

平成20年度 卒業論文

# 地域づくりにおける学校の役割

後藤 大夢

山形大学地域教育文化学部

生活総合学科 生活情報システムコース



# 目次

第1章 地域と教育をめぐる今日的課題	1
1.1 公立学校選択制とコミュニティ・スクール	1
1.1.1 公立学校選択制	1
1.1.2 コミュニティ・スクール	2
1.2 社会的背景　グローバル化と新自由主義	2
1.2.1 グローバリゼーションと日本におけるその展開	3
1.2.2 新自由主義と公立学校選択制	3
1.2.3 地域社会の変動とコミュニティ・スクール	4
1.3 教育における国家と地域　近代公教育制度とコミュニティ思想との相克	5
1.3.1 公教育とは	5
1.3.2 地域教育とは	6
1.3.3 日本における近代教育史	6
1.4 本稿の課題と構成	9
第2章 公立学校選択制	11
2.1 学区と学校選択	11
2.1.1 学区とは	11
2.1.2 学区と公教育	11
2.1.3 学区と教育の自由化	12
2.2 学校選択制の事例	13
2.2.1 東京都品川区の事例	13
2.2.2 東京都杉並区の事例	14
2.3 学校選択制の成果と問題点	14
2.3.1 国の立場から	14
2.3.2 地域社会の立場から	16
第3章 コミュニティ・スクール	17
3.1 地域社会と学校	17
3.1.1 コミュニティの再建	17
3.1.2 学校評議員制度と学校運営協議会	18
3.2 コミュニティ・スクールの事例	19
3.2.1 東京都世田谷区の事例	19

3.2.2	京都府京都市の事例	20
3.2.3	東京都杉並区の事例	21
3.3	コミュニティ・スクールの成果と課題	22
3.3.1	国の立場から	22
3.3.2	地域社会の立場から	23
<b>第4章</b>	<b>地域と学校の連携</b>	<b>25</b>
4.1	学校を中心としたコミュニティ形成	25
4.2	地域のための教育か，教育のための地域か	25
	<b>文献</b>	<b>27</b>

# 第1章 地域と教育をめぐる今日的課題

## 1.1 公立学校選択制とコミュニティ・スクール

近年、いじめや不登校に始まり、教師の多忙化や不祥事、給食費問題やいわゆるモンスターペアレント、学力低下や教育格差など、様々な教育に関する問題が取り上げられている。またそれらの問題に対応すべく、適応指導教室や学校支援地域本部の設置、教員免許の更新制や全国学力テストの復活、学校評価制など、教育改革も数多く行われてきている。その中でも特に、地域と教育という観点から注目を集めているのが、公立学校選択制とコミュニティ・スクールである。

### 1.1.1 公立学校選択制

公立学校選択制とは、日本においては一般的に進学が予定されている公立小学校・中学校を、区域内の複数校から選ぶことができる、という制度である。多くの市町村教育委員会は、市町村内に小・中学校が2校以上ある場合はあらかじめ通学区域を設定し、それに基づいて就学予定者が就学すべき学校を指定している。また学校教育法では、市町村教育委員会の判断によりこの指定に先立ち保護者の意見を聴取することができ、指定された就学校について保護者の意向や子どもの状況に合致しない場合は市町村内の他の学校に変更できる、と規定されている。

文部科学省が行った学校選択制実施状況調査(文部科学省 2006)によると、小学校において、平成16年に227自治体(8.8%)であったのが平成18年5月では240自治体(14.2%)と増加していた。また中学校においても、161自治体(11.1%)から185自治体(13.9%)と増加していた。選択性の形態については、特定の地域の居住者に選択を認める特定地域選択制が最も多く、自治体内のすべての学校を自由に選択できる自由選択制度を採用する自治体は、小学校で24自治体(1%)、中学校で55自治体(4%)であった。また学校選択制を導入してよかったこととしては、小・中学校ともに「子供が自分の個性に合った学校で学ぶ事ができるようになった」「保護者の学校教育への関心が高まった」と多くの自治体が答えている。

しかし、公立学校選択制にはいくつかの問題点も指摘されている。その第一が、義務教育段階における成層化・序列化の発生である。現在の教育システムにおいては、高位の学位取得者ほど社会的に高い評価を受けるという学校段階別の成層化が既に行われており、同じ学校段階内の序列化についても特に高校以上において人々が序列をつけているのは明確である(藤田 2005)。そして第二に、学校の特色は保護者による学校選択において考慮

されない可能性があるということである。学校選択制の目的としては「学校の特色化を進める」とあるが、日本の多くの保護者が学校に求めるものは進学実績や安全性、設備などであり、特色性を基準とした学校選択をするとは考えにくい(藤田 2005)。第三にそれに伴った問題とされるのが、学校の差別化による学校間格差の拡大である。進学実績の良い学校や施設の豪華な学校に希望が集中しやすく、特に特色の無い、または1学年1学級のような小規模校などは入学者が減る傾向にあり、学校間の格差がさらに拡大している状況である(堀尾・小島編 2004)。さらに第四としては、地域社会との繋がり希薄化が挙げられる。地域に縛られない学校選択により児童と地域社会との関係が希薄化し、登下校の安全確保や居住地域への愛着を育むことなどが難しくなっているのである(堀尾・小島編 2004)。その他にも、教職員のストレス増大や教育現場の環境整備も問題となっている(堀尾・小島編 2004)。このように、学校間競争による教育の質の向上や特色化を目指し、公立学校選択制が1998年度から全国的に取り組みられてきたが、実際には議論されるべき問題が未だ数多く存在しているのが現状である。

### 1.1.2 コミュニティ・スクール

コミュニティ・スクールとは、学校を地域に開き、保護者や地域住民等の協力を得ながら、三者が連携してより良い学校づくりを目指せるよう制度的にバックアップし三者の関係をより深化させる、という仕組みである。

文部科学省のコミュニティ・スクール事例集(文部科学省 2008)によると、平成16年9月の制度化以降コミュニティ・スクールに指定される学校は年々増えており、平成17年には17校であったのが平成20年2月1日現在では全国で296校が指定されている。また導入の成果としては、児童や保護者、地域の「学校への帰属意識が高揚」、保護者や地域からの「学校教育への理解の深まり」、保護者や地域との協同関係による「教職員の意識変革」などが挙げられ、学校と家庭、地域との連携強化や、教職員と児童、保護者の意識向上が見られたとしている。

しかし、コミュニティ・スクールにもやはり問題点が指摘されている。その一つが、参加人数の制限による閉鎖性である。藤田英典によれば、「一部の有志を優遇する局所的な多元化とその種の学校の閉鎖化を招くことになる」とあり、地域住民全体ではなく特定の人々の要望に応えるだけの場となる可能性が高い、としている(藤田 2005)。さらにもう一つ懸念されているのが、地域住民の教職員への過度な要求である。学校運営協議会制度において、現場の教職員への配慮が乏しいため地域住民の意向のみが突出し、教職員へ過度に厳しい要求が突きつけられる危険性もある、と指摘されている(河野編著 2006)。

## 1.2 社会的背景 グローバリゼーションと新自由主義

公立学校選択制やコミュニティ・スクールが議論されるようになったのには、グローバリゼーションという社会構造の変化が大きく影響している。ここでは、グローバリゼーショ

ンとそれに随伴して登場した新自由主義という政策原理が、地域社会や教育に対してどのような影響を与えてきたかを、簡単に概観しよう。

### 1.2.1 グローバリゼーションと日本におけるその展開

社会や文化、商業や経済など様々な分野においてグローバル化、グローバリゼーションが叫ばれるようになって久しいが、グローバリゼーションとはそもそもどのような意味なのか。1980年頃から広く使われるようになったこの言葉は、国家や地域などの境界を越えて、地球規模で複数社会とその構成要素間における結びつきが強くなることに伴う社会の変化や過程を表している。これはハイデガーのいう「『世界』の開離」であり、私の手が届かないような大きな世界に私を連れて行って、隔たりや遠さを取り払うといった空間性の変容をともなっている (Scannell 1996)。今日では、運輸と通信技術の急激な発展や冷戦崩壊後の自由貿易圏の拡大によって、文化と経済の国境にとらわれない貿易が促進することを指すようにもなった。つまりハーヴェイが指摘する時間と空間の圧縮による、世界的な貿易の発展を表しているのである (Harvey 1990)。ただ、基本的な共通認識としてはヒト・モノ・カネ・情報が世界規模で流動することであると考えられる。世界にグローバリゼーションの傾向が見られるようになったのは、第二次世界大戦後に地球規模化したものと、世界恐慌で失われ現代に復活したものが大半である。

では、日本はそのグローバリゼーションの中でどのような影響を受けたのだろうか。まず経済面においては、貿易の発展、資本の国際的流動化、国際金融システムの発展、多国籍企業の進出、サプライチェーン・マネジメントの発達、世界的基準・標準の増加、など世界経済との連携・融合化が挙げられる。また文化面においては、海外旅行の増加、移住者の増加、娯楽の欧米化、アメリカナイゼーション、など異文化交流の増加。政治面においては、国際的組織の役割増大、NPO・NGOの増加、共同体による国境の希薄化、など政治主体の多様化。さらに社会面では、疫病の世界的流行、環境問題、紛争への世界的関与、など社会問題の世界化が挙げられる。

それでは、このような社会構造の変化が、公立学校選択制やコミュニティ・スクールといった教育をめぐる新しい動きとどのように関係しているかを見ていこう。

### 1.2.2 新自由主義と公立学校選択制

1980年代、日本の経済は他国に比べてとても好調であり、工業力は世界でもトップクラスであった。また、日本の子どもたちは欧州諸国に比べ数学や理科の成績はトップクラスにあり、上位と下位の点数のばらつきも小さく、日本の教育は優秀であると認識されていた。そのため、世界各国はその工業力の原点となっている日本の教育について注目するようになった。では、世界各国と日本の教育はどこが違っていったのか。それが、全国一律に同じ教育を受けさせるというナショナル・カリキュラムである。当時の英国やアメリカでは、学校ごとに経営・管理形態が異なるような権限委譲された学校教育システムを奨励しており、地域や学校で教える知識が違っていった。確かに日本のナショナル・カリキュラ

ムは、労働力の質を高い水準で揃えることができていたため、工場などでは効率的に仕事が行われていた。実際、1988年には英国において、サッチャー政権下でナショナル・カリキュラムが導入されている(Whitty 2002)。このように、日本は全国一律の教育を行うナショナル・カリキュラムにおいて、効率的に労働力を確保してきたのである。

ところが1980年代後半になると、世界的なグローバル化の進展により、その効率重視の教育に批判が始まるようになった。この頃には資本の多国籍企業化が進み、国際競争の激化に対応して特定産業首都で構造変化が生じていた。従来のあらゆる諸部門・諸機能を一つの地域内に集積する形態から、低コスト生産が課題となる分野を発展途上国の都市へ分散させるようになったのである(中村編 2008)。このように、日本の産業がモノ作りから知的財産の創出へ移ったことで、同質で賃金の高い労働力を生み出すことよりも、イノベーションの基となる優秀な人材の育成が重要視されるようになった。それと同時に、今までの画一的な教育ではない、子供たちの個性や創造力を伸ばすことに重点を置いた教育改革が叫ばれるようになった。それが、現在まで続いているゆとり教育や学校スリム化政策である。

ところが近年、日本の子供の学力低下や知の競争の激化により、またしても学力に重点を置く教育改革が叫ばれるようになってきた。さらに、グローバル化の進展による個人化や、学校や教師の怠慢や不祥事などによる公立学校に対する不信感も相まって、新自由主義的な教育改革が行われることとなった。つまり、愛国心や道徳など文化的伝統を大切にしつつ、市場原理主義からなる競争志向を、教育に取り入れたのである。そのため、公立学校選択制は表向きには選択可能な多様な学校、経営主体を導入することにより、市場的競争原理による教育改善努力、規制緩和を大胆に推し進め、学校の改善、教育の質の向上につなげていくべきであるとして、子供や保護者の選択の自由を尊重しつつ、学校の特色化や教育の質の向上を目指している。しかし一方で、子供や保護者に対して選択による自己責任を負わせ、義務教育段階における学校間の学力競争を煽ろうとしているのではないかとの見方もある(堀尾・小島編 2004)。それにより、より優秀な人材を育成し、国際競争力の向上を目指しているというのである。

### 1.2.3 地域社会の変動とコミュニティ・スクール

次に、社会構造の変化と地域社会、学校の関係について見ていきたいと思う。日本の高度成長期におけるリーディング産業は、鉄鋼、造船、石油化学、合成繊維、自動車、電気機械であり、いずれの産業も外国からの技術導入や、政府による育成政策、社会資本投資を受けていた(岡田 2007)。そのため、リーディング産業を主体とする産業都市は大規模化し、産業機能だけでなく人口も都市部に集中するようになっていった。反対に第1次産業地域では、エネルギー革命によって炭田地帯は次々と閉山し構造不況地域となり、山村地帯においても薪炭市場が縮小したことで地域経済が悪化した。また農村地帯においては、麦類、雑穀、大豆などの食料輸入の増大によって、1955年には88%であった穀物自給率が1970年には46%までに低迷した。このため1950年には約50%だった第1次産業就業率は2000年には5%となり、第1次産業地域の人口は流出し経済格差も広がっていくこ



ととなった(岡田 2007)。そして1980年代後半における海外直接投資の急増により、日本の製造業の海外生産比率が上昇し、これまで低コスト生産立地の受け皿であった地方圏はグローバル化の進展とともに東アジアと立地面において競合しなければいけなくなった。その結果、工業生産機能を維持できず産業空洞化に陥る地域が続出してきている(中村編 2008)。1990年から2004年にかけての経済活動別国内総生産の推移(総務省統計局編 2008)によると、農林水産業、鉱業、製造業、建設業では生産額が減少しているのに対し、サービス業、金融保険業、不動産業、運輸通信業での増加が目立っており、日本国内の生産機能の低下とサービス化の進行を見て取ることができる。また1995年から2005年の産業別就業者比率においても、全国的に第1次産業と第2次産業が減少し第3次産業が増加していることから、就業人口自体も商業・サービス・情報を中心とした産業へ集中するようになったことがわかる。さらに、第3次産業の比率は首都圏を中心とした大都市で特に高くなっているため、地方の人材が大都市へ集中していることも見て取れる。このように、海外への生産シフトや農林水産物、鉱工業製品の輸入の増加、人材の大都市集中によって、日本国内の特に地方における生産機能は低下し、地域内の雇用や所得などの地域内再投資力とともに地域社会は弱体化していったのである(岡田ほか編 2007)。そこで現在、地域活性が地方に求められるようになり、そのための地域における人材育成と大都市からの人材Uターンが重要視されるようになった。その中でも特に人材育成の点で注目されているのが、地域社会と密接な関連の中での教育活動を目的とする、コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)である。

### 1.3 教育における国家と地域 近代公教育制度とコミュニティ思想との相克

今回、公立学校選択制とコミュニティ・スクールという2つの教育政策を研究するに当たって、公教育と地域教育の2つの視点から考察していくこととする。公教育の視点とはつまり「教育は国が行うべき」という視点であり、地域教育の視点とは「教育は地域が行うべき」という視点である。この2つを端点として、これまでの国や地域における教育の歴史的な流れを一つの軸上で考察する。

その前にまず、公教育と地域教育について概説したい。

#### 1.3.1 公教育とは

公教育とは一般的に、公の目的によって行われる教育であり、国や地方公共団体により設置・運営される学校の教育を指す。では、公教育はどのようにして始まったのか、近代国家の成り立ちとともに見ていくこととする。

文化や産業が未発達で社会生活が単純であった時代には、子どもの教育は、親による家庭教育や社会生活の作用などで事足りていた。しかし、文化や産業の発達とともに、家庭教育や社会的作用だけでは子どもに対する教育が不十分となり、意図的で計画的、かつ組

織的に教育を行う必要性が出てきた。そして日本で生まれたのが、江戸時代における寺子屋や私塾であった。また、これらの組織は公的な干渉や規制を受けることが無く、その設置形態や教育内容、方法は当事者に任されていた。このように、教育はもともと、親などの私人や宗教団体、職能団体などの私的団体が、その意思で自由に行うことが一般的だったのである(河野編著 2006)。

しかし、近代国家が成立するに伴い、国家が教育に関与するようになった。他国との競争や自国の発展のためには、自国民の統合と資質向上が必要であったのである。そのため国家自らが、国民に対する教育の組織化と、学校の経営について乗り出すこととなった。これが、公教育の始まりであり、現在のナショナル・カリキュラムの原型とも言えるものである(河野編著 2006)。

### 1.3.2 地域教育とは

地域教育とは、地域社会に本来備わっている地域の教育力を活かし、子どもに限らず市民全体に行う地域独自の教育活動を指す。では、地域による教育とは何か。

もともと地域社会には、学校ができる以前から大きな教育力を持ったむらと呼ばれる共同体が存在していた。むらでは、特定の節目ごとの通過儀礼、生産・生活上の協力関係やしきたりである習俗、子ども組や若者組などの年齢階梯別集団が地域社会の教育基盤となっていた(小内,2006)。つまり、家庭教育や社会生活の作用、地域における団体活動などが、子どもの教育に大きな役割を担っていたのである。このむらの教育力は、公立学校が全国各地に建設されてからも維持されており、公教育が一般的となった現在においても、地域における教育力は重要視されている。

このように、地域による教育は、国家の関与を受けるはるか以前から存在しており、その教育は地域全体で永続的に行われていたのである。またその内容には、地域社会で生活するうえでの知識や技術、態度なども含まれており、人格形成や地域貢献といった側面を見ることができる。さらに近年においては、地域の活性化や教育の個性化、学校の生涯学習機関化などの観点から、地域に開かれた学校が求められており、学校と地域の連携にも注目されている(岡崎 1996)。

### 1.3.3 日本における近代教育史

ここまでは、公教育と地域教育がどのように成り立ってきたかを見てきた。そこで次に、日本の教育史の中で公教育と地域教育がどのような中身を伴って行われてきたのか、明治時代から現代までを教育における大きな変化ごとに見ていくこととする。

現在では一般的となった学区制であるが、その歴史的先例として取り上げられるのが、学制に先立って設置された京都市内の学区である。この京都市内学区は、明治地方制度の下で次のような3つの特徴を持っていた。第一に、国家的な税制の整備に平行し、共同体に基礎を置く集金形態が成立していたことが挙げられる。これにより、教育費が税と集金によってもたらされていたのである。第二に、一学区に一学校が設置されていたことが挙

げられる。これは、今日の市町村内の設置区域に相当する地域が、法人性を有することになるのである。そして第三に、学区に対応する住民自治組織として、連合共同組合を有していたことが挙げられる。この組織は、法的形式的には教育機能団体であったが、近世町自治の再編されたものとして、社会団体性をも有していたのである(三上 2002)。このように、京都市内では、町組再編後に学制に先行して、一町組一学校の小学校運営が行われていたのである。また町組は、町自治の単位としての地域共同体であるとともに、行政の末端組織としての機能をも担っており、現在における自治会や町内会のような性格を有していた。そして町組の施設である小学校も、町組会所兼小学校という多目的施設として扱われていた。

そして1872年(明治5年)に、日本で最初に学校制度を定めた教育法令として学制が公布された。学制は、フランスの学制にならない学区制を取っていたが、後の第2章1節で述べるように、地域の範域を無視した学校建設を行ったため、地域住民の反発により学校の焼打ちなどが起こった(小内 2006)。そのため1879年(明治12年)には、学制に代わるものとして教育令が公布された。地方官に与えられた権限を縮小し、学区制を廃止した内容になっており、私学校設立と国民の重い負担に鑑みて就学に関する規定を緩和しようとしたのである。しかし反対意見が噴出し、翌1880年と1885年の2度の改正がなされた後、1886年(明治19年)には、初代文部大臣森有礼による学校令の制定によって廃止された。その後も、教育制度を定めた勅令が次々に改訂、廃止、制定され、日本における学校教育は全国へと浸透していったのである(文部省編 1992)。

明治時代に日本の教育の根幹をなすものとして、1890年(明治23年)には教育勅語が発布された。教育勅語は、山縣有朋内閣のもとで起草され、知識の伝授に偏る従来の学校教育を修正し、道徳心の育成も重視することを目的としていた。内容としては、国民の忠孝心が「国体の精華」であり「教育の淵源」であると規定しており、続いて、父母への孝行や夫婦の調和、兄弟愛などの博愛、学問の大切さ、遵法精神、事あらば国の為に尽くすことなど、12の徳目が明記され、これを守るのが国民の伝統であるとしている(堀松 2003)。発布当時は教育勅語拝礼拒否や第二教育勅語の起草などもあったが、昭和時代に入ると国民教育の思想的基礎として神聖化されるようになった。特に1938年(昭和13年)に国家総動員法が制定・施行されると、その態勢を正当化するために利用されるようになり、教育勅語の本来の趣旨から乖離する形で、軍国主義の教典として利用されるにいたった(文部省編 1992)。

第二次大戦後、連合軍の占領統治の下で、日本の教育・学校制度を大きく変える学制改革が行われた。それが、教育勅語に代わって制定された、教育基本法と学校教育法である。この改革では、これまでの封建制の残滓を改め、教育の機会均等を目的としており、教育課程は複線型教育から単線型教育に、教育内容や教育方法では系統学習から問題解決学習へと改めた。これは、これまでの複線型教育が社会階層に応じた格差的な教育構造であったことと、教師主体の知識詰め込み型である系統学習より、児童・生徒主体の経験主義的な問題解決学習が重視されたからである。また6・3・3・4制の単線型教育を推進するために、「小学区制・総合制・男女共学」の高校三原則を打ち出し、学校間の格差是正と平準化、小学校や中学校、高等学校の地域学校化を目指した。そして学校教育以外におい

ても、社会教育の振興が注目され、日本の民主化を進める方法として成人教育の奨励、図書館の充実、PTAの活動、大学開放、視聴覚教育などについて改革が行われた。それにより1950年(昭和25年)には、公民館は全国的な社会教育のセンターとなり、ほとんど全ての小学校・中学校・高等学校にPTAの組織が作られるようになった。また教育行政の改革として、1948年(昭和23年)には教育委員会法が成立し、都道府県と五大都市において教育委員会が発足した。さらに1952年(昭和27年)には、教育委員会が全国の市町村にも設けられ、教育の地方分権化が進んだ(文部省編1992)。

1952年(昭和27年)の独立以後、日本の文化と伝統および進展する社会・経済との関係において、占領下の諸施策に反省と検討を加えた適切な教育施策を行う必要があった。その理由としては、占領下に措置された諸施策に、日本においては成果を期待できないものや、実質的な整備が持ち越されたものがあったためである。この独立回復以降の教育施策は、戦後出生児の急増や科学技術の革新、経済の高度成長、社会の高度成熟などの社会的要因も重なり、教育需要の高まりによる教育の規模拡大とともに、学校教育の質的・量的発展を促した。具体的には、小・中・高等学校における児童生徒の学力実態調査や、学級・教職員数の適正化、基礎教育を一層充実するための学習指導要領の改訂などが挙げられる。これが、日本独自に発展したナショナル・カリキュラムであり、全国一律の学校教育を支えていた公教育制度であった。しかし一方で、受験競争の激化や高校の多様化、旧制中学の名門校復活要求などにより、小学区制と総合制については多くの地域で原則が崩れ、学区の拡大・廃止や総合制から普通科もしくは専門学科単科の高等学校への改編も見られた。また1955年(昭和30年)の学習指導要領では、科目選択制を改め、就職コースと進学コースに分けたコース制が導入された。これは実質的な複線型教育体系の復活であり、旧制中学校のエリート教育を維持しようと努めていた全日制高校を支える基盤ともなった。その結果、入学試験や学区の広域化、普通科と職業科の分離によって、高校の序列化を進めていくこととなったのである。これに対し強い反発も起き、新教育理念の後退や戦前旧教育体制への復帰、経済・社会の要請に対する教育の従属などを理由に、時には教育界に混乱を生じた(文部省編1992)。

昭和40年代後半になると、日本は高度経済成長から安定成長の時代に移行し、経済社会の発展や教育の大衆化によって、教育の多様化などが要請された。この社会的な背景としては、生活水準の向上等による国民のニーズの多様化や個性化、科学技術の進展や経済のソフト化、就業構造の変化、情報化や国際化などの進展、都市化の進展や伝統的な各種の社会規範の弱まり、核家族化や家庭の教育力の低下などがあった。このような社会の構造的な変化が、従来の画一的な学校教育の是正や、変化への対応などを求め、さらに生涯学習体系の立場に立った教育改革を迫ったのであった。そこで1971年(昭和46年)には、中央教育審議会により四十六年答申が出され、以下の3つの改革を提言した。一つ目は、小・中一貫校や中・高一貫校の設置や、高等教育機関の種別化・類型化など、従来の基本的な制度や仕組みを組み替える改革。二つ目は、幼稚園教育の普及や、特殊教育の充実など、教育の機会均等による一層の量的拡充方策。三つ目は、教育課程や教育方法の改善、教育条件の水準維持、教員の養成・研修・待遇改善などの、教育の質向上。このように、生徒の能力や将来の進路に応じた教育内容の多様化と、その基盤づくりが、この改革の主

となる目的であった。

しかし昭和 50 年代中ごろになると、核家族化や都市化の進展を背景としつつ、社会連帯意識の喪失、家庭の教育力の低下などが進み、他方で第二次ベビーブームによる過大規模校の増加や受験競争の低年齢化など、児童生徒の教育環境が悪化した。青少年非行が急上昇し、小・中学校でのいじめ、登校拒否、校内暴力なども頻発するようになった。そのため、1984 年（昭和 59 年）には臨時教育審議会が設置され、教育面における深刻な病的現象の根本原因は、「学校教育の急成長過程で発生したゆがみへの対応の遅れ」と「教育の機会均等の理念が画一主義に転ずるなどの教育理念の形骸化」の二点であると報告した。また 1987 年（昭和 62 年）の第四次答申において、改革を進める視点として次の 3 点を挙げた。その第一が、個性重視の原則である。画一性、硬直性、閉鎖性を打破し、個人の尊厳、自由・規律、自己責任の原則、すなわち「個性重視の原則」を確立するとしている。第二は、生涯学習体系への移行である。学校中心の考え方を改め、生涯学習体系への移行を主軸とする、教育体系の総合的再編成を図るとしている。つまり、学校主導的な学歴重視の状況を改め、学校教育は各人がその責任において自由に選択するべき、と述べているのである。そして第三は、変化への対応である。中でも教育が直面している最も重要な課題は、国際化並びに情報化への対応であると指摘している（文部省編 1992）。

平成に入り、このような個性や生涯学習を重視した経験重視型教育方針がさらに加速した。いわゆる「ゆとり教育」や「学校週 5 日制」の実施である。これまでの詰め込み教育や管理教育、受験戦争によって発生したとされる、校内暴力やいじめ、登校拒否、落ちこぼれ、受験戦争など、学校教育や青少年に関わる数々の社会問題が背景となり、中央教育審議会は、学習内容を縮小することによる教育環境の改善を提言した。2002 年（平成 14 年）には、学習指導要領の全部改正が行われることとなり、学習内容と授業時数の削減や、完全学校週 5 日制、総合的な学習の時間、絶対評価の導入など、全人的な「生きる力」の育成を目的とした様々な改革が実施された。また、ゆとりある学校教育を推進するものとして、地域・家庭・学校の連携や、生涯学習の機関としての学校教育の役割も注目されるようになった。それが、学校スリム化や学校運営協議会（コミュニティ・スクール）である。

しかし、2004 年（平成 16 年）の OECD 生徒の学習到達度調査による日本の点数低下が問題となると、日本の公教育はまたしても知識重視へと傾いていく。2005 年（平成 17 年）に、学習指導要領の見直しが中央教育審議会に要請され、次年度から指導要領外だった学習内容が「発展的内容」として教科書に戻ることとなった。また 2007 年（平成 19 年）には、安倍晋三元首相が「公教育の再生」を唱え、ゆとり教育の見直しとともに、公立学校選択制や学校評価制、教育バウチャー制などの導入を宣言した。この「公教育の再生」には、教育への市場原理の導入と教育目標としての愛国心が掲げられており、今日の日本における国際的現状と社会状況を反映した新自由主義的な教育改革であると言える。

## 1.4 本稿の課題と構成

本稿では、地域と学校の関係において重要な教育施策である公立学校選択制と学校運営協議会制度を通じて、地域における学校の役割を公教育と地域教育の立場から明らかに

する。

第1章第1節においては、問題提起として、今日の教育的課題である公立学校選択制と学校運営協議会制度の概要と、その制度に対する議論を取り上げる。また第2節では、2つの制度が議論されるに至った社会的・経済的背景を明らかにし、第3節は、2つの制度の成り立ちを、公教育と地域教育における歴史的背景から概観する。

第2章は公立学校選択制の事例を取り上げ、その第1節では、学区の成り立ちと学校選択の歴史を概観する。第2節からは、東京都品川区と杉並区の実例を検証し、第3節にてその成果と問題点を明らかにする。

第3章は学校運営協議会制度の実例を取り上げ、その第1節では、コミュニティ・スクールの成り立ちを地域社会と学校との関係から概観する。そして第2節において、東京都世田谷区、京都府京都市、東京都杉並区の実例を検証し、第3節で成果と課題を明らかにする。

第4章では、これまでの社会的・経済的背景、歴史的背景、そして現況である事例を基に、公立学校選択制と学校運営協議会制度が、地域社会と学校の関係においてどのような影響を与えるか考察する。そして、学校は「地域のための教育を行う」べきなのか、「教育のための地域活用をする」べきなのか、結論付ける。

## 第2章 公立学校選択制

ここでは、公立学校選択制を導入している地域の事例を取り上げ、この制度が国にとって、また地域にとってどのような影響を与えるかを考察していく。

### 2.1 学区と学校選択

公立学校選択制を考察するに当たって、まずは学区の成り立ちと、地域社会における学校教育の役割について概観したい。

#### 2.1.1 学区とは

現在における学区とは、公立学校に通学する子女の居住地を限定したときの区域を指している。一般に、日本の公立学校は設立する地方公共団体の住民を対象としているため、区域ごとに通学可能な学校を指定する場合がある。その施政区域を細分化したものが学区であり、公立の小中学校においては多くの場合1区域に1学校と定められている。そのため学校は学区という地域のシンボルとして扱われ易く、防災訓練や美化運動、あいさつ運動などの地域活動の中心地としても利用される。また子供が学校の中心にあるため、祭りや運動会などのコミュニティ行事や、交通安全や地域の見回りなどの安全対策などに、地域も協力をしてきた。このように、学校を中心とした地域である学区は、地域社会における重要なポジションであることがわかる。特に小中学校区においては、町内会・自治会との連携や生徒・児童の地域に対する依存性の高さから、地域社会のセーフティネットを構築する上で中心的区域になっていると考えられる。

#### 2.1.2 学区と公教育

現在では学校があつてこそその学区というものが存在しているが、もともと地域社会には、学校ができる以前から大きな教育力を持ったむらと呼ばれる共同体が存在していたことは、第1章3節の3で述べた。このむらの教育力は、明治維新以降の義務教育制度に基づく学校が全国各地に建設されてからも維持されたが、一時期はむらの範囲を無視した学校建設に対して地域住民の反対や抵抗もあった(小内 2006)。しかし、1879年教育令以降からはむらを基盤とした学校の設置や維持を進めたため、学校の意義が地域社会にも浸透し、学校が地域社会に根ざすようになっていった。第二次大戦以後には、公選制の教育委員会制

度や学校・教師によるカリキュラム独自編成などが導入され、今まで国家主義的で中央集権的であった教育政策は地方分権化されていった(久富 1992)。同時に戦前の寄生地主制度から自作農体制が確立したことにより、地域社会が大きく変化した。しかし自作農の経営規模が零細であったため、むらにおける人々が協力し合うという共同体的な性格が失われる事はなかった。その結果、教育の地方分権化の中で、学校と地域社会との結びつきをそれまで以上に強める傾向が見られるようになった。1950年代後半に入り高度経済成長が始まると、教育行政のあり方がまたしても中央集権的な方向へと流れだした。1956年には教育委員会の公選制が首長による任命制へと変わり、1958年にはそれまで試案とされていた学習指導要領が法的拘束力を持つ全国一律の基準へと変わった。それに伴い、学校教育は全国一律に規制されるようになり、地域社会の特性を重視した地域教育計画策定の動きが急速に弱まった(大久保・中西編 2006)。

このように、教育行政の中央集権化と高度経済成長における人口移動の高まりにより、学校と地域社会は次第に乖離することとなったのである。むらは共同体的性格を弱めていき、学校は全国共通の教育内容を提供することで、都会の上級学校へ子ども達を送り出す役割を強めていく。実際1950年では高校進学率は男女とも50%を切っていたが、高度経済成長を経て1975年には男女とも90%をこえるようまでになった。その結果、公教育は地域社会から子どもを切り離す役割も果たしていたのである。

### 2.1.3 学区と教育の自由化

1980年代に入ると、京都座会によって、義務教育のあり方について選択肢のある制度構想が提示された。いわゆる「教育の自由化」である。京都座会では、義務教育段階に自由化を取り入れることにより、通学区域制度による学校選択の不自由解消や、公立学校間における教育意欲の向上、などが予測されるとしている(三上 2002)。これは、今日における公立学校選択制の概念の基礎となるものとも言える。

また1996年には、行政改革委員会によって、「規制緩和の推進に関する意見(第二次) 創意で造る新たな日本」が出され、通学区域の弾力化について議論された。この意見では、義務教育の多様性と格差を肯定しており、通学指定権限を保持した上での選択機会の拡大を求めている(三上 2002)。さらに1997年には、文部省から都道府県教育委員会を通じ「通学区域制度の弾力的運用について」が通知され、教育上の影響などに留意しつつ、その弾力的運用を促している。通知のポイントとしては、地域の実情と保護者の意向に配慮すること。児童生徒などの具体的な事情が相当な場合は、保護者の申し立てにより認めることができること。通学区域制度を広く周知し、就学相談の体制を充実すること。の3点が挙げられる(文部科学省 2006)。

このような通学区域制度に対する改革が次々と議論された中、2000年に品川区教育委員会が先駆けとなって、東京都を中心に学校選択制が全国へと広がっていった。東京では特に、私立学校へ流れた人材を公立学校へ引き戻すために学校選択制の導入を考慮する自治体が多く、学力定着度調査などと共に実施されるようである。また、財政支出を抑えるための学校統廃合を目的として、学校選択制を導入する自治体もある。しかし、地域社会



との関係においては、地域住民との繋がり希薄化、地域コミュニティの消滅など、地域の教育力の破壊が問題となっている現状もある(堀尾・小島編 2004)。

## 2.2 学校選択制の事例

学校選択制の事例として取り上げるのは次の2つである。一つ目は、学校選択制を全国に先駆けて導入した東京都品川区教育委員会における自由選択制。そして二つ目は、東京都杉並区教育委員会における小学校在学者の学校希望制度である。

### 2.2.1 東京都品川区の事例

東京都品川区では、学校教育における「個に応じた指導の徹底」「特色ある学校の創造」「教育の質向上」の諸課題や、また、子ども達のいじめや学校生活の不適應など、なかなか解決策が見出せない教育状況があった。そのため品川区教育委員会は1999年に、学校と家庭、地域との連携、特色化による学校全体の活性化などを目標とした、品川区教育改革「プラン21」を策定した。

その改革の一環であり、保護者による学校選択の希望の高まりも反映するものとして、2000年度から開始されたのが、小学校の新1年生を対象にした通学区域のブロック化である。さらに翌年には、中学校の新1年生を対象に、「通学区域制度の弾力化」の実施として自由選択制も導入された。これら品川区における学校選択制は全国に先駆けて行われており、その他にも、学校評価の導入や学力調査の実施など、新自由主義的な教育改革が実施されている。

学校選択制の実績として、まずは肯定的な視点から見ていくこととする。選択制を利用する保護者は、小学校において2000年度の12.9%から現在は22.9%となり、同様に中学校では2001年度の22.0%から29.0%と増加している。これは、品川区が推進してきた「プラン21」の趣旨に沿った、学校選択の制度・趣旨が区民の人々に理解され、定着してきたものと考えられる。また地域社会においては、学校外部評価制度を通じて、さらに学校との結びつきが強くなってきている(文部科学省 2006)。

次に、否定的な視点から見ていく。選択される学校の特色として挙げられるのが、豪華な設備や、いわゆる名門と称されるような大規模校であり、立地条件の悪い学校や、小規模校などは選択され難い状況となっている。またその結果として、学校間に大きな格差が生まれ、過密校では教室不足や学校行事の削減などが起き、過小規模校では教職員の削減や学校活動への支障などが生じた。PTAにおいては、学校や教育行政に意見する機能を失い、区や学校の委託業務を無償で義務的に行わされている現状もある。さらに通常業務に加えて、学校の特色づくりや学校評価も課され、現場の教職員は多忙化を強いられている(堀尾・小島編 2004)。

### 2.2.2 東京都杉並区の事例

東京都杉並区では、2001年3月に、現行の制度を維持しつつ、保護者や子ども達の希望する学校を聴くなど、より弾力的な仕組みが必要である、との提言が出された。そして同年9月には、魅力ある教育活動の実現と開かれた学校づくりを目指した「学校希望制度」が開始され、2002年度入学の小学校・中学校の新1年生を対象に、住所地の学校に隣接した通学区域をもつ学校（隣接校）への就学を申請できることとした。

杉並区の学校選択制が隣接校方式となったのは、以下の理由からであった。まず、通学時の交通安全に対する考慮。次に、指定校変更申立の9割が隣接校への希望であったこと。そして、これまで培ってきた学校と地域との繋がりへの配慮。の三つである。また2004年9月には、保護者や児童の意向を反映させた就学校指定の推進を図るために実施要綱を改正し、対象者を小学校在学者にまで拡大した。これまで指定校変更の申立でのみ対応してきた、小学校在学者の転入、転居者や国立、私立小学校からの転校者などの事例の一部について、学校希望制度による対応も可能としたのである。ただし、受入れを制限する必要がある学校や、学校で1学級あたりの人数が40人を超えると見込まれる学年、のいずれかに該当する場合は、申請することができない。

この学校希望制度は、希望理由の審査などがいないため、保護者にとっては指定校変更申立よりも簡単な手続きで、希望に添った学校へと就学させることができる。また、杉並区では学校支援地域本部事業も実施しており、これにより地域に根付いた特色ある学校づくりが可能となり、各学校の教育内容が保護者の学校選択における基準になり得ている。さらに、指定校変更の申立件数の減少により、教育委員会の事務の軽減に繋がっている。なお、中学校在学者への対象者の拡大については、今後の検討が望まれている（文部科学省2006）。

## 2.3 学校選択制の成果と問題点

公立学校選択制における成果と問題点を、事例を元にして公教育の視点と地域教育の視点から見ていく。

### 2.3.1 国の立場から

まず国の立場からは、経済的な国際化・情報化を背景とした学力重視の人材育成と、公立学校への不信感を背景とした学校の努力・改善が、公立学校選択制の導入に期待する成果として挙げられる。また、選択の多様化・個性化による個人の尊重や、選択の自己責任による保護者の学校参加の促進なども、公教育における社会的課題の解決策として期待されている。

このような点から、公立学校選択制における次のような成果が挙げられる。

- 市場原理の導入による学校や教職員の意識改革

- 競争原理の導入による学校の改善・努力
- 自己責任意識の高揚による学校参加の促進
- 学校公開や情報公開による信頼感の向上

このように、公立学校選択制が目的とする教育現場における緊張感・責任感が、各学校で意識されるようになったことがわかる。また、特色化を目指した学校教育の改善や、学校選択という自己責任意識による保護者の積極的な学校参加も、今以上の進展が期待される。さらに、学校公開や情報公開などの開かれた学校づくりにより、保護者のみならず地域にも学校教育への理解と協力が求められている。

また、問題点として次の七つが挙げられる。

- 選択や評価などのアカウンタビリティによる学校の体面重視化
- 多忙化による教師の自立性の無視
- 区や学校の一方的管理による保護者の学校参加の後退
- 教育行政における条件整備義務の放棄
- 選択基準の曖昧性による選択の形骸化
- 学校間格差による学校教育への支障
- 学力テスト成績公表による学校の序列化

これらの問題点は、公立学校選択制の成果として挙げた項目にも関係していると考えられる。例えば、市場原理の導入により学校や教職員の意識は変わったといえるが、それが学校の体面重視に繋がり、選択に不利となるような情報を隠そうとする体質ができています。また、競争原理の導入や学校公開などにより、教職員にかかる負担は増加し、多くの人材が他区へと流出している。さらに、学校選択における自己責任意識の植えつけにより、保護者が学校や教師との問題を表面化できずにいる。

他にも、教育行政の条件整備が全体に普及していないために、設備や学校規模、立地条件などで学校を選択する保護者が多くなり、特色性に関与しない学校選択が行われている現状がある。その結果生じた学校間格差により、学校教育そのものにも支障が出て、またさらに入学者数が現象してしまうのである。品川区教育委員会では、この学校間格差の問題について次のように述べている。

この学校間格差の内容はまず人数的なもの、教育の内容的な意味が含まれていると思う。人数的なことについては、選択制を行っている以上、人数の偏りが出ることは当然のことと考える。しかし、多人数・少人数それぞれ、その中で学校の特色を出していくことがまさに品川区が推し進めている「プラン21」のめざしている目的の推進力となるはずである。また、教育の内容である

が、児童・生徒の人数によって教育の内容に差が出るはずもなく、先ほど述べたようにいかにプラスの教育内容を付加し、これをいかにシステム化していくかが重要であり、単にデメリットとなるとは考えていない。(文部科学省 2006)

これはまさに条件整備義務の放棄であり、学校選択制における問題の責任を学校に擦り付けているようにも見える。また保護者の多くが、選択した学校に入学前とのギャップを感じており、その責任も選択した保護者自身に押し付けているのである(堀尾・小島編 2004)。

### 2.3.2 地域社会の立場から

次に地域社会の立場からは、学校統廃合を背景とした適正配置と、私立学校への人材流出を背景とした公立学校とその周辺コミュニティの活性化が、期待する成果として挙げられる。

このような点から、公立学校選択制における成果として次の二つが挙げられる。

- 小規模校の統廃合による適正配置
- 保護者、地域の協力による学校の特色化

自治体において学校統廃合は、財政支出を抑え、より効果的な予算配分を実現する措置である。しかし地域社会においては、地元の学校が無くなることに強い反対意識を持っており、また廃校によるコミュニティの消滅という問題も存在している。そのため、学校選択制による学校統廃合への移行は、地域社会にとって必ずしも成果とは言えないと考えられる。

また、保護者や地域の協力による学校の特色化においても、学校選択制の導入により学校と地域との連携が生まれたわけではなく、もともと存在していた学校の地域性が、学校選択制を通じて色濃く現れたに過ぎないのである。つまり、学校選択制における学校の特色化は、学校、保護者、地域の協力体制が基盤にあって初めて、その効果を発揮すると考えられる。

また、次の三つが段階的な問題点として挙げられる。

- トップダウン式教育改革によって地域の意見が反映されない
- 学校を中心とした地域コミュニティが形成しづらい
- 学校、保護者、地域のネットワークの分断

まず教育行政における問題点として、硬直した誘導的対応が多いことが挙げられる。つまり、子どもや保護者、地域における教育改革に対する疑問や意見が反映され難いのである。品川区の例で言えば、様々な教育改革が説明もなしに矢継ぎ早に実施されることで、区民は疑問や意見をはさむ間もなく、結果として行政の方針に従っていつてしまうのである。また、PTAの区や学校の下請け機関化により、保護者の学校への参加も後退している。

次に地域コミュニティにおける問題点として、学校と地域との関係の希薄化が挙げられる。実際に前橋市や江東区では、「登下校の安全確保が難しい」「学区外生徒の居住地域への愛着、誇りが育みにくい」などの理由から、公立学校選択制の見直しが図られている。

## 第3章 コミュニティ・スクール

ここでは、学校運営協議会制度を導入している学校の事例を取り上げ、この制度が国にとって、また地域にとってどのような影響を与えるかを考察していく。

### 3.1 地域社会と学校

学校運営協議会を考察するに当たって、まずは地方の時代と、学校教育における地域社会の役割について概観したい。

#### 3.1.1 コミュニティの再建

1970年代には、共同性が弱くなった地域社会を建て直すことを目指して、コミュニティの再建が叫ばれていた。再建すべきコミュニティの範囲として小学校区や中学校区が想定されることが多く、それは学校と町内会を再建すべきコミュニティの中核に位置付ける問題意識があったためであった。また1973年のオイルショックを契機として、各地で盛んに地方の時代が叫ばれたこともコミュニティ再建論を後押ししていた。ところが1985年のプラザ合意を契機としてバブル経済に移行すると、人口移動の活性化によりコミュニティ政策が下火となり、地域社会と学校の関連を重視する考えは影を潜めていってしまった。(大久保・中西編 2006)

1990年代に入りバブル経済が終焉を迎えると、地域社会や家族と学校との連携を改めて重要視する動きが現れるようになった。そのきっかけとなったのが、学校スリム化論と地域・家庭・学校の連携論の提唱である。学校スリム化論とは、子どもの教育における学校・家庭・地域の役割分担を見直し、過度の学校依存を改善しようとする考え方である。学校のスリム化は、1995年に発表された経済同友会の「合校」構想によって注目されるようになった。そこでは、学校が基礎・基本教室とされ、その周辺に自由教室（芸術教科や諸科学の発展のための教室）と体験教室（自然や様々な人との触れ合い、現実体験の場）が配置されている。またこの3つを区別した上で、基礎・基本教室は教員が担当し、自由教室は教員以外にも専門化が担当し、体験教室は地域の人が担うべきだとされた。そして、これらのネットワークとして社会の教育機能を再編することにより、新たな「合校」の構築を目指したのである(大久保・中西編 2006)。また1996年7月の中教審答申では、家庭や地域社会における体験活動の機会の拡充とともに、学校の教育内容を基礎・基本に絞る教育内容の厳選と行事や会議の精選の方向が示された。このように学校スリム化論は、学校の

肥大化した機能を整理することに主眼を置いていたが、地域社会の人材を利用することにより学校と地域との連携を進める可能性をも持っていた。1997年に中教審が地域・家庭・学校の連携論を打ち出し、中教審答申では学校が本来の教育活動以外の様々な仕事を担わされている現状が問題とされ、学校外の生活に関することは家庭や地域社会に返上すべきだとした(大久保中西編 2006)。つまり、生活上のしつけは家庭で、学校外の巡回補導指導などは地域社会で行うよう提言したのである。これら学校スリム化論や地域・家庭・学校の連携論は、学校と地域社会・家庭との関連について一つのあるべき姿を描いた。しかし現実には、学校の教育活動以外の仕事を家庭や地域の力だけでは受けとめ切れなくなってきた。地域社会からは共同性が失われ、家族においても個人化が進み、地域社会や家庭における教育力は低下していく一方だった。そのため、学校が本来の教育活動に専念することが出来るようになったとしても、それ以外の今まで学校が担っていた多くの機能が担い手も無く放り出されてしまう可能性が高かったのである(大久保・中西編 2006)。

### 3.1.2 学校評議員制度と学校運営協議会

そこで、教育の視点から学校との連携を中心にすえ、地域社会の共同性の再構築を目指す新しい試みが生まれた。それが、コミュニティスクール論と学校評議員制度・学校運営協議会制度の導入である。もともと1930年代のアメリカで発達した考え方が第二次世界大戦後の教育改革の中でコミュニティスクール論として日本に紹介されたのが最初であり、川口、本郷、明石などいくつかの地域で実践されたが1950年代に入ると衰退してしまった(久富 1992)。当時のコミュニティスクール論では、主としてカリキュラムの内容にコミュニティの視点を導入することを目指していた。

しかし近年のコミュニティスクール論は、地域社会・地域住民を学校運営の担い手として位置付けるという点が以前とは大きく異なっている(大久保・中西編 2006)。2000年の教育改革国民会議報告において「地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校」がコミュニティ・スクールとされている。また金子郁容は次の3点をコミュニティ・スクールの制度的な特徴として挙げている。(1)意欲ある個人ないし有志グループの学校を作りたいという意味から出発すること。(2)校長に人事推薦権があること。(3)学校の経営や教育内容をチェックし、校長が推薦した教員人事を承認し、教育の質を担保し、成果を評価するための地域学校協議会がコミュニティ・スクールごとに設置されること(金子ほか 2002)。このように、公立学校でありながら従来のように教育委員会が管理するのではなく、学校協議会を通じて保護者や地域住民が直接に管理・経営に関わる学校がコミュニティ・スクールと呼ばれているのである。その具体化として学校評議員制度が2000年から正式に法制化され、教育委員会は自らの判断により学校評議員を学校に置くことができるようになった。

学校評議員制度とは「学校教育の生涯学習体系への移行、そのための学校、家庭、地域社会の協力関係の確立、それに伴う学校の役割の変化」という考え方を基盤としており、地域住民をはじめ有識者などが学校運営に積極的に参画し、地域を拠点として学校を生まれ変わらせることを目的としている。これにより、教育情報を地域に発信し、また地域か

ら教育情報を受信するという教育情報の循環を目指す情報発信型の新しい学校経営が可能となる。また評議員には、(1) 保護者や地域住民等の意向の把握・反映（学校運営への住民参加）、(2) その協力を得る、(3) 学校経営の状況等を周知するなど学校としての説明責任を果たす、という3つの役割がある（大久保・中西編 2006）。2004年には「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により、学校運営協議会制度も制定され、保護者や地域住民が直接的に学校運営へと参画することが可能となった。学校評議員と学校運営協議会の大きな違いは、学校評議員が学校運営に直接関与したり拘束力のある決定を行ったりするものではないのに対し、学校運営協議会は合議制の機関であり、法律に基づき学校運営や教職員人事について関与する一定の権限が与えられていることである。また2006年に成立した新しい教育基本法において、「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」が規定された。さらに翌年6月に改正された学校教育法においては、学校は保護者・地域住民等との連携協力を推進するため、教育活動の状況について積極的に情報提供するものとする、との規定が新たに設けられた。このように、これからの教育において、学校の実情に対する共通理解を持つことにより、学校・家庭・地域相互の連携協力の促進が期待されている（文部科学省 2008）。

## 3.2 コミュニティ・スクールの事例

コミュニティ・スクールの事例として取り上げるのは次の三つである。まず、東京都世田谷区教育委員会における地域運営学校の取り組み。次に、京都府京都市教育委員会における「平成の番組小学校」の取り組み。そして最後に、コミュニティ・スクールとは異なるが、東京都杉並区教育委員会における学校支援地域本部事業である。

### 3.2.1 東京都世田谷区の実例

世田谷区では、もともと児童・生徒の健全育成を図る取り組みが活発であり、学校の教育活動への保護者、地域の関わり意識も高かった。そのような中で、「地域防災」「児童・生徒の健全育成」「学校教育支援」を目的とした学校協議会を設置したのは、保護者・地域・学校の連携と協力を強化し、これら3つの課題への対応が一層必要となったからである。特に背景となっていたのは、いじめや不登校といった教育現場における問題の解決や、災害や事件などから子ども達を守るための地域の連携が、重要視されてきたためである。学校協議会の構成メンバーは、町会・自治会・青少年地区委員会・商店街・民生児童委員・主任児童委員・青少年委員などであり、その他にも地域の子どもたちの健全育成に携わっていた人たちが参加していた。このように、世田谷区における地域に根ざし開かれた学校運営は、地域と学校の成熟した関係を確立しつつあった。しかし、学校協議会から更に一歩踏み込む事で「一層質の高い学校教育」「透明性のある学校運営」「保護者や地域に信頼される学校づくり」が実現できるとし、平成17年から、地域・保護者などが学校運営へ参画可能な地域運営学校の設置を開始した。平成19年の時点では、小・中学校合わせて

17校が指定を受けている。また、学校指定の際に教育委員会が考慮する点としては、(1) 保護者、地域、学校の関係が良好であり、学校運営委員会を設置する環境が整っている。(2) 保護者、地域、学校とも指定に対する要望が強く、指定により開かれた学校づくりの推進が見込まれる。(3) 区内の各地域に、できる限り均等に地域運営学校を配置する。の3点がある。

世田谷区の地域運営学校の設置における実績としては、各支援委員会との連携や、大学生による教育支援ボランティア、保護者・町会関係者による学校支援ボランティア、地域の人々が指導者となる授業外活動、教員公募による意欲的な教員の確保と学校の特色化、などが挙げられる(文部科学省 2006)。

### 3.2.2 京都府京都市の事例

京都市には、明治2年に自治体が開校した番組小学校の歴史と伝統を受け継ぐ学校が今も存在しており、昭和初期から既にコミュニティ・スクールの原点とも言える取り組みを行っていた。このような家庭と地域と学校が連携した学校運営の伝統により、京都市ではコミュニティ・スクールを「平成の番組小学校」と位置づけ、その導入も積極的に行ってきた。また導入の背景としては、昭和56年からの児童数減少による統廃合や、学校の生涯学習施設化「総合的な学習の時間」における地域を中心とした学習カリキュラムの導入などが挙げられる。このように、学校を核とした新たなコミュニティの創造や、地域に開かれた学校づくりの推進などが、保護者や地域の学校への参画意識を高め、学校運営協議会の導入・発展に貢献している。学校運営協議会の設置において教育委員会が考慮する点は、(1) 校長が『地域ぐるみの教育』に強い意欲を持っている。(2) その思いに応える保護者、地域の人々がいる。(3) 学校の情報を積極的に発信し、開かれた学校づくりを推進している。の3点が挙げられる。

京都市の学校運営協議会の設置における実績としては、生徒指導上の問題防止や、教育方針や予算、人事の明確な説明による学校への信頼向上、地域の教材・人材の活用による子ども達の地域愛着、保護者や地域の人々による教育支援ボランティア、などが挙げられる。

また京北地域では、学校運営協議会の導入以前から学校評議員会を設けており、学校教育への客観的な評価を行いつつ、校区の声を吸い上げ、きめ細かな情報提供を行ってきた。それにより、校区の特色が学校運営に反映されてきたのである。これに対し、学校運営協議会は、京北全域を活動範囲とすることで、教育方針・教育活動・学校予算に対して意見を言うだけでなく、それらに関する承認の権限と責任も持つこととなる。その点では、学校評議員会と比較して、各学校との共同体的な意味合いが強くなるため、学校に対する評価が内部評価的になりかねない要素を含んでいる。よって、そのような点に注意しながら、この二つの組織の位置づけを次のように明確にする必要がある(文部科学省 2006)。

- 京北学校運営協議会 … 各小・中学校が有する情報を出し合い、共有し、地域全域を考えた学校教育や、地域の子ども達をどのように育てていくかを考え、助言や援助を行う



- 学校評議員会 … 校区住民の思いを直接反映させる立場で意見や評価を行い、地域の学校としての在り方についての提言を行う

このように、京北地域では、学校運営協議会と学校評議員会の役割分担を行い、相互に補完しながら学校教育の改善を目指している。

### 3.2.3 東京都杉並区の実例

杉並区では、平成 14 年度より、地域と学校を繋ぐ役割を担う「学校教育コーディネータ」を配置している。その活動内容は、総合的な学習の時間や教科について、教師と相談の上で企画提案や講師探し、連絡調整、実施サポートなどを行い、企業や地域の学校サポーターに関する情報や自らのプランを学校へ企画、提案するというものである。現在では、杉並区内 38 の小中学校に 15 名のコーディネータが配置されており、多忙な教師をサポートするとともに、学校と社会の接点をつくるという視点から、期待されている役割は大きいと言える。

また杉並区は、地域の人々が学校運営に参画する仕組みとして、学校支援本部を区立小中学校に順次設置している。その中で、学校運営協議会のモデル校ともなっているのが、区立三谷小学校である。三谷小学校のコミュニティ・スクールは、平成 17 年に発足し、それから 2 年の間は学校のよきサポーターとして、あいさつ部会、図書部会、広報部会、イベント部会といった 4 つの部会を中心とした、地域活動や P T A 活動だけを行ってきた。それは、学校経営や教職員人事などに関する重要かつナイスな項目の意見具申や承認には、学校とコミュニティ・スクール委員との間に十分な信頼関係が必要であり、その醸成期間を取るべきと考えたためであった。その後、コミュニティ・スクールに指定されて 3 年目となり、学校運営協議会の 4 つの部会活動を学校支援本部に移行し、学校運営協議会は本来の業務である、意見具申・承認に専念することとなったのである。学校支援本部のメンバーは、地域の有識者、P T A 役員、一部の学校運営協議会を中心に構成されており、4 つの部会は他の既存の地域活動との整合性を図り、より効率的・効果的に学校支援本部に組み込まれることとなった。その結果、学校運営協議会は、より専門的な知識とノウハウを共有し、学校経営者に対する経営への意見・支援、教職員人事に関する意見、学校予算に関する支援を重点的に行っていくことになった。また、学校支援本部と役割分担を図りつつ連携することによって、地域活動からは距離を置き、理事会的立場で運営に参画し、同時に学校を支援していくことが可能となってきたのである(文部科学省 2006)。

杉並区における学校支援地域本部事業の実例として、都内の公立中学校で初めて民間校長を起用した、和田中学校を取り上げたい。和田中学校は、2003 年にリクルート出身である藤原和博が校長に就任すると、「私立を超えた公立校」を目指し、補習の充実や習熟度別授業、少人数授業の導入、よのなか科の実施など、大規模な学校改革を実施した。2008 年 3 月には、P T A の廃止とともに、学校の和田中学校地域本部への編入を行い、杉並区と連携した学校行事以外の地域活動にも積極的に参加するなど、学校と地域との繋がりを重視した取り組みも注目されている。この和田中学校地域本部は、学校の教育活動を支援

するために設置された機関であり、地域住民や元PTAなどを中心としたメンバー構成である。また、公立学校での課題となっている吹きこぼれの対策を積極的に行い、地域の学生ボランティアと学校や塾の宿題、英検や漢検の勉強を行う土曜日寺子屋(ドテラ)や、地域本部主催で塾講師を学校に迎える夜間塾夜スベなどを実施している。成果としても、和田中学校では、英語を中心とした学力の向上と、学校支援のための保護者と地域の協力体制の強化が見られたとしている。その結果、入学希望者も学区内外から大幅に増えており、公立中学校における学校改革の成功例とも言える。

### 3.3 コミュニティ・スクールの成果と課題

コミュニティ・スクールにおける成果と課題を、事例を元にして公教育の視点と地域教育の視点から見ていく。

#### 3.3.1 国の立場から

まず国の立場からは、経済的な国際化・情報化を背景とした個性重視の人材育成と、教育面における深刻な病的現象を背景とした教育環境改善が、期待する成果として挙げられる。またそれに付随して、社会的規範や連帯意識の回復、家庭における教育力の向上、多様化・個性化した国民のニーズへの対応など、地域性に関連する問題の解決も期待されている。

このような点から、コミュニティ・スクールにおける次のような成果が挙げられる。

- 学校支援活動の活発化による防犯・防災の強化、学力・体力の向上、教育環境の改善
- 教育委員会や学校、教職員、保護者、地域の意識改革による学校改善

このように、コミュニティ・スクールの導入は、自律的学校の構築を促し、学校の独自性やリーダーシップ、地域を含めたマネジメント力が向上すると考えられる。また、従来の画一的な学校教育の是正や、社会的変化への対応にも即しており、個性や生涯学習を重視した教育改革として一層の普及が期待できる。

また、課題としては次の三つが挙げられる。

- 参加人数の制限や特定の人物の長期的関与による閉鎖性
- 教職員の運営参加による負担増加
- 結果責任を問わないことによるガバナンス機構としての曖昧性

これらの課題は、制度上の問題点とも見ることができるが、それらは地域の努力や柔軟性により解決できる。実際に課題の解決策として、委員の長期的な継続・更新計画によるメンバーの入れ替えや、学校運営協議会の運営業務を行う専任事務局の設置などが、各学校において検討されている。

### 3.3.2 地域社会の立場から

次に地域社会の立場からは、大都市への人口流出を背景とした地域に愛着を持つ人材の育成と、地域の連帯感喪失などを背景とした地域社会の活性化が、期待する成果として挙げられる。また、地域の教育力や特性を生かした社会教育の注目により、地域における人材・教材の活用も重要視されている。

このような点から、コミュニティ・スクールにおける成果として次の二つが挙げられる。

- 学校と地域のネットワーク構築、強化による地域活性化と地域愛着の向上
- 地域に開かれた学校づくりによる保護者、地域の学校理解と信頼感の向上

このように、コミュニティ・スクールは、地域社会において教職員や児童生徒、保護者、地域住民の各々を繋ぐ中心的機関となり、地域の人材育成や地域の活性化を促進すると考えられる。このような、保護者や地域住民による教育支援活動、学校による地域での社会教育活動を通じ、学校、保護者、地域の3者が理解と信頼、愛着を育てているのである。また、地域の人材や教材を活用する地域特有の教育によって、子ども達の地域愛着が向上し、新しい人材としての地域貢献も期待できる。

また、課題としては次の二つが挙げられる。

- 学校運営協議会の認知不足による消極的姿勢
- 地域の弱体化による人材不足、予算不足

一つ目の課題は、各地域の教育委員会における学校運営協議会制度の周知と促進活動、コミュニティ・スクール設置校とその他学校との情報共有などにおいて、解決できるものと考えられる。しかし二つ目の課題は、現状の地域社会としては解決が困難な問題であり、地域の教育資源を最大限に有効利用するだけでは不十分なため、国からの援助など地域外部からの支援策が望まれる。



## 第4章 地域と学校の連携

これまで見てきたように、学校教育の改革には保護者や地域社会の協力が不可欠であることがわかった。教育行政や学校の一方的な改革では、一時的な学力向上や教育環境の改善が見られるかもしれないが、長期的に見ると様々な問題や矛盾が噴出する可能性がある。その例としては、学校選択制を開始してから8年経った現在においても、多くの問題点や矛盾点を抱えている東京都品川区の教育改革が挙げられる。つまり、保護者や地域の意見を無視した専制的な改革では、地域の協力を必要とする学校教育改革を成功に導くことはできないのである。そのため、学校教育改革には、学校と保護者、地域社会のネットワークを構築、強化する必要があると言える。

### 4.1 学校を中心としたコミュニティ形成

学校教育の改革には地域との連携が必要である、と述べた。しかし、そのためにはまず、教育力・教育資源の基となる地域の活力、連帯感を育てる必要がある。それが、学校を中心としたコミュニティの形成であり、学校における地域づくりである。つまり、学校が地域に働きかけることで、地域住民の人々に学校に対する親近感や連帯感を持ってもらおうと言うのである。それにより、地域の学校に対する協力体制を促し、学校と地域が共に活力ある活動を行えるようになると考えられる。

そしてその、学校と保護者、地域の連携を体系的に制度化したものが、コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)だと言える。3者がそれぞれ、学校の抱える問題と特色を意識することで、責任と信頼感を共有し、さらなる学校教育の発展、並びに社会教育活動の推進が期待できるのである。

この点で、公立学校選択制は、本来の学区という地域コミュニティから子どもと保護者を切り離す役割を果たしていると言える。しかし、学校とその地域の結びつきがもともと強い場合は、学校選択における新たな地域コミュニティへの参加、という可能性も生まれてくる。そしてまさにこれは、学校の特色による学校選択と見なすことができるのである。

### 4.2 地域のための教育か、教育のための地域か

現在の教育方針は、学力重視の詰め込み型へと傾いている。そして「教育の自由化」といった新自由主義的教育改革により、公教育制度へ市場原理や競争原理を導入し、学校間の序列化を進めようとしているように見える。また、教育における選択の自由を尊重するこ

とで、実際には選択に対するリスクを背負わせているのである。これは言ってしまうと、教育におけるセーフティネットであった公立学校の解体と、学校教育のリスク化なのである。

では、どうやってそのリスクを減らすのか。それが、学校選択における地域コミュニティの役割なのである。もはやリスクと化した学校選択において、その学校の地域コミュニティが信用し得るセーフティネットとなる。これにより学校は、地域教育と社会教育活動による地域的な特色性を手に入れることができると考えられる。

では、公立学校は「地域のための教育を行う」べきなのか、「教育のための地域活用をする」べきなのか。公教育の視点からすれば、地域の協力は教育のためにある、と言えるだろう。しかし、本当にそれだけでよいのだろうか。公教育では、国際競争力を持つ人材の育成を目的としているが、義務教育期間に学ぶこととしては、まだ他にも重要な目的がある。それは、コミュニケーション能力の育成や人格形成などといった、人間の社会性である。これは公教育というよりは、地域教育からの方が学ぶべきことが多く、受験戦争に勝ち抜く学力よりも、地域の人間関係を重視した人格形成を優先すべきだと考える。つまり、地域で生活するための教育が必要となってくるのである。このように、国としては公教育における人材育成のために、地域社会を活用しようとするが、義務教育段階で必要とされるのは、受験用の学力よりも、地域社会の中で生活するための人間性・社会性であると考えられる。

## 文献

- Beck, U., 1994, "The Reinvention of Politics: Toward a Theory of Reflexive Modernization", U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, UK: Polity Press, 1-55.
- Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. (=1998, 東廉・伊藤美登里訳『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局.)
- 遠藤乾・山崎幹根・山口二郎編, 2003『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店.
- 藤田英典, 2005『義務教育を問いなおす』筑摩書房.
- Giddens, A., 2001, *Sociology*, 4th ed., Cambridge: Polity Press.
- Harvey, D., 1990, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford: Blackwell. (=1999, 吉原直樹監訳『ポストモダニティの条件』青木書店.)
- 長谷川公一・浜日出夫・藤村正之・町村敬志, 2007『社会学』有斐閣.
- 久富善之, 1992, 地域と教育『教育社会学研究』第50集.
- 堀松武一, 2003『日本教育史研究 堀松武一著作選集』岩崎学術出版社
- 堀尾輝久・小島喜孝編, 2004『地域における新自由主義教育改革 学校選択、学力テスト、教育特区』エイデル研究所.
- 石原照敏監修, 1997『国際化と地域経済 地域的再構成と地域振興の課題』古今書院.
- Illich, Ivan., 1973, *Tools for Conviviality* (=1989, 渡辺京二・渡辺梨佐訳『コンヴィヴィアリティのための道具』日本エディタースクール出版部.)
- 金子郁容・渋谷恭子・鈴木寛, 2002『コミュニティ・スクール構想』岩波書店.
- 河野和清編著, 2006『教育行政学』ミネルヴァ書房.
- 小内透・町村敬志・中筋直哉編, 2006, 地域社会の編成と再編『講座 地域社会学 第1巻 地域社会学の視座と方法』東信堂.
- 三上和夫, 2002『学区制度と学校選択』大月書店.
- 文部省編, 1992『学制百二十年史』ぎょうせい.
- 文部科学省, 2006『公立小学校・中学校における学校選択制等についての事例集』  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakko-sentakaku/06041014.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentakaku/06041014.htm), 2009.01.05)
- 文部科学省, 2008『コミュニティ・スクールについて』  
([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm), 2009.01.05)
- 中村剛治郎編, 2008『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣.
- 中田実, 2007『地域分権時代の町内会・自治会』自治体研究社.

- 似田貝香門・矢澤澄子・吉原直樹編著，2006，『越境する都市とガバナンス』法政大学出版局．
- 乗本吉郎，1996，『過疎問題の実態と論理』財団法人 富民協会．
- 野沢慎司編・監訳，2006，『リーディングス ネットワーク論 家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房．
- 岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一，2007，『国際化時代の地域経済学 第3版』有斐閣．
- 岡崎友典編著，1996，『改訂版 地域社会と教育 = 地域教育社会学 =』放送大学教育振興会．
- 大久保武・中西典子編，2006，『地域社会へのまなざし いま問われているもの』文化書房博文社．
- Putnam, R. D, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster. (=2006, 柴内康文訳『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房.)
- Scannell, P., 1996, *Radio, Television and Modern Life*, Oxford: Blackwell.
- 総務省統計局編，2008，『社会生活統計指標 2008 都道府県の指標』日本統計協会．
- 庄司昌彦・三浦伸也・須子善彦・和崎宏，2007，『地域 SNS ソーシャルネットワーキング・サービス Web2.0時代のまちおこし実践ガイド』アスキー．
- 友枝敏雄・山田真茂留編，2007，『Do! ソシオロジー』有斐閣．
- 鳥越皓之，1994，『地域自治会の研究 部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴァ書房．
- Whitty, Geoff., 2002, *Making Sense of Education Policy*, Paul Chapman Publishing Ltd., A SAGE Publication Company. (=2004, 堀尾輝久・久富善之監訳『教育改革の社会学 市場，公教育，シティズンシップ』東京大学出版会.)
- 山田昌弘，2004，『家族の個人化』『社会学評論』54(4): 341-54．