

教育改革における教育近隣政府の可能性と憲法学の課題

寺川史朗

目次

- 一 はじめに
- 二 教育権の所在をめぐる対立と融和
 - (一) 「国家か国民か」から「国家も国民も」へ
 - (二) 融和・協働の手段としての Local School Council
- 三 二つの実践例
 - (一) 世田谷区学校協議会
 - (二) 鶴ヶ島市学校協議会
- 四 教育改革と教育近隣政府像
- 五 むすびにかえて

憲法学、教育法学における国民教育権論の現代的変容は、国家教育権論と国民教育権論の間における旧来的な対立に融合をもたらす可能性があるかもしれない。新国民教育権説を唱える者は、その理論が伝統的国民教育権論から派生したものであると述べているが、実質的には国家教育権論に近いという見方もできよう。

また、新国民教育権説は、広義の「国民」概念に抛りつつ、「国家」の側に積極的にコミットメントしていることとする。そして、より多面的な角度から教育内容を決定し、それを実践していこうとする試みを提唱するのである。その試みのなかには、専門家としての「学識」を「内側」において披露することが含まれている。

そのような新国民教育権説に対しては、専門家の体制内化を危惧する指摘や、国家による教育への関与を是認することへの危機感に由来する批判が向けられている。それらの指摘や批判は、国家による教育への関与を誘発するとの批判を受けてきた主権者教育権説に対するそれと近似するが、国家による教育への関与を、その提唱者の意図にかかわらず、呼び込む可能性がある主権者教育権説は、当該関与を自明のものとし、むしろ積極的に国家の側にかかわることに重点を置いた新国民教育権説と、異なる点があるようにも見受けられる。

とはいえ、教育権の所在をめぐる「国家」か「国民」かという旧来からの対立は、新国民教育権説の登場により、融合する可能性が生じてきたと言つてよいであろう。

その際、問題となるのが、「国民」の側による「国家」の側への「かわり方」である。広義の国民概念を用いれば、一般国政ルートを通じた「国民」の側による関与があると言えるのであるが、広義の概念ではない

「国民」の側が、「国家」が扱う教育に対してかわかるといふ実践があるようには思われない。

一方、「地方」に目を向けると、教育に対して「住民」レベルでかわる実践例が出てきている。国家と国民の中間に位置する地方において住民が教育にかかわるといふ仕組みは、「教育に対する住民参加」、あるいは、「学校参加」という標語で表わされる。地方と住民の関係のなかから生まれる、言わば、近隣政府の教育版なるものが、教育をめぐる国家と国民の融合のなめ石として機能する可能性があるのではないか。そのような問題関心から、教育近隣政府の可能性を探求するのが本稿の目的である。そして、純粋な公権力ではなく、さりとして、純粋な私人でもない近隣政府が、教育における国家と国民の接点をいかにして作り上げていくのかといった現実的機能について探る予定である。

二 教育権の所在をめぐる対立と融和

(一) 「国家か国民か」から「国家も国民も」へ

教育の主体をめぐる憲法学と教育法学の議論では、真の主体を子どもたちであるとしながらも、教育を行うという意味での主体については、国民教育権論が主流を占めてきたと言つてよい。それに対するのが国家教育権論であり、両論は、その背景にあるイデオロギー対立と相俟つて、深刻な対立に陥つたと思われた。ただ、その後、両論の対立は、最高裁判所による折衷的な解決で、一応の決着を見ることになったのである。

とはいえ、それでもなお、政府の側は国家教育権論に固執し、憲法学や教育法学、あるいは、教師の側は国

民教育権論に固執した。そこには、政府の側が国家教育権論に出執したがゆえに、国民教育権論に依拠せざるを得なかつた憲法学や教育法学、あるいは、教師の側の事情があつたと言えるだろう。そして、憲法学と教育法学は、その過程で、日本国憲法二六条の意味内容に関し、生存権文化的側面説、主権者教育権説、学習権説を構築してきた。教育権の所在をめぐる議論は、国家教育権論や国民教育権論、さらには、国民教育権論のなかで構築されてきたそれらの諸説が、「モビール」のようにバランスを保つことによつて成り立っていたのである。

しかしながら、昨今の新国民教育権説にみられるように、国家と国民の間にある従来の「垣根」を取り払つてしまおうという主張が、かなりの批判を浴びながらも、台頭してきている。新国民教育権説は、現下の教育あるいは学校における諸問題に対応しきれない旧来の国民教育権論の実際面について、「停滞」という表現で批判し、弱い「たたかう民主政」を基調とした憲法保障的役割を担う公教育像を描く。そして、「国家か国民か」という対立軸自体の無意味さを指摘するのである。その是非については別稿への参照を請うこととし、⁴ 現実に、国家と国民の間にある垣根を取り払うことができるのかどうか、取り払うことが可能であるとしても、どのような形態の選択肢が用意できるのか、について検証する必要があるように思われる。それは、「国家か国民か」という思考から、「国家も国民も」という思考への転換を図ろうとするとき、⁵ いかなるシステムが考えられるのかという問題意識に基づくものである。

(二) 融和・協働の手段としての Local School Council

「国家か国民か」から「国家も国民も」へと転換するとき、国家と国民が融和できる場において、両者が協働

できる仕組みが必要となる。

ただ、国家レベルの教育システムのなかに、国民が関与していくというのは、将来的には、段階を踏めば、可能であったとしても、現実かつ早急には困難である。

そこで、国家と国民の中間に位置する地方や、そこに存在する学校において、教育や学校運営に関与する機会を設けるといふ選択肢が、まず考えられる。親や子どもとの学校参加に加え、地域住民が参加するという形態である。

例えば、アメリカ合衆国では、ニューディール期における場当たりの教育改革も含め、教育改革が叫ばれるときには、必ずと言ってよいほど、その後には国家的、社会的要請があった。科学技術振興と国防教育法の関係、差別撤廃と初等・中等教育法の関係はその好例である。一九八〇年代以降は、生徒の卒業基準や教師の採用基準、カリキュラムなど、地方の裁量事項とされていた幅広い事柄が、州政府によって、またあるいは、連邦政府によって処理されるようになってきた。この背景には、地方に幅広い裁量を認めてきたために生じた、教育制度や教育内容の多様化・複雑化を是正し、体系的な教育制度の構築と、全米標準的な一貫性のある教育内容の策定・実施が必要であるとの判断が働いている。教育改革の一環として展開された、体系的な教育制度と一貫性のある教育内容の確立という全米規模での諸州における取組みは、教育の効率化を実現する上では有用であると思われたが、教育の効率化を指標とした州政府や連邦政府への教育権限の上方委譲は、その一方で、財政基盤が脆弱な零細学校区を再編・統合する動きとして表われた。そして、教育の効率化とそこから得られる「費用の軽減」という実利は、個別の事柄、とりわけ、マイノリティへの教育上の配慮を欠くという結末に至るのである。

そのような、教育の効率化による「細かい部分」への配慮の欠如を補うためにはどのような方策が考えられるか。その具体的方策として、とりわけ都市部において、編み出されたのが、学校ごとに「評議会」を設置し、そこで「細かい部分」を決めていくという仕組みである。それが、学区の統廃合により地理的に広くなった巨大学校区では十分に対処できないような教育上の課題に取り組むための、教育専門の近隣政府の誕生へとつながっていく。

例えば、イリノイ州シカゴ市の場合、学区の統廃合により、全米でも三本の指に入るといわれる巨大学校区を有しているが、一九八八年に独自の教育制度改革が行われ、同市を五〇〇強の（現在では五四〇程度）地域に、学校ごとに分け、各学校に、校長、教員代表、保護者代表に加え、地域代表が構成員となる「地域（地方）学校評議会」(Local School Council)を設置することとした。そして、学校評議会に、学校運営の権限を委譲するという方法を採用したのである。アメリカにおける連邦政府による教育への関与は、建国期からあまり行われず、むしろ合衆国憲法修正第一〇条の規定通り、教育権限は州政府、あるいは、人民に属するとされてきた。それが時代の進行とともに、連邦政府による関与が深化し、州政府も、連邦政府の歳出権限に従う傾向が強まってきた。結果、州政府が連邦政府の意向に沿うような教育政策を展開することにもなったのである。過度に単純化すると、地方主導から州・連邦政府主導への流れのなかで、それへの対応策として、シカゴ市の学校評議会制度のような地方委譲の実践が現出したのであろう。

もっとも、シカゴ市の学校評議会では、その数が五〇〇強もあるわけであるからやむを得ないことなのだろうか、その取組みに、温度差や、成果の良し悪しなど、言わば「出来、不出来」が相互に生じている。そこで、取組みの成果や情報を共有し、出来の悪い評議会を「激励」することが必要となってくる。シカゴ市の教

育当局は、そういった役割を演じることになる（東京都世田谷区や埼玉県鶴ヶ島市でも、同様の取組みが行われており、これについては後述する）。

日本においても、アメリカ合衆国の都市部が経験したような、学校を中心とした、地域住民による、教育や学校運営への関与という機会が増えてきている。

その国家主導のプロジェクトとして契機となったのが、学校評議員制度の導入である。同制度は、学校教育法施行規則等が一部改正され、二〇〇〇年四月一日に施行されたことによるものであるが、同改正規則二三条の三では「小学校には、設置者の定めるところにより、学校評議員を置くことができる」と定められ、同条二項では「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる」とされている。ちなみに、同改正規則五五条により、それら諸規定は、中学校にも準用されることとなっている。

文部省（当時）によると、同規則改正の趣旨は、「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』（一九九八年九月二二日）を踏まえ、校長のリーダーシップのもと、組織的・機動的な学校運営が行なわれるよう、学校教育法施行規則等の必要な規定を整備し、児童生徒の実態や地域の実情に応じた特色ある教育活動の推進を図る」ことにあるとされている。そして、文部省（同）は、学校評議員制度を導入する趣旨について、「学校・家庭・地域が連携協力しながら一体となって子どもの健やかな成長を担うため、地域に関わられた学校づくりをより一層推進する観点から、学校に、学校評議員を置くことができる。これにより、学校や地域の実情に応じて、学校運営に関し、保護者や地域住民の意向を把握・反映しながらその協力を得るとともに、学校としての説明責任を果たしていくことができるようにする」と説明する。

前記の通り、設置者の定めるところにより、学校や地域の実情に応じて、学校評議員を置くことができ、学

校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができるのであるが、その学校評議員については、学校外から多様な意見を幅広く求める観点から、当該学校の職員以外の者で教育に関する理解及び識見を有するものの中から、校長の推薦により、設置者が委嘱することになっている。

なお、学校評議員制度の導入と併せて、校長や教頭に幅広く適材を確保できるよう、教員免許状がなくても、一定の要件を満たせば、校長や教頭になることができることや、また、学校における職員会議を校長主宰のものとするのが決められた。前者に関し、当時の文部事務次官が各教育委員会等に出した「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」二〇〇〇年一月二一日付）によると、校長や教頭については、「教育に関する理念や識見を有し、地域や学校の状況・課題を的確に把握しながら、リーダーシップを発揮するとともに、職員の意欲を引き出し、関係機関等との連携・折衝を適切に行い、組織的・機動的な学校運営を行なうことができる資質を持つ優れた人材を確保することが重要」であり、そのため、「教育に関する職の経験や組織運営に関する経験、能力に着目して、地域や学校の実情に応じ、幅広く人材を確保することができるよう」、学校教育法施行規則における「校長及び教頭の資格要件を緩和する」とされている。また、後者に關しては、同じく「通知」によると、「職員間の意思疎通を図る上で、重要な意義を有するものである」としながらも、「職員会議の本来の機能が発揮されない場合や、職員会議があたかも意思決定権を有するような運営がなされ、校長がその職責を果たせない場合などの問題点が指摘されている」という。そして、その要因を、「職員会議についての法令上の根拠が明確でないこと」に求め、もって、学校教育法施行規則に、「職員会議に関する規定を新たに設け、その意義・役割を明確に」しようとしたのである。

学校評議員制度の導入が単独で行われたのであれば、評議員の人選や機能をめぐるとまづ措くと

しても、また、校長のリーダーシップが強調されることで、教師集団の「教育の自由」が、組織的・機動的な学校運営が行なわれることで、教師個人の「教育の自由」が、それぞれ相対的に減退することになるとしても、それら以外の面で、同制度が掲げる趣旨について、さほど大きな問題があるとは思われない。

しかしながら、そこに、校長や教頭の資格要件緩和や、職員会議の校長主宰の明示化がセットになってくると、捉え方を変えざるを得ない。必ずしも「教師畑」を歩んでこなかった、言わば「生え抜き」でない校長や教頭が純粋な経営者として辣腕を振るうことが可能となり、現にそのようになっていく。また、職員会議で体现されてきた「学校の自治」も、伝統的な意味からすれば、減退せざるを得ないだろう。「学校の自治」は、教師集団という専門集団による民主的な手続きを経た実現を捨て去り、校長が発揮するリーダーシップと、そのリーダーシップを支えるためだけに機能する職員会議ならびに学校評議員によって実現されることになる。

つまり、日本で導入された学校評議員制度は、「優れた」経営的手腕を持つ校長のリーダーシップを下支えする意図を予定していたのである。そして、校長の側は、外部の意見を聞いた、あるいは、学校に関係する地域住民の意見を聞いたという「実」を得ることができるようになったと言える。

もつとも、学校評議員制度の使い方しだいでは、学校参加が実質化する可能性も秘められているのではないかと考えることもできよう。また、学校評議員制度が導入される以前から、類似の制度が用いられている地方があり、それらの実践例は、学校評議員制度を通じた学校参加の実質化いかに、有用な示唆を与えている。例えば、東京都世田谷区の学校協議会制度、埼玉県鶴ヶ島市の学校協議会制度がそれにあたる。

以下、それら二つの実践例を紹介しながら、地域住民による教育への関与の在り方を探る。

三 二つの実践例

(一) 世田谷区学校協議会

(1) 概要

世田谷区は、「子どもたちの教育は、単に学校だけでなく、学校・家庭・地域社会がそれぞれの適切な役割分担を果たしつつ、相互に連携して行なわれることが重要である」とする一九九六年中教審答申を受け、学校協議会の設置を進めてきた。そして、一九九七年度までに、すべての区立小学校・中学校に学校協議会が設置されている。もっとも、一九九一年から一九九七年までの六年間が準備期間であったため、時間的に、中教審答申を受けて設置されたという説明は正確性を欠くかもしれないが、ほぼ同一の時宜であったという説明でよいだろう。

一九九七年一月二三日には、世田谷区教育委員会が『世田谷区学校協議会』マニュアルを作成しているが、その規約では、各学校に置かれる学校協議会の目的について、「学校、家庭、地域並びに関係諸機関との協議を通じて児童・生徒がそれぞれが抱えている課題の解決を目指すとともに、災害時における学校と地域並びに関係諸機関との連携の在り方や教育活動への参加など、学校と家庭・地域社会・関係諸機関がそれぞれのもつ機能を有効に生かすことができるよう一層の連携・協力を推進することを目的とする」と定められている。

世田谷区の学校協議会は、児童・生徒の健全育成、地域防災、教育活動の充実を協議の中心としている。児童・生徒の健全育成については、学校・家庭・地域社会が連携・協力して、「地域の子どもを地域で育てる」地

域ぐるみの子育て支援組織となり、子どもたちを健全に育成するための様々な取組みや、子どもたちを犯罪等の被害から守る活動を行なっている。地域防災については、災害時の学校避難所の運営等について、学校と地域が話し合い、非常時への備えを万全にしようとしている。教育活動の充実については、学校の教育活動への強力な支援組織として、授業に加わり子どもたちを直接教えるゲストティーチャーや、子どもたちの学外学習等を支える教育ボランティア、商店街などでの職場体験学習実現の橋渡し役などの、様々な教育活動にかかわっている。

「マニユアル」によると、学校協議会を組織するメンバーは、①学校長、教頭、教務主任、生活指導主任、保健給食主任並びに関係教諭、②PTA会長並びに役員、③主任児童委員、児童委員・民生委員、青少年委員、保護司、④日赤奉仕団代表、⑤町会・自治会代表、商店会代表、事業団体、婦人団体、⑥児童相談所員、警察署員、消防署員、職業安定所員、⑦医師会代表、学校薬剤師、⑧その他、会長が指名する者、であり、会長には学校協議会が置かれる学校の校長が就き、副会長にはPTA会長と当該学校の教頭が就くことになっている。一九九七年度の発足当時は、六四の小学校、三二の中学校の合計九六の学校で学校協議会が設置され、二〇〇四年度時点では、その数が九五になっている。

(2) 諸活動

世田谷区は、「豊かな心を育てる地域連携世田谷プラン」を、一九九七年度から実施している。これは、児童・生徒の地域自主防災活動への参画を通じて、地域社会の人々との心の交流をつくり出すことにより、豊かな心を育て、いじめや不登校をなくそうとするものである。

当初、三宿小学校と太子堂小学校の二小学校と、太子堂中学校の計三校合同で、「豊かな心を育てる地域連携

世田谷プラン推進委員会」を設置していたが、一九九九年度からは、同委員会を拡大し、「豊かな心を育てる地域連携世田谷プラン推進連絡会」となっている。推進委員会は、一九九九年度から東京都で取り組まれた「心の東京革命」を先取りするもので、同年に連絡会に拡大したのは、東京都の当該取組みに呼応させる意図があったからとみられる。

同区では、東京都の「心の東京革命」と連動して、道徳授業地区公開講座が開設されている。これは、区立小学校・中学校の全校で、保護者や地域住民に、道徳の授業を積極的に公開し、道徳教育について学校と家庭、地域がともに考え、その充実を図ることを目的としている。そして、保護者や地域住民が学校協議会を經由して当該講座に参画することにより、家庭や地域のなかに、「子どもたちにより関心を持つ」という効果が、徐々に表れてきたという。

子どもたちの様子も、教科の授業では、得手、不得手があったとしても、道徳の授業では、多様な価値観を持つ子どもたちも主役になることができ、授業に取り組む姿勢が意欲的になるそうである。

興味深いのは、世田谷区が学校選択制を採用していないという点である。健全育成、地域防災、充実した教育活動を、「地に足をつけて」実行するためには、地域ぐるみで育てていくという視点が求められ、地域の枠を相対化する学校選択制は、その実現にとって、かえって邪魔になるという判断をしている。

しかしながら、学校区ごとの学校協議会が、それぞれ単独で諸活動を行うことに終始すると、独善的になるおそれがある。そこで、各学校協議会の関係者が一堂に会する「フォーラム学校協議会」を開催し、各地域の実践報告を通じた交流を図ってきた。さらに、二〇〇四年は、世田谷区全体を五つの地域（烏山、砧、北沢、世田谷、玉川の各地域）に分け、各地域で「地域フォーラム学校協議会」を開催するようになる。五つの地域

では、それぞれ別個のテーマを設け、そのテーマに沿って、各地域に属している学校協議会が報告、検討を重ねていくという方法がとられている。「フォーラム学校協議会」が区全体の集合体であるとするなら、「地域フォーラム学校協議会」は、「フォーラム学校協議会」と個別の学校に設置されている学校協議会との間に立つ、中間的な集合体であると位置づけることができるであろう。そのなかの一つ、世田谷地域では、二〇〇四年一月二四日に、世田谷地域での「地域フォーラム学校協議会」が、区立松丘小学校を会場に開催され、地域連携、地域防災への取組み、小中連携、美しい日本語推進への取組みの四項目について実践報告がなされている。

もっとも、「地域フォーラム学校協議会」は、実践報告の場であり、同一地域内にある個別の学校協議会の、今後の活動への参考とするための交流会としての性格が強い。そこで、世田谷区は、「学校プラットフォーム構想」を立ち上げ、家庭、地域、学校の連携を強めようとしている。「子どもがすこやかに育つことができるよう基本的となること」がら」を定める「世田谷区子ども条例」に基づく「世田谷区子ども計画」の「重点実施計画」の一つに、「教育分野」に関するものが挙げられ、「学校プラットフォーム構想」は、そのなかに発見することができる。

それによると、「地域の人材や施設、区内大学などの教育資源の効果的な活用や、家庭・地域・学校の連携を促進する仕組みとして地域教育基盤（プラットフォーム）を構築し、地域に根ざした教育を推進するとともに、地域教育力の向上」を図ることが教育分野における目標の一つとされており、「学校支援コーディネーターを育成・活用し、中学校区域を基本の単位に置きながら全区的に地域教育基盤（プラットフォーム）を構築」し、「区内大学との連携により、学級運営を充実」する計画である。

その前提として、「地域が学校運営に参画することをより一層促進し、地域に開かれ、信頼される学校づくり

と地域の特性を活かした特色ある学校づくりを推進」することとされ、そのために、「学校協議会活動を充実させる」こと、また、「校長、保護者代表、地域代表、学識経験者等で組織する学校運営委員会（法律でいう学校運営協議会）が、一定の権限と責任をもって学校運営の基本方針や人事等、学校運営に参画する地域運営学校を法改正により新たに設置」することに取り組もうとしている。

なお、各学校協議会が単独で活動することにより生じる独善的傾向を防ぐための手段として設けられているものに、「数値目標」がある。世田谷区によると、目標を実現することよりも、モチベーションを高めることにその主眼があり、そのため、設定された目標に到達しない場合であっても、ペナルティを課すものにはなっていないという。

もともと、世田谷区では、学校評議員制度の導入よりも前の段階から、独自の学校協議会を発足させていたため、学校評議員制度と学校協議会制度とのすり合わせが必要になった。同区は、そこで、すでに各学校に設置されている学校協議会に学校評議員を置く、すなわち、学校評議員を学校協議会のなかに組み込むという選択を採用している。その上で、学校協議会は学校全体を支援し、学校評議員は校長を支援するというすみわけを行なっている。⁸⁾

(二) 鶴ヶ島市学校協議会

(1) 概要

埼玉県鶴ヶ島市は、一九九九年度を「鶴ヶ島教育改革元年」と位置づけ、市民自治を基本とした地域からの教育改革を行ってきたのであるが、その教育改革を推進するにあたり、五つの目標を掲げている。⁹⁾ その目標と

は、教育委員会の公開性の推進、教育審議会の設置、教育情報の公開と教育広報の充実、学校長の決裁権限の拡大、開かれた学校づくりの推進を指している。¹⁰⁾ それらのうちの、「開かれた学校づくりの推進」を実現するための手段として、学校協議会が一九九九年度に設置されたのである。¹¹⁾

一九九九年七月一六日の同市教育委員会において、開かれた学校づくりについての基本的な考え方が決せられ、それが「開かれた学校づくりの推進について（通知）」として、七月二二日に発せられている。そこには、教育改革の基本方針が記され、教育委員会が、上記の「五つの目標」に向けて改革や提言を行なってきたことが述べられている。そして、「開かれた学校づくり」を教育改革の主な柱であるとし、その基本理念が示されている。基本理念のなかには、保護者・家庭、地域との連携による教育行政や学校教育への参画や、まちづくり・地域づくりとの関連性が謳われており、子どもたちへの教育が、学校という枠を越え、家庭や地域社会がそれぞれ適切な役割分担を果たしながら、相互に連携して行なわれることが重要であるとしている。家庭や地域社会とともに子どもたちを育てていくという視点に立った学校運営を行なっていくと方向性である。

「開かれた学校づくり」を実現していくために、次の三点を具体的な方針として掲げている。第一に、学校が子どもたちに開かれていることである。第二に、学校が保護者・家庭や地域に開かれていることである。第三に、学校が教師に開かれていることである。

とりわけ、学校で起こる諸問題を解決するにあたり、学校内で全ての問題を解決しようとする「抱え込み」傾向があることを挙げ、その「抱え込み」意識が学校を地域から遠ざけ、また、教師間の閉鎖性を生み出しているとする。それらの課題に取り組むために必要な一制度として、学校協議会の設置を決めたのである。

同通知には、学校協議会の設置指針が示され、学校協議会委員の例として、児童生徒代表、PTA組織から

選出された者、地域住民の組織から選出された者、高齢者の組織から選出された者、子どもの健全育成の組織から選出された者、教職員代表、その他校長が委嘱した者が挙げられている。なかでも、児童生徒代表と教職員代表については、協議会委員として入れていくことが強く求められたようであり、現に、後述のように、中学校協議会では、生徒代表が協議会委員として加わっている。ただ、小学校では、児童代表を協議会委員に入れることが現実には困難であるようであり、小学校一―二年生の児童代表というのはあり得ないようである。小学校五―六年生の場合、協議会委員として意見を述べることができそうであるが、それもなかなか進んでいない。また、協議会における協議内容によっては、校長が、教育的配慮から児童生徒代表の出席如何を判断することも留意事項として盛り込まれている¹⁸⁾。したがって、児童生徒代表が協議会委員になっていたとしても、協議会に出席できないことがあり得る。とは言え、当該留意事項は、児童生徒の排除を必ずしも意味するのではなく、ドギツイ協議が行なわれる場合や、児童生徒のプライバシーが協議内容に含まれている場合などを想定しているものと考えられる。そこには、当該留意事項が教育的配慮を超えて発動されてはならないという限界があるとみるべきであろう。

鶴ヶ島市におけるこの教育改革は、一九九九年以降揺らぐことなく継続されてきた。例えば、二〇〇四年度の鶴ヶ島市教育委員会重点施策を見ると、「子どもは小さなまちづくり人」という理念が掲げられ、子ども参加を推進することや、子ども・保護者・教職員・地域住民・教育行政が参画と協働により、地域の学校づくりと社会教育施策の推進を図ることが、引き続き謳われている。一九九九年の学校協議会制度発足当時は、八の小学校、五の中学校の合計一三の学校で学校協議会が設置されたが、二〇〇四年度時点もその数は変わっていない。

また、地域一体となって学校を支え、そこに参画していくという姿勢は、学校選択制度の不採用という面でも表れている。二〇〇四度の同市教育大綱（『鶴ヶ島らしさのある教育の創造に向けて』教育大綱（学校教育分野））（二〇〇四年九月三〇日）によると、開かれた学校づくりを実現していくために、「子ども、保護者、地域、教職員に開かれ、情報と課題の共有化を進め、それぞれの意見や願いが学校運営に反映される学校協議会の取組み」を行ってきたとされている。そして、鶴ヶ島市は、通学班が成り立たなくなることや、遊び相手が地域に不再なること、地域を教材とする学習づくりが困難になること、子どもの安全を地域で見守ることが難しくなること、子ども会や地域行事の開催が困難になることなどが懸念されるとして、学校選択制度の導入について消極的姿勢をとってきたというのである。この姿勢は、その懸念する材料が若干異なるものの、先に述べた世田谷区の例と同じ選択である。地域ぐるみの学校づくり、学校づくりと連携したまちづくりを想定しているものと言えるだろう。学校選択制度を導入し、児童生徒やその保護者による自由な学校選択と、それを契機とする学校間の競争や各学校における効率性の追及が盛んに行なわれている昨今、それとは反対の方向性を向いているのが鶴ヶ島市や世田谷区の例である。

なお、鶴ヶ島市では、学校協議会が個別の学校ごとに開かれるだけでなく、校長、教職員、協議会委員を対象とした研修会や、各協議会の取組みに関する協議会委員どうしの情報交換会が開催されている。世田谷区の「フォーラム」とは形態が異なるが、情報交流としての場が確保されていることについて違いはない。

(2) 諸活動

二〇〇四年度の同市教育大綱では、学校協議会の充実を図るために、各学校の学校協議会との情報交換会の開催、学校協議会通信など保護者・地域への情報発信、教育行政による市内外の学校協議会の事例集の作成、

学校協議会の議論活性化のための具体的なテーマの設定、委員の参加を促進するための開催日時等の工夫、子ども・保護者・教職員・地域への公開による学校協議会の活性化、学校協議会を基盤とした地域参画による学校運営の在り方についての検討を行なっていくべきであるとされている。また、学校協議会への子ども参加を推進していくためには、子ども参加の意義を子ども自身が自覚する工夫、学校協議会に参加する子どもの正式メンバー化の促進、子どもが協議に参加し発言しやすくする工夫、児童会・生徒会活動などの自治活動と関連づけた学校協議会への子ども参加の推進、子ども参加の意義についての大人委員への啓発が必要であるとされている。

それらの諸課題をおおむね実現しているであろうと思われるものに、市立西中学校の取組みがある。その諸活動について言及したい。

「西中を支える会」という名称を付ける（西中学校学校協議会規約一条）西中学校学校協議会は、「西中学校の生徒の健全な成長を支援するために、地域社会の意見を広く学校運営に反映して、地域に根ざした学校づくりを目指すこと」を目的としている（同三条）。そして、同会の協議事項ならびに推進事業として、地域に根ざした学校づくりに関する事、学校・家庭・地域の情報の共有化に関する事、学校指導上の諸問題に関する事、子どもの視線による学校づくりに関する事、関係諸団体との連携に関する事、その他必要な事項を挙げている（同四条）。

西中学校学校協議会は、次の八つの区分から選出されたもので構成されることになっている。それは、西中学校真善美会員代表、自治会長代表、民生児童委員代表、青少年健全育成委員代表、生徒会から選出された者、教職員代表、保護者代表、校長が委嘱した者である（同五条）。規約によると、各区分の人数は決められていな

いが、例えば、二〇〇三年度選出された学校協議会委員（学校協議員メンバー）全一九名（委嘱状の交付は二〇〇名に対して行なわれている）の内訳は、生徒会から選出された者（生徒代表）が七名、教職員代表（学校職員）が四名であり、他の区分からの選出はそれぞれ一名か二名となっている。ここでは、生徒代表の人数が相対的に多く、「大人委員」との実質的な均衡を保つための方策であると考えられることができる。

二〇〇三年度中に、西中学校学校協議会は、五回開催されている。平日の昼間遅い時間から開催されることが多く、協議会委員が有職者で昼間働いている場合はその参加が難しくなることが予想されるが、平日の遅い時間に開催されることになると、かえって、生徒代表が参加しづらくなるため、この開催時間の設定はほぼ妥当であると言える。その回数だけ見ても、他校の協議会よりも多い。

協議内容は、教育環境（施設面）、選択教科、学校行事における地域との交流、生徒会活動（生徒会役員より）、学校・家庭・地域交流フェスティバル、いじめ・暴力行為、学校のきまり（通学用カバン）、登下校時の安全確保、生徒会活動（ベルマーク収集）、施設・設備など、多岐にわたっている。また、学校側から協議会に提供された情報として、教育方針、教育活動報告、学校・家庭・地域交流フェスティバル、外部評価、学校課題評価などがある（学校・家庭・地域交流フェスティバルとは、西中学校、PTA、学校協議会が共同で開催したもので、公開授業、模擬店、バザー、演技交流会が行なわれている）。

施設・設備面に関する協議は、生徒代表からの要望として出されることが多く、それは修理・修繕をしていることで解決されている。条件整備以外で重要なのは、教育内容について協議がなされている点であり、その出発点として生徒代表による発言があった。それは、選択教科に関するものであるが、生徒「選択教科で、コースが少なく自分が選びたい教科が本年度は少なかった」。学校「教員数に限りがあり、選択教科の拡大について

は限度がある」。委員「地域から学習ボランティアを募集したらどうか」。学校「現在、地域に観覧をしている。委員からも人材の紹介をお願いしたい」というやりとりがあったようであり、その結果、選択教科の充実が前向きに検討されている。

なお、西中学校では、学校協議会委員に、学校評価も依頼している。「教育活動や学校全体の様子を客観的に見定める」(二〇〇二年度の評価実施趣旨) ことを目的に、西中学校は、学校評価を実施しているのであるが、その評価に、教職員二〇名、保護者(P.T.A役員) 二九名、学校協議会委員八名がかかわっている。

評価項目のうち興味深いもののみ抽出すると、「一人一人の理解状況にあわせて基礎学力の定着を図っている」については、教職員からの評価が高い一方で、保護者からの評価が低く、協議会委員からの評価は平均的である。また、「子ども達は集団行動に必要な決まりごとを守っている。*家庭では集団行動に必要な決まりごとを教えている」については、教職員からの評価が低い一方で、保護者からの評価はとりわけ高く、協議会委員からの評価はやや高い。

教職員と保護者の二者による評価だけでは、評価項目に対する評価者の主観的な自負がそのまま反映されるという傾向が見られるが、協議会委員からの評価がそこに入り込むことにより、その両極端な評価結果が平準化する可能性があり、現に、西中学校のこの評価結果からは、その現象が見受けられる。

なお、学校からの情報提供や地域・保護者の要望への対応度など「開かれた学校づくり」の達成度については、全般的に、教職員、保護者、協議会委員のいずれからの評価も高く、「学校協議会の協議結果を学校に取り入れている。*協議内容を学校は生かしている」については、教職員、協議会委員からの評価はいずれも高い(保護者についてはデータなし)¹³⁾。

四 教育改革と教育近隣政府像

家庭や地域社会と学校との連携の重要性は、一九九六年七月一九日の中央教育審議会答申「二一世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」から一層強調されるようになってきた。

同答申は、子どもの生活にゆとりがないことや、子どもの社会性の不足、倫理観の欠如、登校拒否やいじめなどの学校生活をめぐる問題、家庭や地域社会の教育力の低下を嘆く内容から始まり、その解決の一方策として、学校・家庭・地域社会の連携と家庭や地域社会における教育の充実が求められるとしている。とりわけ、学校・家庭・地域社会の連携については、「学校・家庭・地域社会での教育が十分に連携し、相互補完しつつ、一体となって営まれることが重要」であり、教育が「単に学校だけで行われるものではない」こと、子どもも健やかな成長に、「家庭や地域社会が、教育の場として十分な機能を発揮すること」が求められること、子どもに必要とされる生活体験や自然体験といった体験活動が、学校教育の場だけでなく、「家庭や地域社会での活動を通じてなされることが本来自然の姿であり、かつ効果的であること」が明示されている。そして、子どもへの教育は、「単に学校だけでなく、学校・家庭・地域社会が、それぞれ適切な役割分担を果たしつつ、相互に連携して行われることが重要である」と述べるのである。また、その際、「特に配慮しなければならぬ点」が複数挙げられたが、その一つに、「開かれた学校」が列挙されていた。そこで述べられていたのは、大略、学校の閉鎖性の解消（家庭や地域社会との交流や情報共有など）、地域の教育力を生かした教育活動の展開（地域住民の非常勤講師としての採用、地域住民や保護者による学校ボランティアへの協力など）、学校の地域社会の拠点

化（地域住民への学校施設の開放、学習機会の提供など）である。

これは、「国家」（地方自治体もこれに類するものとして、ここに含める）の側が「国民」（住民）も同様に、ここに含める）の側に対し、学校教育に関する協力要請を行なっている場面である。その背景には、「公」の概念を拡大し、「みんなが主役」という意識を持たせることで、「国家」が撤退した、あるいは、撤退しようとしている領域に、社会連帯で埋め合わせをしようとする契機がある。

そのような契機が、旧来から主張されてきた「住民参加」のあるべき姿かどうかという、その態様如何をめぐる判断は別の機会に譲ることとし、前述のような教育近隣政府の可能性について探ってみたい。

冒頭でも触れたように、教育権の所在をめぐることは、国家教育権論と国民教育権論という二つの見解が対立し、その対立が激化していた時代はそれなりの有用性があったのかもしれないが、現今において、その対立はあまり意味のないものであると思われる。

教育それ自体に関する知恵や見識、また、現に生じている学校における諸問題を解決しようとする熱意と方針を有しているのは、「国家」の側だけでもなければ、「国民」の側だけでもない。「国家か国民か」という議論をすると、そのいずれかに教育権があり、選択された主体のみの知恵や見識などが採用されることになる。それは、選択されなかった主体の側からみれば、当該主体の有する知恵や見識がはじめから披露されないまま終わることになりかねない。そうならないようにするには、「国家も国民も」という思考が求められる。

その「国家も国民も」という思考を現実のものにする試みとして、学校評議員制度や、その先行事例としての各地方自治体における学校協議会制度がある。とりわけ、本稿で紹介した学校協議会の二つの実践例を鳥瞰すると、内容面に対する判断はひとまず措くこととして、取組み自体、また、その取組みにより蓄積しよう

している家庭・地域社会と学校との間の信頼確保のための協働システムが、「国家も国民も」を地方自治体レベルで実践しようとしているものであると理解することができよう。そのような意味で、今日の教育改革を下支えする性格を有するものとして、学校協議会制度のような、家庭・地域社会による学校への関与の仕組みを位置づけることができる。

五 むすびにかえて

ここまで、昨今の教育改革の一つの目玉とされる教育近隣政府構想について、制度面と実際に焦点を絞って述べてきた。最後に、教育基本法改正案（二〇〇六年四月二八日閣議決定、のち国会提出）との関連で、教育近隣政府がどのように用いられようとしているのかに触れておきたい。

教育基本法改正案は次のような規定を用意している。「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする」（一三条）。この規定に見られる基本的な観念は、先に言及した、一九九六年七月一九日中教審答申（第一次答申）に沿っている。結論から言えば、当該規定は、強力なリーダーシップを発揮することを期待されている校長が、職員会議（校長が主催するとされる）と衝突した場合に、職員会議からの反対を押し切るか、あるいは、それを無視して回避したいときに使用できるものであり、また、そういう役割を演じることが当該規定には期待されていると考えられる。

従来、慣習上、職員会議が校長の判断に反対する意思を表明した場合、校長は職員会議の意思を尊重してきてはたずである。校長がただ一人の判断で学校運営を行うのは現実には不可能であるため、職員会議の構成員に同意を求め、できる限りの協力を得るというのが筋道であった。それが、校長と職員会議との間でどうしても調整のつかない問題が生じ、職員会議からの支持を得ないまま、学校運営を行わなければならない事象が、全国で相次いだ。その場合、校長が強権的な職務命令を発することでは、その場を切り抜けることができなくなり、ために、校長の孤立や、校長と教員の回復不可能な対立がしばしば起こった。そうすると、学校運営におけるリーダーシップを発揮しようにもそれができない校長をバックアップする者が必要になってくる。

伝統的に、「学校の自治」と言えば、学校運営に関する事柄（教育計画、教育活動などに関するもので、教育課程の編成・実施、教材の選定、教育評価、生活指導などが具体例である）を、校長を含む教職員が自主的、主体的に決定・運営していくことを指し、職員会議はその自治によって組織され、運営されてきた。しかしながら、校長の職員会議からの孤立と、それに由来する学校運営の停滞は、今日的な教育改革を進めていく上で、非常に厄介な事象であると認識される。そのため、校長を支持する組織を、学校内に求めるのではなく、学校外に求めようとしたのであろう。とりわけ、東京都で展開されている教育改革の場合、校長による学校経営計画は自由に策定できるものではなく、東京都教育委員会の意向によるところが大きい。これなどは、伝統的な「学校の自治」の場で、校長が教員と話し合って決定するという機会を奪った例である¹⁵⁾。そして、校長による学校経営を支えるのは家庭や地域社会の役割であるという新たな理念をつくり上げ、そこに、新しい型の「学校の自治」を構築しようとしている。「学校の自治」は、その意味を大きく転換させられようとしているとも言える。そのような実態を自明のものとする、教育基本法改正案一三条は、職員会議を無視した上で、家庭や地

域社会によって支えられた校長による学校運営を正当化する際の拠りどころとなり得る。学校協議会制度や学校評議員制度のような、家庭・地域社会と学校との連携を模索・実践する動きは、その使い方しだいによって、「学校の自治」の伝統的な意味を変容させる効果をもたらす一面があるということに留意しなければならない。

注

- (1) 「新国民教育権説」という命名がふさわしいかどうかはともかく、最近の戸波江二の識見は、教育法学界に一石を投じている。戸波江二「国民教育権論の現況と展望」、『教育法制の再編と教育法学の将来』（日本教育法学会年報第三〇号）、有斐閣、二〇〇一年、三六一―四五頁を参照。
- (2) 同右、四四頁。
- (3) 戸波江二「戦後憲法学における立憲主義」、『憲法問題』一四号、二〇〇三年、八七頁。なお、この点については、拙稿「教育基本法『改正』論とその効果」、『教育基本法改正の動向』（日本教育法学会年報三五号）、有斐閣、二〇〇六年、五六―五七頁でも言及した。
- (4) 拙稿「教育権論の現代的展開——今日的『教育改革』とのかかわりで——（二・完）」、『法経論叢』二二卷一号、四三―七〇頁を参照。
- (5) 「国家か国民か」という選択から、「国家も国民も」という非選択への移行は、おそらく、戸波も意識しているものと考えられる。この点については、拙稿「教育主体観をめぐる試行的考察」、戸波江二、西原博史編『子ども中心の教育法理論に向けて』、二〇〇六年、エイデル研究所、一八四―二〇一頁を参照。
- (6) その一例として、これは一九八〇年代の教育改革に起因するものではなく、それよりも前の時期の出来事であるが、地方学区区の統廃合により誕生した巨大学校区において、基礎的な英語学習ができなくなった、ある言語上のマイノリティの事例 (Lau v. Nichols, 414 U. S. 563, 1974, 483 F. 2nd 791, 1973) がある。

- (7) Elmore, Richard F., "The Role of Local School Districts in Instructional Improvement", in *Designing Coherent Education Policy*, Improving the System, ed. Susan H. Fuhrman, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, pp. 103-106.
- (8) 世田谷区学校協議会制度については、同区教育委員会より多くの資料提供を受けた。資料の標題を一つずつ列挙する紙幅の余裕がなかったため、その点、お詫び申し上げながら、感謝の意を表したい。
- (9) 隈元大助「埼玉県鶴ヶ島市の学校協議会」、葉叢正明編『学校評議員読本』、二〇〇〇年、教育開発研究所、一四八頁。
- (10) 同右。
- (11) 同右、一四九頁。
- (12) 「留意事項」については、同右、一五一頁にも掲載されているため参照されたい。
- (13) 鶴ヶ島市学校協議会制度についても、世田谷区と同様、同市教育委員会より多くの資料提供を受けた。紙幅の関係で資料の標題を一つずつ列挙しなかった点をお詫び申し上げ、資料提供について感謝申し上げます。
- (14) 日本教育法学会編『教育法学辞典』、学陽書房、一九九三年、八六一―八七頁。
- (15) 拙稿「教育への公権力の介入と教育の自由」、『法学セミナー』五九五号、二〇〇四年七月、四九頁。

付記

本稿は、平成一六、一八年度科学研究費補助金（若手研究（B）課題番号一六七三〇〇一四「近隣政府による公教育への関与の在り方に関する憲法学的考察」）の助成を受けた研究成果の一部である。