%）、「自信」17名（17.5%）、「思いやる心」58名（59.8%）、「規範意識」31名（32.0%）、「公共心」37名（38.1%）、「社会貢献の精神」53名（54.6%）、「自己のあり方・生き方を考える」32名（33.0%）、「社会とのかかわり方を考える」58名（59.8%）、「社会の課題を知る」20名（20.6%）であった。多くても約6割程度のものしかなく、決定的な項目を見出すことはできなかった。

「奉仕活動の内容を決めるのは」については、「学校」69名（72.6%）、「生徒」5名（5.3%）、「学校と生徒」21名（22.1%）であった。教科として実施されるため、学校により指導監督下での活動が中心となることが窺える。

「内容を決めるときに最も優先すること」では、「生徒が希望するところ」13名（14.0%）、「奉仕活動を必要とするところ」26名（28.0%）、「生徒の適性、素質、能力」37名（39.8%）、「自宅からの距離」3名（3.2%）であった。

④「奉仕活動」に対する考え方

「生徒の奉仕活動についてどのように考えるか」では、「まったく必要でない」5名（5.7%）、「あまり必要でない」15名（17.2%）、「どちらとも言えない」29名（33.3%）、「必要である」33名（37.9%）、「とても必要である」5名（5.7%）であった。

⑤生徒の「奉仕活動」への状況

「生徒の奉仕活動に満足している」13名（13.4%）、「ねらいに即した学習ができていいる」5名（5.2%）、「社会に役立つ活動ができていいる」17名（17.5%）、「主体的に活動や学習に参加している」11名（11.3%）、「生徒同士がよく協力し合っている」11名（11.3%）、「学校外の人たちとよい交流ができていいる」19名（19.6%）となっていて、どの質問に対しても肯定的な数値が極めて低かったのは注目すべきところであろう。

⑥奉仕活動における課題

「担当者の人手不足」では「あまり深刻ではない」「まったく深刻ではない」を合わせて22名（23.4%）であった。「担当教員の専門知識と指導技術不足」では「あまり深刻でない」「まったく深刻でない」を合わせて20名（21.3%）であった。「プログラム開発」では「あまり深刻でない」「まったく深刻でない」を合わせて20名（21.3%）であった。「予算的な問題」では「あまり深刻でない」「まったく深刻でない」を合わせて27名（28.8%）であった。

⑦教科「奉仕」への全体的な満足度

「全く評価できない」14名（16.5%）、「あまり評価できない」22名（25.9%）、「どちらともいえない」24名（28.2%）、「まあ評価できる」22名（25.9%）、「非常に評価できる」3名（3.5%）となっており、肯定的評価をしているのが、約3割程度という、厳しい結果であった。

第4章 教科「奉仕」展開における提案

第1節 韓国の教育システムを参考して

韓国の高校では、勉強に対して非常に重きを置いており、朝7時頃から夜10時頃まで学校で勉強をし、3年生になると、その後、塾に行き、深夜まで勉強をしているそうである。そのため、必然的に教員も学業指導に相当なエネルギーを費やすこととなる。その一方で、「自願奉仕」が義務となったため、それも実施しなければならない。そこで、第2章でも触れたように、韓国では、「青少年活動振興センター」や「青少年修練館」といった学校外の機関が、学校並びに教員を強力かつ協力的にサポートするシステムを取っている。韓国の高校教育自体がそのような仕組みを起こしたのか、国がそうした方向性で策を講じたかについては、今後、検証していく必要があるが、こうした外部機関との連携をとることが都立高校での教科「奉仕」を円滑に進めていく参考になるのではないだろうか。

第2節 これからの「奉仕」のあり方試案

桜井はサービスラーニングの特徴として「第1に、サービス（奉仕）を通じて、現実社会へ何らかのインパクトを与えること」「用意された擬似的な体験ではなく、真に人々の役に立ったという、リアルな体験こそがサービスラーニングでは重要である」「第2にそれは単なる体験ではなく、構造化された教育的取組である」^(注17)としている。また、倉本は「意義ある社会貢献活動と知的学習を結びつけるカリキュラム開発の方法論であり、コミュニティサービスの体験は知識と技術を感じながら、コミュニティの課題に直面しその改善に向けての参加機会を与えるものとなる。また、そのサービス体験を体系的にリフレクションに取り組み過程で、更に生徒の学習や人格成長が促されることが期待できるカリキュラム・授業論と理解できる」^(注18)としている。カナダ・ブリティッシュコロンビア大学 Ms.Jane Reitsmaによるカナダのサービス・ラーニングのゴールは「学生側の学ぶという経験とコミュニティへの貢献（コミュニティにとっての利益）という両方の実現を目指して」いるそうである^(注19)。

長沼はイギリスで実施されている教科「Citizenship」を参考に、「日本のボランティア学習の現状をみた時、「奉仕」という名目で行う実践や、心の豊かさや優しさの具現化など道徳的な側面に特化した実践、擬似体験だけですべてを理解したかのように思わせる実践等が見られる」と現在の日本の福祉教育・ボランティア学習を痛切に批判している^(注20)。また、池田は2003年の文部科学省の教員対象の調査（「学校教育に関する意識調査」2003年）で総合の時間の困難の結果から、教員の思いを代弁して「忙しい中で、教科の授業とは異なるわけのわからないものを、謝礼や交通費を出す予算もないのに、どこの誰と相談してよいかもわからない中で連絡をとれといわれ、しかも他の先生もそんなことまでしなくともいいと冷たい目でみられていたら、…やっつけられない」と述べている^(注21)。

こうした国内外の理論や具体的取り組みを参考にし、高校生にとって、真に効果的な奉仕活動教育が展開されるようにしていくことが必要であり、今後の研究課題として、奉仕活動教育のあるべき姿を明らかにしていくこととする。

*本研究は、平成21年度淑徳大学学術奨励研究助成費を受けたものの一部をまとめたものである。今後、韓国での調査結果等について報告していく予定である。

注

(注1) 1951年に雑誌『大阪社会福祉研究』（大阪府社会福祉協議会）で「社会福祉事業本質論争」が展開されてから、多くの研究者によって社会福祉の意味について論じられていたが、明確なる結論にはいたっていない。

(注2) 阪野貢『福祉教育の創造』 相川書房 1989年 p.31

8 (注3) 徳島県社会福祉協議会『徳島県の福祉教育のあゆみ』2008年 神奈川県 『福祉教育の手びき』1981年

(注4) 平田厚「高校生ワークキャンパー静岡県青少年ボランティア体験学習プログラム」『現代のエスプリ』第321号 ボランティア』 至文堂 1994年 pp.168-173

(注5) 原田正樹「地域を基盤とした福祉教育システムへの転換—地域福祉の推進と福祉教育実践の課題—」『社会福祉研究第81号』 鉄道弘済会 2001年 p.6

(注6) 文部省（当時）は1993年2月に都道府県教育委員会あてに「高校入試時にボランティア活動の積極

的評価」との事務次官通知を出している。また、同年、厚生省（当時）の中央社会福祉審議会の意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」を出し、ボランティア活動の推進を提唱している。

- (注7) 河上亮一『教育改革国民会議で何が論じられたか』 草思社 2000年 pp.21-22
趣旨のほか、開催要項、委員名簿が記載された庶務などからなっている。
- (注8) 同掲書 p.229
- (注9) 山口和孝「教育改革国民会議・教育基本法「改正」の問題」『2001年版子ども白書』日本子どもを守る会 2001年 pp.97-101
- (注10) 日本福祉教育・ボランティア学習学会「奉仕活動の義務化」検討プロジェクト「青少年の社会奉仕体験活動と福祉教育・ボランティア学習の課題」『日本福祉教育・ボランティア学習学会年報Vol.7』2002年 p.272
- (注11) 文部科学省ホームページ
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/syo/sougou.htm
- (注12) 菅井直也「学校における福祉教育実践の課題と展望」『福祉教育の理論と実践』 阪野貢編著 2000年 pp.194-197
- (注13) 角田禮三編著『ボランティア教育のすすめー実践のためのQ & A』 明治図書 2000年、宮崎猛編著『必ず成功するボランティア・奉仕活動オール実践ガイド』 明治図書 2002年、長沼豊編集『子どもの奉仕活動・ボランティア活動をどう進めるか』 教育開発研究所 2002年、宮川八岐編集『今日から始める奉仕・体験活動の基礎・基本』 教育開発研究所 2007年 等、いわゆる教員向けのガイドブック的なものが出版された。
- (注14) 2009年3月 ソウル市九郎高校における聞き取り調査から
- (注15) 李大根氏の講演を大阪ボランティア協会の機関誌『月刊ボランティアNo.364』
- (注16) 池田幸也「外国における奉仕活動の推進の実情と課題から」
- (注17) 桜井政成「学校教育とボランティア活動を巡って」『ボランティア教育の新地平』 桜井政成・津止正敏編著 ミネルヴァ書房 2009年 pp.10-11
- (注18) 倉本哲男『アメリカにおけるカリキュラムマネジメントの研究 サービス・ラーニング (Service-Learning) の視点から』 ふくろう出版 2008年 p.130
- (注19) 「ボランティア教育と地域活性化Ⅱー日本におけるサービス・ラーニングの可能性」 立命館大学『現代GP地域活性化ボランティア教育の深化と発展シンポジウム』2006年11月28日 立命館大学衣笠キャンパス
- (注20) 長沼豊『新しいボランティア学習の創造』 ミネルヴァ書房 2008年 p.196
- (注21) 池田幸也「教育とボランティアコーディネーションー教育改革の鍵をさぐるー」『ボランティアコーディネーター白書 2003・2004年版』 大阪ボランティア協会 2004年 p.20

(受理 平成22年9月28日)