

# 分権型教育改革期の「開かれた学校づくり」と地域

— 「土佐の教育改革」における学校と地域の関係から—

生涯学習基盤経営コース 大野 公寛

A Study of the School and Community Relations in the Decentralized Educational Reform Period:  
Focusing on School—Community Relations in “Educational Reform in TOSA”

Kimihiko ONO

“Educational Reform in TOSA” is the case which attached importance to the school—community relations and tried to restructuring schools through building more effective partnerships between schools and community residents. The aim of this study is to clarify what kind of actions parents and local residents took in school—community relations, by over-viewing preceding studies on the educational reform in Kochi Prefecture. As a result, it is revealed that they willingly desired control—oriented education.

## 目次

- 1 はじめに
  - A 関心の所在と本稿の目的
  - B 分析の視点
- 2 改革の始動
  - A 「開かれた学校づくり」の展開
    - 1. 「第一期考える会」の議論
    - 2. 参加の制度化と活動の展開
    - 3. 学校像の模索と地域への期待
  - B 対立の解消
    - 1. 県教委と教職員組合の対立
    - 2. 対立から対話へ
- 3 改革の転調
  - A 地域の位置づけの揺らぎ
    - 1. 「第二期考える会」の議論
    - 2. 「開かれた学校づくり」の分岐点
  - B 参加の先に顕在化する課題
    - 1. キャンペーンを担う地域
    - 2. 管理を求める保護者
    - 3. 教職員組合の対応
    - 4. 改革の帰結
- 4 おわりに

## 1 はじめに

### A 関心の所在と本稿の目的

学校と地域の関係のあり方が問われている。従来の学校の前提であった拡大を基調とした工業社会が、縮小し多様化する消費社会へと移行する中で、学校のあり方もまた転換されようとしている。学校は、他者との協働による新たな価値の生成の経験の場として組み換えられ始めている<sup>1</sup>。ここにおいて教育課程は、学校内で完結し得ないものとして、つまり「社会に開かれた教育課程」<sup>2</sup>として構想されることとなる。そして現在、こうした転換の実践的な枠組みとして、「地域学校協働活動／本部」が実装化されつつある。ここでは、学校を組み合わせる重要な一つの契機として、また学校との間で課題や目標を共有しともに教育を担う協働のパートナーとして、「地域」との関係に期待がかけられている。

学校と地域に関する現況をこのように理解してよいとすれば、1990年代後半の「開かれた学校づくり」の代表的実践である「土佐の教育改革」を対象に地域の位置づけを明らかにすることには、一定の重要性があると思われる。というのも、この改革は、地域との連携から新たな学校像を模索し、学校単位での参加を制度化した点で、現在の学校と地域の協働論の一つの系譜にあるとも考えられるからであり、同時に先進性が評価されながらも後に当事者であった知事や教

育長によって否定的に総括されてもいるからである。

改革を主導した当時の県知事、橋本大二郎は“全体としてうまくいったとは思わない”<sup>3</sup>と改革を振り返り、また教育長であった大崎博澄は“惨憺たる敗北を喫した”<sup>4</sup>とまで述べている。そしてこの「敗北」について両者が揃って指摘している要因が、学校が変わらなかったこと、そして地域が変わらなかったこと、なのである。

以上を踏まえ本稿では、「土佐の教育改革」の「開かれた学校づくり」において地域がいかなる意義と課題を持ったのかを、改革の経過を追いながら明らかにするとともに、現在において学校と地域の協働を論じる際の示唆を得ることを目指す。

## B 分析の視点

以上のような関心から「土佐の教育改革」を分析するにあたり、ここではその分析の視点を、この実践を扱った代表的な研究者の一人である神山正弘の議論の検討から導出したい。

神山は、教育行政改革によってこそ、「土佐の教育改革」は教育改革としての成果をあげ得ると捉えた。以下ではこの神山の議論を3つの段階に整理することで理解を試みる。

第一は国家レベルを想定した議論である。日本教育学会のシンポジウムにおいて「土佐の教育改革」の動向を報告した神山は、この改革がある種トップダウン的に進行していることの必然性を指摘した。神山によればそれは、“国民・住民を主体とする教育の計画・組織・運営”としての教育行政を支える一つの柱である「親・住民参加」が、もう一方の柱であるはずの教育行政機構によって「疎外」されてきたから、である。つまり、“親・住民の教育の計画化や組織化の自由な展開を押しとどめてきた基本的形式が、…(中略)…「国家による国民の教育」であった”のであり、そうした中で“客体として、受益者として負担者として、行政施策への同意・動員の対象でしかなく、あるいは“教育組合運動に代替されて、その自律的発展が妨げられてきた”のが国民だったというのである。したがって、その疎外を克服した先に、“教育概念の再構成を含む、民衆の自己改革・自己形成の取り組み”が“国民的営為として発展するはず”であることが見通されることとなる<sup>5</sup>。

その上で第二に、自治体レベルでの教育行政のあり方が問われる。神山は高知県を念頭に置きながら、教育委員会のあり方が“民意とも子どもの意見とも専門

家である教師の意見とも遊離し”<sup>6</sup>ていたと見、人々の参加による教育委員会の再創造という方向性を提示する。

優れて人々の内心にかかわる教育の営みにおいては、権力による強制や威圧、批判的精神の抑制はなじまない。だとすれば、教育の営み自体を一般政治から分離し、親・住民の意思と直結した教育政治を創造する以外に問題の解決はない。／したがって、教育政治の復権、教育行政の創造こそが教育の荒廃解決の課題となる<sup>7</sup>。

ここでは、権力の一方的な作用が想定、課題化されている。そして、それを乗り越える保護者・住民の参加による教育行政改革が、「教育の荒廃」と呼ばれる状況の改善につながるという論理が導かれる。すなわち“教育行政における住民・親の支配力(参加)”の制度化による“子どもたちの成長発達”の実現が主張されているのである<sup>8</sup>。

そして第三に、最終的に問われるべきが、学校レベルでの教育実践の改革である。

「土佐の教育改革」の基本的構図は、…(中略)…児童・生徒の学校運営参加によって、これまでの一方的な教師・生徒関係が改革され、また開かれた学校づくりや地域・家庭・学校の連携によって、そのような教師・生徒関係が開かれた透明なものへ、そして相互に説明責任を伴うものへ移行するならば、教師の教えも生徒の学びとその自覚も改善・改革されるはずだというものであった<sup>9</sup>。

ここでは教師と生徒との間の一方的な権力の行使が問題とされた上で、「開かれた学校づくり」によるその乗り越えと、それによってもたらされる教育的な改善・改革が見通されている。

このように、神山の「土佐の教育改革」論は、国家と国民、教育委員会と保護者・住民、教師と生徒という二項対立的な構図における一方的な権力行使の形式を前提にしたものであった。そしてその上で、保護者・住民・子どもの各層での参加を通じた教育行政改革によってこの対立とそのもたらす疎外を超克し、教育荒廃の解決や成長発達の実現を見通そうとする議論であった、ということが出来る。

この議論に立った場合、冒頭でみた橋本らの感覚を

捉えることは難しい。なぜなら「土佐の教育改革」では、「開かれた学校づくり」が制度化されたことにより、教育的な改善・改革が実現されているはずだからである。つまり神山の議論では、保護者・住民の参加と教育の改善・改革とが当為として直結されているがゆえに、学校と地域の関係に内在する保護者・住民の消極的側面を検討し得なくなる可能性がある。

したがって、本稿が着目するのは、第一に、学校への参加が実現した先にあられる消極的な側面を含めた保護者・住民の姿であり、第二に、「開かれた学校づくり」における地域の具体的な位置、すなわち参加によって生起する子ども・教師・保護者・住民の教育実践上の関係を扱った先行研究である。

以下、こうした視点をもとに、「土佐の教育改革」の展開を追っていく。

## 2 改革の始動

### A 「開かれた学校づくり」の展開

「土佐の教育改革」は1997年度から2006年度までの二期10年間にわたる高知県の教育改革である。この改革で重視された観点の一つが学校と地域の関係であった。本節では、「土佐の教育改革」の「開かれた学校づくり」の展開を概観し、そこでの「地域」の位置づけを確認する。

#### 1. 「第一期考える会」の議論

「土佐の教育改革」は、当時の高知県知事、橋本大二郎の二期目の選挙公約として登場した。教育改革が公約化された背景には、県民の学校教育への不満が存在していた。橋本は県内各地を訪問する中で「とにかく教育を何とかしてほしい」という県民の問題意識を肌感覚で捉えていた。橋本のこうした実感はまた、各種の調査によって裏付けられたものでもあった。1990年、1993年、1996年に実施された教育世論調査では、県民の小中学校教育への満足度がそれぞれ26.4パーセント、23.6パーセント、18.0パーセントであることが示されていた。“子どもの学力や教員の資質・指導力等の点で、県民の期待に十分応えられていないという厳しい現実”<sup>10</sup>が、高知県教育委員会にも共有されていた。

二期目の再選を果たした橋本は、改革に着手するにあたり、“まず第一歩は…(中略)…各界のびとに議論をってもらうことではないかと考え、「土佐の教育改革を考える会」”<sup>11</sup>という、改革の指針を定める県民参加型の議論の場の設置を打ち出した。こうした参

加型の手法が採られた背景には、後述のような高知県の教育界における文脈、すなわち県教委と教職員組合との長年の対立、そしてそれによる県民の教育への不満の蓄積という事情があった。したがって、「考える会」の委員には、校長会や市町村会の代表者、研究者、医師、経済界関係者などに加え、各会派の県議や教職員諸団体の代表者、保護者などを含む33名が選任されることとなった。

1996年6月、「第一期土佐の教育改革を考える会」の第1回会合が開催され、改革が動き出した。「第一期考える会」は年内に10回の会合を開き、「教員研修」(第2・3回)、「教員採用」(第3・4回)、「管理職登用、学力向上」(第5回)、「基礎学力の定着」(第6回)、「学校・家庭・地域の連携」(第7回)、「中山間地域の教育、幼・小・中・高の連携、障害児教育」(第8回)、「教委・組合正常化」(第9回)について議論が交わされた<sup>12</sup>。

本稿の関心にかかわっては、第7回会合において「学校・家庭・地域の連携」が議題とされている。この第7回会合では、その後の改革の施策の枠組みとなる次のような発言がPTA代表者からなされた。

学校運営について積極的に地域の方も保護者も参画できる条件づくり、学校運営委員会といった取り組みも必要だ。生涯学習という観点からも、開かれた学校づくりを手掛けていくべきだ。学力や健全育成、いじめ、不登校が話し合える場を。各校に保護者と地域と学校、有識者、関係団体とくみしながら組織づくりが問われているのではないか<sup>13</sup>。

「第一期考える会」は、半年間にわたる議論から「教員の資質・能力の向上」「子どもの基礎学力の定着と学力の向上」「学校・家庭・地域の連携による教育力の向上」を中心とする7項目の提言をまとめた。「学校・家庭・地域の連携」については、以下のように提起された。

子供たちの教育は、学校・家庭・地域社会がそれぞれの役割を果たしながら相互に連携し、社会全体として取り組んでいくことが、極めて重要である。／そのため、学校・家庭・地域の代表者がともに話し合える場づくりに取り組み、協力し合えるシステムを構築するなど、開かれた学校づくりを推進すべきである<sup>14</sup>。

これらの議論が、「土佐の教育改革」における「開かれた学校づくり」の仕組みとして施策化されていくこととなる。

## 2. 参加の制度化と活動の展開

上記の提言を受けて、県教委は「第一期考える会」の第10回会合で「基本的な対応方針」を提示した。「学校・家庭・地域の連携」については次の3つ施策が提示された。

第一に、「地域教育推進協議会」の設置である。これは“児童、生徒、地域の視点に立った三者の課題などを議論し、さまざまな活動を企画、提案、具体化して”いく基礎自治体レベルの組織である。市町村教委、学校、PTA、子ども会指導者等が構成員として想定されており、“市町村として地域ぐるみの教育を推進する核”と位置づけられている。第二に、「開かれた学校づくり推進委員会」の設置である。これは“学校を地域に開かれたものとし、学校を軸に児童、生徒のための教育を考える”ことを目指す学校単位での組織である。教師やPTAだけでなく、児童・生徒代表の参加が想定された。そして第三に、これらの制度を設置・活用することで“地域ぐるみの教育を推進し、活動を支えていく”人材としての、「地域教育推進員」（後に「地域教育指導主事」）の配置である<sup>15</sup>。

「開かれた学校づくり」を推進するこれらの仕組みは、「土佐の教育改革」の第一期を通して迅速に制度化されていった。「地域教育推進協議会」「開かれた学校づくり推進委員会」は改革3年目にあたる1999年度にはほぼ全ての自治体及び学校に設置され、「地域教育指導主事」については1997年度に13名、1998年度に31名、1999年度には全市町村へ53名の配置が完了した<sup>16</sup>。こうして、「地域教育推進協議会」「開かれた学校づくり推進委員会」「地域教育指導主事」という3つの施策によって、「土佐の教育改革」における「開かれた学校づくり」の基本的な枠組みが整備された。

この参加制度について注目されるのは、子どもの参加が重視されている点である。例えば、「開かれた学校づくり推進委員会」の設置にあたり、県教委が作成した「開かれた学校づくり推進委員会設置要綱(例)」<sup>17</sup>では、委員構成の筆頭に「児童・生徒の代表」が置かれていた。また、当時の教育長であった吉良正人はこの子どもの参加について、1997年6月の県議会において以下のように答弁している。

子供たちが今何を考え、どういった意見を持ち、何を望んでいるかを的確に把握をできるような、そ

ういった体制づくりが重要だと考えております。そのために、…（中略）…構成メンバーにまず子供たちの代表を入れて議論をしてほしいと、そういった指導をいたしているところでございます<sup>18</sup>。

「開かれた学校づくり推進委員会」への子どもの参加は、同時期の社会的な状況から高く評価されていた。欧米の学校参加制度が紹介される中で、あるいは「子どもの権利条約」の批准・発行による子どもの意見表明権への関心の高まりを受けて、1990年代の学校参加論では子どもの参加が重視されていた。日本の政策としては、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」が「学校評議員」を提唱したが、子どもは委員として想定されていなかった。こうした中で、「開かれた学校づくり推進委員会」への子ども参加は画期的な仕組みとして迎え入れられたといえる<sup>19</sup>。高知県では、学校評議員制度を「開かれた学校づくり推進委員会」によって代替するという対応がとられた。

このように参加の仕組みが制度化されるにつれて、学校と地域との関係において様々な活動が実施され始める。平塚真樹の整理によれば、「開かれた学校づくり推進委員会」の活動内容は次のようなものであった。第一に地域との連携活動である。具体的には地域清掃、通学合宿、職場体験、クラブ活動、ブックトークといった連携・交流活動であり、主に小中学校段階で行われたという。こうした活動には、学校と地域の信頼関係の醸成が期待できるとされた。第二に、学校の運営に関する討議である。子ども・教職員・保護者・住民による討議の場で、校則の改廃や学校課題への対応の検討などがなされた。こうした討議への参加には、民主主義の体験的学習の機会となる可能性が指摘された。第三に日常的な実践への反映が挙げられる。これは、イベント的な行事の実施にとどまらず、日常の学校生活での自治を高めていこうとする活動を指している<sup>20</sup>。「開かれた学校づくり」の推進によって、学校と地域の関係が、子ども・教職員・保護者・住民の具体的な関係として生み出されていったのだといえる。

## 3. 学校像の模索と地域への期待

それでは、「土佐の教育改革」として、こうした関係の先にどのような学校のあり方が構想されていたのだろうか。この点について、「第一期考える会」は積極的な議論を展開し得なかった。「考える会」第9回会合での全体総括では、そうした消化不良が複数の委

員から語られた。

二十一世紀を展望した本県の教育ビジョンが出ることを期待していた。現実には厳しく、細かい課題について論議して終わった感じがする。…(中略)…この会で公教育に信頼を取り戻す大きなビジョンを掲げたかった。

残念ながら過去の延長線上の話か、もしくは枝葉の話が多かった。…(中略)…新しい価値観をつくって、哲学をつくらないと話が前へ進まない。

基礎学力とは何かということについてもっと論議したかった。人づくりとはどうあるべきか、それに学校の役割、そして地域、家庭での問題をどう適合させていくかがもっと論議されてもよかった<sup>21</sup>。

ここでは、「第一期考える会」の中で、改革全体の理念に関する議論が十分になされなかったことへの反省が語られている。「考える会」の提言によって、ひとまず学校と地域の関係を構築する参加制度は整った一方で、「開かれた学校づくり」の先にどのような学校のあり方を構想していくのかは、展開しはじめた各学校レベルでの実践に委ねられることになった。

一方、「考える会」の提言を受けた県教委の側では、学校のあり方に踏み込んだ構想が共有されていた。教育長の吉良は、1997年の県議会6月定例会で次のように述べている。

子供たちの生きる力、すなわち子供たちが自分で課題を見つけ、みずから学び、みずから考え、そして主体的に判断し、行動して問題を解決する力をはぐくむことは、土佐の教育改革の基本的な理念でもあります<sup>22</sup>。

また県教委は、「開かれた学校づくり」のあり方を次のように示している。

開かれた学校づくりは、こうした学校の閉鎖性・画一性・硬直性から脱却することが基本としなければならない。これからの新しい学校として内外に開かれた開放性を持つことであり、また、地域に開かれた学校として教育活動の多様性を持つことではないか<sup>23</sup>。

県教委はこのように、「開かれた学校づくり」を通じて、学校のあり方そのもの、すなわち教育実践・学習のあり方の革新をも見通していた。ここにみられるのは、学校が「閉鎖性・画一性・硬直性」から「脱却」するための「多様性」の契機を「地域」に見出すという学校と地域の関係論であった。県教委のこのような姿勢を踏まえると、地域がこうした学校の組み換えの契機となり得たのかについての、具体的な学習場面からの検討が必要となる。

## B 対立の解消

前節でみたように、「開かれた学校づくり」は「土佐の教育改革」の一つの柱であった。このような地域の参加はまた、高知県の教育界に長く存在した対立構図の解消という観点からも、改革における重要な意味を持っていた。

### 1. 県教委と教職員組合の対立

高知県では1950年代末、勤務評定の実施をめぐる県教委と教職員組合との間で激しい闘争が行われた。1957年に文部省が全国での勤評導入を決定すると、翌年高知県教委は教職員組合の反対を押し切って実施規則を決定した。これに対し教職員組合は、休暇闘争への突入、校長による評定の提出拒否などをもって抵抗するが、県教委も免停職や減給等の処分に対応した。闘争の過程では、団体交渉の事件化による組合幹部の逮捕や、一部住民による組合員への襲撃事件なども生じた。

それ以降、県教委と教職員組合との関係は、議会をも巻き込みながら複雑な対立を形成していく。こうした状況の中で、不正な管理職人事や、教員採用への口利きが横行していたといわれている<sup>24</sup>。

当時の知事であった橋本は、改革以前の状況を次のように振り返る。

高知県の教育界には、1950年代に始まる、勤評闘争以来の抜きがたい怨念が残っていて、立場や考え方の違う者どうしは、対話さえ成り立たないといった状況が続いていた。こうしたことから、多くの県民が保護者が、高知県の教育に強い不満を感じていた…(中略)…<sup>25</sup>。

橋本の認識では、勤評闘争以来の対立関係は改革直前の1990年代半ばにも残存しており、それが「土佐の教育改革」の一つの要因になっていた。

## 2. 対立から対話へ

「土佐の教育改革」を掲げ二期目に入った橋本がまず着手したのは、こうした対立の緩和であった。橋本は再選直後の議会で次のように述べ、対立を越えた対話と呼びかけた。

教育に携わる方々をお願いをしたいことは、教育委員会だ教職員団体だという帰属意識で物を考えるのではなく、子供たちと目を合わせ、正面から向き合える教育者としてあすのあるべき姿を考えていただきたいということでございます<sup>26</sup>。

こうして組織されたのが、「土佐の教育改革を考える会」であった。対立から対話へという方向性は、この会の委員構成にもあらわれている。「考える会」には、勤評闘争で県教委と最も対立した高知県教職員組合・高知県高等学校教職員組合をはじめ、県内5つの教職員団体全ての代表が含まれていた。「考える会」で委員を務めた県教組委員長の國松勝は「考える会」の設置について、“県民参加型の開かれた教育行政への大きな一歩なるもの”であり、“公選制教育委員会廃止以来、まさに画期的なこと”となったと述べている<sup>27</sup>。これ以後、各教職員組合委員長と県教育長、組合書記長と県教委課長との意見交換の場が定期的に行われるようになった。

教職員組合の「考える会」への参加は、「開かれた学校づくり」施策の形成に影響を及ぼしたという点からも注目される。例えば教職員組合は、ある中学校で実践されていた生徒・保護者・教職員による校則の検討会の取り組みを「考える会」で紹介しながら、学校単位での参加制度の設置を要求していたという。この校則検討委員会の実践を主導した教師、長野浩三によれば、こうした教組からの働きかけが契機となり、学校運営への三者の参加が「開かれた学校づくり推進委員会」として実現したとされる<sup>28</sup>。

このように「土佐の教育改革」は高知県の教育界に大きな変化をもたらした。これは、参加を契機とした対立構造の変化として次のように捉えられた。すなわち、従来、教職員組合との激しい対立の中で、“行政権力を持つ県教委は場合によると正当性を保持できないかなり強引な措置を用いて”<sup>29</sup>勤務評定等の施策を推し進めてきたが、改革後は、教組を含めた参加の場での議論が中心となり、また基礎自治体・学校レベルでは、子ども・教職員・保護者・住民の参加制度が構築されていったとされるのである。

改革前までのような、県教委が施策を一方向的に決定し、教組などがそれを実力で阻止する力と力のぶつかり合いは見られなくなった。むしろ「考える会」や公聴会・シンポジウムなどの公開の場で、どちらの主張が県民世論や保護者などの共感と支持を得られるかの争いという側面が、改革以降は顕著になっている<sup>30</sup>。

日本教育学会の特別課題研究「教育改革の総合的研究」の報告書の中で、乾彰夫は関係の変化を上記のように指摘した。文部省・県教委による一方向的な権力行使は以前ほどみられなくなり、人々の参加を基調とした教育行政や学校のあり方が形成されつつあったのだという。ではこうした権力関係の変化は、「開かれた学校づくり」の具体的な参加の場において、どのようにならわれたのだろうか。

## 3 改革の転調

### A 地域の位置づけの揺らぎ

#### 1. 「第二期考える会」の議論

第一期の最終年度である2001年、「考える会」の座長団を中心とする「土佐の教育改革フォローアップ委員会」は5回の会合を開き、改革の総括を行った。同年9月に「フォローアップ委員会」が提出した「論点整理」は、「学校・家庭・地域の連携」について、県民からは学校が開かれてきていると評価されている一方で、取り組みに格差があること、家庭の教育力の低下が課題であることなどを指摘した<sup>31</sup>。

これを受けて「第二期土佐の教育改革を考える会」が4回にわたって開催された。「第二期考える会」は、「教員の資質・指導力の向上」「子どもたちの基礎学力の定着と学力の向上」(第1回)、「学校・家庭・地域の連携による教育力の向上」「幼(保)・小・中・高の連携教育」「障害児教育」(第2回)について議論を行い、第3回会合において「子どもたちの基礎学力の定着と学力の向上」「教員の資質・指導力の向上」「障害児教育の推進」「豊かな心を育む教育の推進」「家庭・地域の教育力の向上」「学校・家庭・地域の連携の強化」の6項目から成る「まとめ」を提出した。

「地域」の位置づけに関しては以下の2点が注目される。第一に、「家庭・地域の教育力」の低下という問題意識が広がっていることである。教師への批判が集中した「第一期考える会」に対し、「第二期考える会」では家庭の教育力の衰退が多くの委員によって指摘さ

れた。これにより第二期では、第一期改革の柱であった「学校・家庭・地域の連携による教育力の向上」から「家庭・地域の教育力の向上」が分出することとなり、子育て相談体制の整備、子どもの食生活や生活リズムの改善が家庭・地域ぐるみで推進されることとなる。

第二に、学力向上が地域と関連づけられていることである。第二期では「子どもたちの基礎学力の定着と学力の向上」が改革の柱の先頭へと格上げされ、強調されているが、この中に「学校・家庭・地域の連携」が盛り込まれた。「第二期考える会」の議論を受けて、第4回会合で県教委が示した「基本的な対応方針」には次のようにある。

○子どもたちの学力の向上のためには、開かれた学校づくりをより一層推進し、学校と家庭が相互の信頼をもとに連携を深め、子どもの主体的な学習態度を育てる取り組みを進める必要がある。／◆学校・家庭・地域が一体となった学力向上のための取組<sup>32</sup>（を推進する。一引用者）

このように学力向上の問題は、教師の指導力の問題に限定されず、地域全体で取り組むべき課題として捉えられているのである。

また、第二期の開始にあたって、上記「対応方針」に加えて県教委が提出した「アクションプログラム」では、「学校・家庭・地域の連携の強化」の「取組指標」として、「開かれた学校づくり推進委員会」での学力向上に関する協議の実施率を100パーセントにする目標数値が設定された。

このように第二期では、改革における「地域」の位置づけの変化が認められる。「開かれた学校づくり」施策の実施を通して人々の関心が学校・家庭・地域へと向けられた第一期を経て、家庭・地域の教育力の低下が問題視されていく中で、第二期の議論において「地域」は、学校との関係というよりは、それ自身が教育力の「再生・向上」の対象とされていった。つまり、第二期改革での「地域」は、学校教育を補完する教育力の担い手として位置づけなおされていったと考えることができる。

## 2. 「開かれた学校づくり」の分岐点

改革が第二期目に入ると、上記のような改革の方向転換が課題として指摘されはじめる。例えば乾は、到達度把握検査の数値目標が設定されるなど学力問題が重点化された第二期の改革方針を受けて、“「土佐の

教育改革」理念とはずれた学校像に進む可能性もないとは言いきれない”と注意を促した。というのも、“CRTに示される学力を上げることを直接の目標に据えることと子どもたちの中にある様々な問題を解決していくこととは、その実践スタイルは必ずしも一致しない”から、である。改革の進行するにつれ、「開かれた学校づくり」の中で“学校全体をどのような「空間」にしていくのか”が問われている<sup>33</sup>。

また平塚眞樹は、“教育改革が第二期に入った今日、「開かれた学校づくり」は分岐点に立っている”<sup>34</sup>との指摘を行った。平塚は「開かれた学校づくり」を「連携・協力モデル」「市場・商品モデル」「民主主義の深化・育成モデル」に類型化することでこの間の動きを分析している。平塚によれば、「土佐の教育改革」には当初、多様な教育要求を前提としたコミュニケーションと合意形成を目指す「民主主義モデル」と子どもの成長を軸に共同性を前提化し連携活動を構想する「連携モデル」とが混在していた。しかし、施策の実現化に伴って両モデルは分岐し、「市場モデル」の台頭と「連携モデル」の強調によって、第二期以降には「開かれた学校づくり」のあり方が転回していくといふ<sup>35</sup>。

当事者の率直な話し合い・合意形成といった手間のかかる民主主義的手続きを素通りした、いわば「動員」型の「連携・協力」へと傾斜しかねない懸念も抱かせる。「学力向上のための取り組み」も、各々の地域・学校における「学力とは何か？」をめぐる大人・子ども、教職員・保護者などの中での意見の食い違いから始まる丁寧な議論を経ないで進めると、…（中略）…子どもを含めた関係者総体を巻き込んだテスト学力引き上げの取り組みとして展開されかねない<sup>36</sup>。

こう述べた上で平塚は、「民主主義モデル」の位置づけが揺らいでいるとして、「開かれた学校づくり」のあり方を丁寧に議論していくことが重要になっている<sup>37</sup>と指摘した。

このように、改革が二期目を迎えた後、「開かれた学校づくり」のあり方をめぐる一種の懸念が浮上していた。

## B 参加の先に顕在化する課題

それでは、学校と地域との具体的な関係の中で、何が生じていたのだろうか。本節では、そこで展開した活動の内容を、平塚の導入した類型に沿う形で、連携・協力の場面、合意形成の場面の中にみていく。

### 1. キャンペーンを担う地域

まず、「開かれた学校づくり」における地域連携活動について取り上げる。「土佐の教育改革」の総括を目指す全国研究者の会が2006年に実施したアンケート調査によれば、学校と地域の連携による活動実施状況（「よく行われている」と「まあ行われている」の割合の合計）は次の通りであった<sup>38</sup>。すなわち、「地域の人の学校行事への参加・補助」が90.9パーセント、「PTA・地域の人の日常的な来校（行事以外の時の）」が62.1パーセント、「PTA・地域の人の授業の補助・参加（講師／アシスタント）」が45.6パーセント、などである。2000年の調査と比較すると減少しているものの、子ども・教職員・保護者・住民の関係が生まれ得る活動の機会が存在していた状況がうかがえる。

具体的な活動の中身については、いくつかの事例が報告されている。それによれば、地域との連携活動とは、調査活動に基づいた「あいさつ運動」「読書運動」「子どもの食生活を中心とした取り組み」「テレビを消したら見えるものキャンペーン」といった内容であったことがわかる<sup>39</sup>。

こうした連携活動の実態は、保護者への調査からも確認することができる。県教委が改革の10年間を評価するために行った調査の中で、高知県小中学校PTA連合会は教育改革の成果として、“地域ぐるみで教育課題を共有する段階から、おとなが行動する段階に移っている。みそ汁運動やノーテレビ運動が広がってきている”ことを挙げた上で、“PTAと地域との連携は進んできている”と回答した<sup>40</sup>。そして、改革終了後の2007年度以降の「取組の方向性」を、“①子どもたちの生活スタイルの改善を推進する。保護者の生活スタイルも見直すように声をかける。②学校とPTAがネットワークを組んで、家庭教育をサポートしていく必要がある”と定めた<sup>41</sup>。

このような連携活動の傾向は、前節で概観したような改革の第二期にかけて示された懸念と重なる。「開かれた学校づくり」における「地域」は、学校との関係というよりは、家庭・地域そのものの教育力の再活性化の観点から捉えられていた。そしてここでは、生活全体を律するキャンペーンが、地域ぐるみでの教育運動として展開されていた。それは、たしかに平塚の

というようないわば動員型の連携・協力活動として繰り返されてきたかのようにもみえるが、一方で、地域の側が主体的に支えることによって成立していた面もあったのである。

### 2. 管理を求める保護者

次に、「開かれた学校づくり」の学校運営参加の側面についてであるが、ここで再び「土佐の教育改革」の総括を目指す全国研究者の会によるアンケート調査から、学校運営への参加の状況を概観しておく。学校運営への参加制度としての活用が期待される「開かれた学校づくり推進委員会」は、「土佐の教育改革」第一期の前半にはほぼ全ての学校で設置されていた。調査によると、「開かれた学校づくり推進委員会」に児童・生徒代表が委員として参加している学校の割合（「規則で決めて入っている」と「その他」で入っている）の割合の合計は、全ての学校段階で80パーセントを超えていた。また全体の70パーセントを超える教師は、児童・生徒の参加を重要視し、「開かれた学校づくり推進委員会」を子どもや教師・保護者・住民の成長や学習・自己反省の機会と認識していた<sup>42</sup>。

本節では、参加の場の実態をみるために、改革の中でも先進的な事例として評価されている奈半利町立奈半利中学校、高知市立一宮中学校を扱った、池谷壽夫による「開かれた学校づくり推進委員会」の研究を参照する。池谷によれば、奈半利中の「開かれた学校づくり」が本格的に始動したのは1998年度であった。奈半利中の「開かれた学校づくり推進委員会」（「三者会」）は生徒会、職員会、PTAの三者で構成され、年1回の「三者会」で各々の要求を議論し、合意され必要と判断されたものを実施するというものである<sup>43</sup>。

「三者会」の設置によって学校への参加を果たした奈半利中の保護者たちは、この「三者会」の実践でどのような存在であったのだろうか。注目されるのは、「三者会」で示された保護者からの要求の内容である。順を追ってみていくと、第1回「三者会」で保護者から出された意見は“分からない子供にはそのままにしないで最後まで教えてほしい”といった授業改善に関するもの、服装や部活動の規定についてのものであった。翌年の第2回では、“授業を分かりやすく、生徒が納得するようにしてほしい”ということや、生徒のノーヘルメット通学や買い食いをやめさせてほしいという要望があげられた。これに対して学校からは、そうした課題があるのであれば保護者にも一緒に考えほしいと投げ返している。また生徒から保護者に対して“もっと子供をきちんとした目でみてほしい”との訴



えが述べられた。第3回では“もっと学力のレベルを上げるために、(全員に)補習をしてほしい”という要望が、第4回では“全員に「補習をしてもらいたい」という要望”が出された。そして第5回には、“「学力の低下」を心配する声が保護者から多く出され…(中略)…その関連で「夏休みに強制的に補習をしてほしい」という要求がだされた。”この回は、前年度に生徒の提案をもとに実現した学園祭について話題となる場面があったが、それに対して保護者から出されたのは“学力保障への不安からか、「学園祭と文化活動発表会をどちらかにしてもらいたい」という要望”であった<sup>44</sup>。

このように「三者会」において保護者は、学校に対して生活指導の徹底や補習の強制などを一貫して要求したという。ここで示される保護者の姿は、改革の中で構想されていた学校の組み換えの契機としての地域とは距離のあるものに思われる。むしろ、池谷の研究は、参加することを通じて却って自ら管理主義的な教育を求めるかのような保護者像を明らかにしているようである。

さらに池谷は、子どもの参加についても問題を提起している。

生徒たちの間には、教員や保護者から権利と同時に責任があると言われる中で、自らの要求を事前に自己規制して削ぎ落してしまい、その結果要求を取り下げたりする事態が生じている<sup>45</sup>。

また池谷は一宮中からは次のようにも述べている。

検討委員会自身が…(中略)…生徒参加による、生徒会を巻き込んでの「いい子」のための全学相互監視委員会とならないように、多様で異質な生徒の声をていねいに時間をかけて拾い上げ汲み上げていく多様な参加のルートとシステムを創る必要がある<sup>46</sup>。

ここで示唆されているのは、参加の場が子どもたちの自治的な学校生活の創造を促進するのみならず、場合によっては大人の意を先取りし自主的に管理の度を強める可能性さえあるということだろう。子どもが主体的に考えることのできる学習のあり方を理念とした改革が、そのための契機として期待された参加の場において、困難に直面する可能性があったのである<sup>47</sup>。

### 3. 教職員組合の対応

参加の先にみえてきたこのような事態に対して、教組はどのように応じたのだろうか。県教組の書記長を務めた杉村知之は、県民参加の教育改革を全般的には好意的に捉えながらも、勤勉手当への成績率の導入や指導を要する教職員の認定といった教員人事の新制度を問題視する。ここで杉村が捉えているのは、これらの人事評価制度が「土佐の教育改革」の一環として位置づけられている点である。

「新しい人事評価制度の検討」などが「土佐の教育改革」の名ですすめられている。それまでの権力的な教職員管理から、公開の場で一定の県民世論を背景に成績主義的な教職員管理に転換されていったのである。

土佐の教育改革の流れは、閉鎖的な教育行政改革を一定前進させ、県民参加の教育改革に道を開いた。しかし、一方で県民世論を背景とした「開かれた」論議のなかで、成績主義・競争主義的な教職員管理の施策も導入されていった<sup>48</sup>。

ここでは、参加によって連帯するパートナーと目されていた保護者や地域住民の支持こそが学校現場の管理の推進力となるという転回が語られている。しかし、こうした事態は自覚的に引き受けられてはいなかったのではないだろうか。例えば、先の『土佐の教育改革10年間の総合評価書』の中で示された教職員団体による自己評価は、学校・家庭・地域の連携が不十分であったからこそ、その連携を今後の運動の最も大切な視点としたい、というものであった。

ここでみられるのは、先に述べたような二項対立的な権力の構図に基づく「土佐の教育改革」理解の限界ではないだろうか。つまり、教育行政機構による権力行使とそれへの対抗の関係を想定し、被抑圧側として教師・保護者・住民の一体性を把握したとき、後者すなわち保護者や住民(あるいは教師自身)による前者への支持という局面を捉えあぐねてしまうのではないかということである。

### 4. 改革の帰結

「土佐の教育改革」は2006年度をもって終了した。県教委は2006年、『土佐の教育改革10年間の総合評価書』を提出した。この評価書によれば、改革は一定の成果をあげたと評価されている。例えば、学校への満足度や楽しさといった肯定的評価の割合は、保護者、

児童・生徒ともに全国平均を上回る結果が示された<sup>49</sup>。また、改革を通して議論されてきた学力についてみれば、到達度把握検査の結果、小中学校の国語や小学校の算数では全国とほぼ同等か上回る成績であったとされている<sup>50</sup>。

翌年には悉皆調査での「全国学力・学習状況調査」が実施された。高知県の正答率は全国平均を下回っており、中学校では全国46位であった。また、同年度の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」では、高知県の「不登校児童生徒数」「暴力行為発生件数」「高校生中退率」は全国最下位水準であった。

これらの結果は、「土佐の教育改革」後の高知県の教育のあり方に影響を与えたと考えられる。2008年、県教委は「学ぶ力を育み心に寄りそう緊急プラン—「学力向上・いじめ問題等対策計画」」を公表し、学力、生徒指導上の問題発生率を全国水準まで改善する目標を掲げた。各学校に向けては、学校評価に基づく学校改善プランの作成を徹底するとともに、計画の進捗管理を行い支援を提供するとした<sup>51</sup>。

改革後にはまた、改革を主導した当事者たちの評価が披瀝された。冒頭でみたように橋本は、改革が全体として成功しなかったと振り返っている。その要因は、教育行政と学校現場との意思疎通が図れなかったことと、保護者や地域の学校任せの意識を変えられなかったことに求められている。当時の教育長であった大崎博澄も、同様の評価を下している。大崎は、「土佐の教育改革」は「子どもたちが主人公」という理念と「開かれた学校づくり」という方法論を提起したものの、“目に見える成果をあげられ”ず、“惨憺たる敗北を喫した”と述べている<sup>52</sup>。大崎はその理由を次のように述べる。

イジメであれば、強引に和解させて幕を引く。不登校であれば、学校になんとかして来させるとりくみに終始する。…(中略)…厳しい言い方をすれば、対症療法的な対応でお茶を濁すか、できない理由を法令や制度に求めるかに終始し、問題の本質的な解決を目指す、問題解決の道を教育の本質から考える、という思考回路は、教育行政にも、現場にも、はなから存在しなかった。

開かれた学校づくり推進委員会はすべての学校に設置されたが、問題を隠蔽する学校の体質は変わらず、教育の責任を学校だけに転嫁する人々の意識も変わらなかった<sup>53</sup>。

橋本、大崎によれば、「開かれた学校づくり」での保護者・住民による参加の実践の中から、現場レベルで学校・保護者・住民それぞれのあり方自体を検討し組み換えることができなかったのである。

#### 4 おわりに

本稿では、「土佐の教育改革」の検討から以下のことが明らかになった。第一に、改革の軸となった「開かれた学校づくり」施策における地域の位置づけである。特に第一期目の改革は、「開かれた学校づくり」によって人々の積極的な参加を求めることによって、地域の参加による新たな学校像を模索しようとしていた。ここで地域は、学校のあり方を組み換える一つの重要な契機となることを期待されていた。

しかし第二に、地域の参加を教育実践の次元で捉えることができなかったということである。「土佐の教育改革」を扱った研究の多くは、参加の制度化によって生じたはずの学校と地域の具体的な関係、すなわち子ども・教師・保護者・住民の教育実践上の関係に迫るものではなかった。それゆえ、この具体的な関係において顕在化していた適応的な参加の側面を捉えることができず、またその関係においてあり得た人々の変化を、活動論・学習論として提起し得なかったものと考えられる。これが次の点とかかわってくる。

第三に、地域の参加と学校の改善・改革とを為ととして結びつけることの困難である。本稿の検討からみえてきたのは、参加の実現によって権力による疎外から解放されたはずの保護者・住民が、自ら管理主義的な統制を求めていったかのような実態であった。これは、二項対立的な権力構図を前提に学校と地域の関係を捉える視角からは把握しにくい事態でもあった。人々が参加を通じて却って管理を欲するという学校と地域の関係のもう一つの局面がみえてきたのであり、これが当事者たちをして「土佐の教育改革」は失敗だったと言わしめる一つの要因であったと思われる。一方で、保護者・住民のこのような振るまいは、参加を通じて自覚された教育の当事者としての責任の率直な発露であったとも思われる。適応的な参加の側面に関する検討が課題となる。

現在において学校と地域の協働関係を検討する場合にも、この観点は示唆的である。学校と地域の協働の枠組みが全国的に整備されていく中で、学校と地域の関係という問題は、子どもを中心とした人々の具体的な関係とそこでの学習活動のあり方へと焦点化される

必要があるのではないだろうか。

### 注

- 1 牧野篤“はじめに—地域と学校がつくる子どもと社会の未来”〈東京大学大学院教育学研究科社会教育学・生涯学習論研究室「ぎふスーパーシニア」共同研究チーム『地域と学校を架橋する—「ぎふスーパーシニア」共同研究第2年目の報告—』（学習基盤社会研究・調査モノグラフ16）、2019）p.5-8.
- 2 中央教育審議会教育課程企画特別部会「論点整理」2015.
- 3 橋本大二郎“土佐の教育改革が残したもの”『関東教育学会紀要』40, 2013, p. 68.
- 4 大崎博澄“開かれた学校づくりの経験から民主主義を考える”『教育』No. 773, 2010, 46.
- 5 以上、日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会『教育改革の総合的研究 第二集』2002, p. 6.
- 6 神山正弘“高知の教育改革が問いかけるもの”〈神山正弘編著『分権型改革の可能性と課題：土佐の教育改革のプロセスと効果の総合的実証的研究』2008）p. 4.
- 7 *Ibid.*
- 8 *Ibid.*
- 9 神山正弘“高知県立公立諸学校校長・教頭アンケート調査の意義と目的”〈高知大学「土佐の教育改革の総合的効果に関する実証的研究」プロジェクト『高知の教育2006 土佐の教育改革の検証その1』2006）p. 15.
- 10 高知県教育委員会“「土佐の教育改革」これまでの歩みと課題”『教育委員会月報』52（8）、2000, p. 56.
- 11 橋本大二郎“「土佐の教育改革」は国に先駆けた”『中央公論』115（9）、2000, p. 253.
- 12 高知新聞社社会部教育改革取材班編『土佐の教育改革を考える』高知新聞社, 1997, p. 13-122.
- 13 *Ibid.*, p. 85.
- 14 *Ibid.*, p. 248.
- 15 *Ibid.*, p. 248-249.
- 16 高知県教育委員会事務局「土佐の教育改革10年間の総合評価書」2006, p. 17.
- 17 松原和廣“高知県の開かれた学校づくり, 新しい学校像を求めて”〈葉養正明編『学校評議員ガイド』ぎょうせい, 2000）p. 166.
- 18 1997年6月定例会での日本共産党牧義信議員の質問に対する答弁。
- 19 樋口淑子“土佐の教育改革”『学校事務』51（7）、2000, p. 53. 野村幸司“検証・「開かれた学校づくり推進委員会」”『教育』No. 638, 1999, p. 16など。
- 20 以上、平塚真樹“「開かれた学校づくり」をめぐる政策過程施策”〈日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会『教育改革の総合的研究 第三集』2003）p.73-74.
- 21 以上、高知新聞社社会部教育改革取材班編, *op. cit.*, 1997, p. 115-121.
- 22 1997年6月定例会での公明党池脇純一議員の質問に対する答弁。
- 23 松原和廣, *op. cit.*, 2000, p. 168.
- 24 以上、乾彰夫“「土佐の教育改革」の教育政治過程分析”〈日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会, *op. cit.*, 2003）p. 3-5.
- 25 橋本大二郎, *op. cit.*, 2013, p. 66.
- 26 1995年12月定例会での自由民主党東川正弘議員の質問に対する答弁。
- 27 國松勝“高知の教育改革”『教育』47（2）、1999, p. 55.
- 28 長野浩三“開かれた学校づくり推進委員会の取り組み”『生活指導』No. 556, 2000, p. 110-111.
- 29 乾彰夫, *op. cit.*, p. 4.
- 30 *Ibid.*, p. 31.
- 31 *Ibid.*, p. 17-20.
- 32 *Ibid.*, p. 23（高知県教育委員会「「第2期土佐の教育改革を考える会」のまとめに対する基本的な対応方針」2001）.
- 33 *Ibid.*, p. 29.
- 34 平塚真樹, *op. cit.*, 2003, p. 78.
- 35 平塚真樹“「開かれた学校づくり」施策と学校教育改革”〈日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会『教育改革の総合的研究 第四集』2004）p. 47-51.
- 36 *Ibid.*, p. 51.
- 37 *Ibid.*, p. 52-53.
- 38 内田純一“学校・家庭・地域の連携による教育力の向上”〈高知大学「土佐の教育改革の総合的効果に関する実証的研究」プロジェクト, *op. cit.*, 2006）p. 35-36.
- 39 内田純一“「土佐の教育改革」研究と高知県社会教育委員の会議提言”〈神山正弘編著, *op. cit.*, 2008）p. 106-112.
- 40 高知県教育委員会事務局, *op. cit.*, 2006, p. 25.
- 41 *Ibid.*, p. 26.
- 42 高知大学「土佐の教育改革の総合的効果に関する実証的研究」プロジェクト, *op. cit.*, 2006, p. 59-61.
- 43 池谷壽夫“奈半利中学校「共和制」の到達点と課題”〈日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会, *op. cit.*, 2003）p. 81-82.
- 44 以上, *Ibid.*, p. 82-90.
- 45 *Ibid.*, p. 93.
- 46 池谷壽夫“子どもにとって「土佐の教育改革」とは何か”〈日本教育学会特別課題研究「教育改革の総合的研究」研究委員会, *op. cit.*, 2004）p. 151.
- 47 他方で池谷によれば、奈半利中の教師は三者会の実践から承認を基盤とした学習論を提示した。この点の検討が今後の課題となる。
- 48 以上、杉村知之“「土佐の教育改革」と教職員管理”『教育』52（7）、2002, p. 48-49.
- 49 高知県教育委員会事務局, *op. cit.*, 2006, p. 19.
- 50 *Ibid.*, p. 49.
- 51 西尾眸“家庭・地域の教育力を引き出す公教育へ—「土佐の教育改革」に見る教委の役割”『遙+』28（9）、2011, p. 65.
- 52 大崎博澄, *op. cit.*, 2010, p. 46.
- 53 *Ibid.*, p. 47-48.

(指導教員 牧野篤教授)