

「学校と地域」研究委員会報告書

子どもの力を邪魔しないために  
— 学校と地域のゆるやかなつながりを —

2009年11月

国民教育文化総合研究所

# 目 次

まえがき	1
第1章 「学校と地域」にかかわる課題とは	3
1 2つの区分に分類 (3)	
2 問題多き学校支援地域本部事業 (4)	
3 コミュニティー・スクールの現状と課題 (6)	
第2章 三者連携協力にかかわる政策・事業はどう進められてきたか	8
1 三者連携協力づくりが新たな段階に (8)	
2 Aモデルの内実変化 (12)	
3 「学校・課程・地域の連携協力」の政策・施策のどこに注意すべきか (16)	
第3章 「全国学力・学習状況調査」がもたらすもの ～「科学的な根拠」としての利用に抗うために～	19
1 はじめに～学力・学習状況調査結果分析「狂想曲」(19)	
2 学力・学習状況調査の導入と批判 (21)	
3 学力・学習状況調査が示したもの (27)	
4 統計調査の機能 (34)	
5 おわりに～価値の重層性に耐える勇気をもつために (36)	
第4章 「子どもの力を邪魔しない」地域をめざして ～「学校・家庭・地域の連携」の問い直し	39
1 学校支援地域本部のねらい (39)	
2 「連携・協力」の質を問う (44)	
3 「子どもの力を邪魔しない」地域の取り組み (47)	
4 地域とつながることで、学校が「ゆるむ」とき	
第5章 子どものくらしと家庭をささえる	50
1 はじめに (50)	
2 家庭への支援 (50)	
3 外国人の支援 (58)	
4 スクールソーシャルワークの導入 (65)	
提言	70
資料：三者連携協力に関する政策の流れ	71



## 子どもの力を邪魔しないために —学校と地域のゆるやかなつながりを—

### まえがき

「学校と地域」研究委員会は2008年7月に発足した。

発足の経緯は東京都杉並区立和田中学校で、当時の藤原和博校長が先導した「地域本部」の取り組みが2008年度から4年間文部科学省の推進する事業となったことへの危機感からであった。

和田中学校の地域本部は同中の教育活動を支援する目的で、地域住民や元PTAのメンバーで構成される組織であり、緑化安全委員会、図書・居場所委員会、学力支援委員会、英語推進委員会、夜スペ実行委員会、ドテラ実行委員会といった委員会活動を中心としている。マスコミでよく取り上げられたのは、私塾と提携して平日の夜と土日の午前中に学習支援を行っている「夜スペ」と、学生ボランティアによる学習支援を土曜日に行っている「ドテラ」である。

一方、和田中では従来型のPTAをなくして、新たに保護者会を設置した。これは学校および地域本部と協力して学校の教育活動を支援する組織である。子どもの教育や学校のあり方について保護者と教職員が対等の関係で話し合うことを理念とするPTAとは違い、あくまで学校の教育活動を支援する組織となっている。

この取り組みについての懸念は、(1)学校の教育活動に地域住民が参加するとしながらも、本来の和田中学区の住民ではなく、私塾を含むその他の関係者が多く参加できるようになっていること、(2)支援対象となる教育活動が「学力向上」を中心としていること、(3)PTAが保護者会へと変わったこと、しかも、その変更について十分な話し合いもなかったこと、等である。

こうした懸念の多い和田中の取り組みをベースにして学校支援地域本部事業が2008年度から文部科学省（以下、文科省）予算化されたこと、これが研究委員会発足の契機となったのである。

さらにもう一つ。それは2006年12月に「改正」された教育基本法に第13条として「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」が新たに設けられ、「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を努めることとする」と規定されたことである。「改正」教育基本法の定める教育の目的・目標の達成に向けた連携協力が推進されるようになると、それは決して子どもたちの学びを支えることにはならないのではないか、という懸念があるのである。

私たちも学校が家庭と地域とつながりつつ、子どもたちの生活や遊び、そして学びや育ちを支えようとするのは非常に大切なことであると考えている。そうであるからこそ、国民教育文化総合研究所（以下、教育総研）はかつて「学校改革研究委員会」（1998年6月から2年間）を発足させ、『つながり、つなぐ学校へ～育ち合う地域とともに』と題する報告

書を2000年6月にまとめた。この報告書では、学校と地域、家庭・保護者とのつながりのあり方と具体的な取り組みが提起されている。

一見すると、本研究委員会で検討してきた「学校・家庭・地域の連携協力」の政策・事業とほとんど変わらないかのような印象を与えるかも知れない。

しかし、学校改革研究委員会報告書で私たちが提起したのは、既存の学校、地域そして家庭のあり方をそのままにした連携協力ではなく、子どもの生活と学びを中心として、学校、家庭、地域のそれぞれを見つめ、問い直しながら、つながりを創り出して行こう、というものであった。つまり、連携や協力が始めにありき、ではなく、子どもや教職員、そして保護者や地域にとって何が大事で、そのためにどんな連携や協力を工夫していけばいいのか、という提起であった。この提起は本研究委員会においてもベースとなっている。

両者の違いは、「連携協力」あるいはつながりの内実にある。問題は、どんな学びや「学力」を支えようとしているのか、である。

本報告書はこの学校改革研究委員会報告をベースにしながら、今日、教育基本法「改正」を契機として政策としては新たな段階に入った「学校・家庭・地域の連携協力」の取り組みを検討し、子どもや家庭への支援について私たちなりの提案を試みたものである。構成は次の通り。

## 第1章 「学校と地域」にかかわる課題とは

## 第2章 三者連携協力にかかわる政策・事業はどう進められてきたか

## 第3章 「全国学力・学習状況調査」がもたらすもの

## 第4章 「子どもの力を邪魔しない」地域をめざして

## 第5章 子どものくらしと家庭を支える

## まとめ

<嶺井 正也>

## 第1章 「学校と地域」にかかわる課題とは

### 1 2つの区分に分類

学校と地域をめぐる課題には前述の「学校支援地域本部事業」以外に多数存在する。それは大きく、第1区分：学校と地域の関係づくりにかかわるもの、つまり学校と地域のつながりや協力を積極的につくっていかうとするものと、第2区分：第1区分とは逆に、学校と地域の関係を切断するものにと区分することができる。

第1区分には、(1)地域住民や保護者が学校を支える、支援するという課題、(2)学校が地域や保護者を支え、協力するという課題、(3)両者が対等に関わりあい、教育活動を行う課題、の三種がある。ただし、この三者は相互に関連しあっており、截然と区分できるわけではない。

「はじめに」で言及した学校支援地域本部事業は、地域住民による学校支援が主な役割であり(1)の課題に入る。また、1990年代に学校五日制の導入に関わって課題となった「開かれた学校づくり」もこの課題に入れることができる。これは学校の教育活動や運営を保護者や地域住民に公開し、実情を知ってもらうとともに、学校づくりに協力してもらうという課題であった。その一環として「学校評議員制度」の導入などが行われ、保護者代表や地域住民代表が学校運営に対して意見を述べるできるようになっている。

2000年12月の教育改革国民会議最終報告「教育を変える17の提案」で提言された「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)」は、学校運営の意思決定に住民代表が参加する試みであり、これも(1)の課題に入る。兵庫県で始まった「トライやる・ウィーク」や「総合的な学習の時間」への地域での体験活動なども含まれる。

とくに新興住宅地にできた学校では、この課題により保護者や地域住民が学校にかかわることが可能となり、地域での人々の相互のつながりを作っていくことにもつながってくる。

(2)に含まれるのは、①学校による地域住民のための生涯学習の場や機会の提供、②生徒による地域ボランティアへの参加、③まちづくりへの協力や地域文化の伝承といった課題である。②や③の課題は(1)の課題とも重なっている。

(3)の課題には「学社連携」とか「学社融合」といわれる課題だけでなく、青少年健全育成などが含まれる。また、「子どもの読書の街づくり」、「子どもの安全を守る取り組み」などもこの中に含まれる。

この第1区分にかかわる政策・事業は、2006年12月の教育基本法「改正」以降、今日では「学校・家庭・地域の連携協力」として重視されてきているので、第2章でこれに焦点をあてて分析することにする。ただし、学校支援地域本部事業については本章および第4章で、コミュニティ・スクールについては本章で取り上げる。

さて、私たちは連携協力や関係づくりがすべて望ましい、といった評価は行っていない。私たちが学校と地域のつながりが大切であることをこれまでも提起してきた。したがって、かかわりやつながりを、もちろん、否定する立場ではない。しかし、後述するように政策的にすすめられてきた連携協力関係事業を分析してみると、疑問符をつけたくなるもの、さらにはきわめて問題にせざるを得ないものが多い。

したがって、重要なのは、何のための、どんな内実の関係づくりやつながりづくりなの

か、という点にある。学校、家庭、地域が一体となって子どもの権利や生き方を縛るようでは本末転倒である。また、「改正」教育基本法に規定された教育の目的や目標を達成するためのつながりであると、それは大きな問題を生みだす。

さて、学校と地域にかかわる第2区分の課題は、学校と地域の関係を切断する動き、すなわち、「公立小・中学校の学校選択制」である。学校と地域のかかわりに関する課題は、上述のように、連携協力を作り出そう、強化しようとする施策や事業が実施されつつ、他方でその間を切断するこの動きが同時に作りだされているのである。矛盾している。

周知のように、東京都品川区では2000年度に小学校に（品川区を4つブロックにわけ、その中での自由選択）、翌年度に中学校に学校選択制を導入した。これが大きなきっかけとなって公立の小・中学校の学校選択制は全国に波及してきた（この間の状況分析については拙編著『選ばれる学校・選ばれない学校』2005年、『学校選択と教育バウチャー』2007年、いずれも八月書館、を参照のこと）。

だが、2008年9月に群馬県前橋市が2011年度から中学校選択制を取りやめることを決定した。その大きな理由の一つは「地域自治会・子ども会育成会等、居住地域との関係の希薄化」であった。つまり、学校選択制が学校と地域の間をつくるのではなく、それを切る方向で機能していること、そのことが学校教育にマイナスの影響を与えていることが認識されたのである。

また東京都の江東区も2008年に、2009年度からの学校選択制の手直しに踏み切り、小学校に関して「徒歩圏に限る」とした。それは「学校と地域との関係が希薄化してきている」というのが大きな理由であった。

さらに長崎市、鹿沼市も廃止を決定した。

とはいえ、学校選択制はまだ継続し、新たに導入に踏み切る自治体もある。その意味で矛盾した施策事業の併存状況が日本では続くことになる。

なお、本論で取り上げている「地域」という概念について注釈をつけておきたい。

中央教育審議会生涯学習分科会の家庭・地域の教育力の向上に関する特別委員会が2006年9月19日に「家庭・地域の教育力の向上に関する特別委員会審議状況について」を出した時に、「本委員会としては、地域の教育力について考える場合の『地域』とは、その住民間のコミュニケーションの総体として捉え、空間的な広がりとしては、基本的には小学校区程度と捉えることを前提として議論を進めるのが妥当であると考え。」としたこととほぼ同じ認識に立つ。しかし、中学校の場合には、中学校区を「地域」の空間的広がりとして想定している。

## 2 問題多き学校支援地域本部事業

本研究委員会発足の契機となった学校支援地域本部事業の文科省での予算化であった。杉並区立和田中学校の取り組みをベースにしながら文科省は2008年度に「学校支援本部事業」を立ち上げた。同省の説明によると、この事業は

- (1) 社会がますます複雑多様化し、子どもを取り巻く環境も大きく変化する中で、学校が様々な課題を抱えているとともに、家庭や地域の教育力が低下し、学校に過剰な役割が求められるようになってきているため、
- (2) これからの教育は、学校だけが役割と責任を負うのではなく、これまで以上に学

- 校、家庭、地域の連携協力のもとに進めていくことが不可欠であり、
- (3) また平成18年におよそ60年ぶりに改正された教育基本法に学校、家庭、地域の連携協力に関する規定が新たに盛り込まれた、
- という状況において、
- (4) 教職員や地域の大人が子どもと向き合う時間が増えるなど、学校や地域の教育活動のさらなる充実が図られるとともに、
  - (5) 地域住民が自らの学習成果を生かす場が広がり、
  - (6) 地域の教育力が向上することを期待し、
  - (7) それぞれの地域の教育機能を、地域住民の力をフルに活用しつつ、学校を中心に再構築しようとする
- 事業である。

この説明からも分かるように、私たちが懸念したのは、一つは、学校・家庭・地域の連携によって推進されることになる教育が、2006年12月に「改正」された教育基本法に規定された目的や目標を内容としていること、つまり学校支援地域本部が支えようとする教育の内実には不安があるということであった。

また、「まえがき」で述べたが、その教育活動は和田中での取り組みであきらかなように、「学力」の内実が「受験学力」的な内実になっていることにも問題を感じている。

さらに、「教職員が子どもと向き合う時間が増える」との効果は提示されているが、果たして本当であるか、という疑念がある。1990年代半ば以降、学校・家庭・地域の連携協力の取り組みがさまざまに提起され、行われてきたが、教職員の多忙化が解消され、子どもと向き合う時間が増えたという状況にはない。和田中の教職員の労働実態について、多忙化が解消され、子どもと向き合う時間が増えたとの証拠もない。

さらに、文科省による説明ではこの取り組みは「現在、地域活動の担い手は特定の人に限られ、かつ、高齢化が進んでいると言われており、そのすそ野の拡大が急務となっています。このため、国や地方公共団体においては、学校支援地域本部を契機として、学校を支援するボランティア活動が国民運動として展開されるよう、その普及、広報啓発に力を入れていくことが不可欠です。」と位置づけられている。この国民運動は後述するように「社会総がかりの国民運動」である。学校・家庭・地域が一体となって、ある目標にむかってまっしぐら、というスタイル、それも国がすすめるこのスタイルは、異論や違和感、あるいははみ出しを許さない取り組みになりそうである。

「国民運動」として進められている「食育」について河合知子は次のように問題を投げかけている。

『国民運動として食育に取り組む』なんて、法律で言うのは変ですよ。国民運動なんて、自分たちで起こすものでしょう。『食』は衣食住の中でも一番、他人の目に触れにくい、個人や家族単位でする行為です。それについて、国民運動と称してお上が旗を振ることに、危うさを感じています。(朝日新聞・2009年5月30日朝刊)

学校・家庭・地域の連携協力事業として行われるこの学校支援地域本部事業については、



上述したようにきわめて問題が多く内包されている。第4章においては、別の角度から問題点指摘も行っている。

ただし、この事業を各地で展開する場合には、それぞれの地域がこれまで行ってきた多様な取り組みを土台にすることも可能である。その経験を生かして対応することが求められている。もとより、和田中の試みに類似した内容の学校支援本部事業も試みられている。その試みには注意を払わなければならない。

### 3 コミュニティ・スクールの現状と課題

第1区分に入るコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度。以下、CSと略す）は上述したように、2000年12月の教育改革国民会議最終報告で提案されたものである。

その後、2003年3月4日の中教審答申「今後の学校の管理運営の在り方について」や2005年10月26日の同じく中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」、2004年3月の閣議決定「規制改革・民間開放推進3か年計画」などを経て、2004年6月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正で、設置の根拠となる「第三節 学校運営協議会」が盛り込まれた。2004年9月9日の法律施行後、それほど時間をまたずして、東京都足立区立五反野小学校、京都市立御所南小学校など5校がCSの第一期を画した。

文部科学省のHPによると2008年4月1日時点では、CSは全国で29都府県の343校・園であり、今後、合計で553校・園が予定されている。2009年度の文科省予算では235校で推進事業を行う予算（1億3800万円）が組まれている。

なお、2008年4月1日現在、CSは京都市110校、出雲市49校、岡山市35校、世田谷区22校、三鷹市19校という、特定地域に集中しているという特徴が見られる。

このCSの導入を熱心にすすめたのは、教育改革国民会議のメンバーの一人であった金子郁容慶應大学教授であった。彼は地方分権の時代にあって、新たな形での地域連携（地域連携イノベーション）で、それぞれ地域に見合った学校を作り、それを日本の学校再生ひいては地域再生のバネにしようと考えたようである（金子郁容『日本で「一番いい」学校』岩波書店、2008年）。そこで基本的に重視されているのは「地域住民が参画した、地域との連携のある学校づくり」である。彼は次のように述べている。

本書では、「いい学校」は「いい地域」にでき、「いい学校」をみなで一緒に作ろうというネットワーク活動で共に「汗をかく」ことで「いい地域」ができるという基本的な考え方の下で、日本で「一番いい」学校は地域連携のイノベーションによって潜在的にはどこでも作れるものだというを示してきた。（同書、262頁）

全国のCSの実践例を見ると、私たちもCSについて評価できる部分は多々ある。その一つは、学校評議員とは違い、学校運営に関する権限を地域住民が持てる点にあり、また学校づくりと地域づくりをともに進めることが可能な点にも評価できよう。

だが、根本的な問題がある。それは学校づくりへの子ども参画の視点や制度が欠けている点である。子どもの権利条約に規定された「子どもの意見表明権」などを踏まえた発想が見られないのは非常に問題である。また「学校への研究指定や形式的な委員会の設置によって、教職員の多忙化に拍車がかかる」（日本教職員組合編『調査時報 2009年3月

No.196』45頁) 懸念もある

金子が紹介するCSの取り組みにもそれが見られない。だからこそ、金子は「全国学力・学習状況調査」は「いい学校づくり」に有効活用できるツールだと評価し、また、品川区の学校選択制をも否定しない。この二つの施策が、金子の力説する学校と地域の連携づくりにマイナスの影響を持っていることの分析は行っていない。

学校選択制は学校と地域のつながりや保護者の学校参加を弱めてきたという実態があるし、また、「全国学力・学習状況調査」は第3章で詳しく分析するように、学校の教育活動を点数学力獲得競争中心に向かわせ、金子がやはり重視する「特色ある教育」を阻害してしまう結果をもたらす。

したがって、私たちは学校選択制や「全国学力・学習状況調査」とは切り離れた形でCSの問題を考えなければならない。その際、基本的にはすべての公立学校に「保護者・地域住民の学校運営への参画をすすめ、『学校協議会』(子ども・保護者、地域住民、教職員による構成)」を置き、「学校を地域コミュニティの拠点」とする方向で、この事業を発展させていくことが必要である。

<嶺井 正也>

## 第2章 三者連携協力にかかわる政策・事業はどう進められてきたか

### 1 三者連携協力づくりが新たな段階に

ここでいう「三者連携協力」とは、学校、家庭そして地域の三者が連携し協力しあう取り組みのことであり、第1章で明らかにしたように、これは第1区分に分類される課題である。

#### (1) 学校と地域にかかわる政策・事業の従来型のモデル

第1区分に分類できる、学校と地域とのかかわりやつながりを作る課題には三つの取り組みがあった。大きな観点からすると、この三つは二つにまとめることができる。

第1の取り組みは、学校教育推進のための地域の協力や参加を得ようとするもの（「A-1モデル」としておく）である。たとえば、キャリア教育の推進、中学校武道必修化、コミュニティ・スクールの設置・推進などにみられるように、地域の人材や組織・機関を学校教育のために活用するという形である。いわば二者連携である。たとえば、2009年度予算案で「中学校で新たに必修となった武道等を円滑に実施できるよう、地域の指導者・団体等の協力や地域の武道場等の活用を通じて、学校における武道等の指導を充実」との説明がついている事業がこれに該当する。また、学校が地域住民の学習活動の場として利用されるというケースもこのモデルに含まれる。

なお、このAモデルの場合には、家庭は「地域」の中に包括され、保護者は地域住民として位置づけられることが多い。

第2の取り組みは「学校・家庭・地域の連携協力」という三者の関係づくりにかかわるものである。これは、上記の例と同じように、特定の教育課題を遂行するための連携協力を図り、進める方法となっている。大きくくりこすれば、上記の第1の取り組みとほぼ同じ内容になるのでA-2モデルとしておこう。

これも具体例を2009年度予算案でみておこう。「子ども読書の街づくり」推進事業に予算が計上されている。これについては「学校と地域や家庭とが連携して、読書活動の推進を図る『子ども読書の街』を指定し、子どもの読書習慣の確立を目指した総合的な取り組みについて実践的な調査研究を行う」と説明されている。ここでは、家庭が地域と並んで登場している。また「食育推進プランの充実」もこのモデルに入る。いわば三者連携協力である。

#### (2) 新たなモデルの登場

ところが2009年度になり文科省予算の構成に変化が見られた。従来、あちこちの費目に分散していた学校・家庭・地域の連携協力にかかわる事業が新規事業として一括りにまとめられ、「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」として計上されたのである。具体的には以下の事業である（詳しくは18ページの表を参照のこと）。

- ① 放課後子ども教室推進事業
- ② 学校支援地域本部事業
- ③ 家庭教育支援基盤形成事業（「家庭教育支援チーム」の定着）
- ④ スクールカウンセラー等活用事業

- ⑤ スクールソーシャルワーカー活用事業
- ⑥ 地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業（スクールガード・リーダーの配置など）

以上の具体的な事業はこれまで行ってきたものも入っているので純粋に新規事業というわけではない。それでは何が新しいのか。

それは、学校・家庭・地域の三者の連携協力それ自体が推進されるという事業、つまり連携協力が目的となった事業（Bモデルとしておく）になっているからである。そこに新しさが見られる。

予算案の説明によると、この事業は「学校・家庭・地域が、それぞれの役割と責任を自覚した上で、だれもが参加できる具体的な仕組みを持つものとして社会に定着させることを目指し、学校・家庭・地域の連携協力のための様々な具体的な仕組みを構築するとともに、社会全体の教育力の向上を図る」ためのものである。つまり、社会全体の教育力向上のための新たな仕組みづくりを始めようとする事業である。

今後はこの仕組みを維持・発展するためにさまざまな施策が構想され、予算化されるということになる。と同時に、この動きは後述するように社会教育そのものの変化を伴っている。

### (3) 教育基本法「改正」が契機に

この新たな事業が登場する契機となったのは、いうまでもなく、2006年12月15日に「改正」され同月22日に施行された教育基本法である。同法第13条は見出しにあるように端的に「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」を規定した。

周知のように、この条文は2001年11月26日に当時の遠山敦子文部科学大臣が中央教育審議会に「教育振興基本計画の策定と新しい時代にふさわしい教育基本法の在り方」という諮問をした段階で盛り込まれることが決まっていた。そこには「教育の目的の実現のためには、家庭、学校、地域社会等の果たすべき役割を明確にし、それぞれがその役割を果たしつつ、互いに連携・協力して教育に取り組むことが重要である」と明示してあったのだ。

これを受けて出された2002年11月16日の中教審の中間報告でも「今後の教育を進めていく上では、学校、家庭、地域社会の三者の連携・協力をより一層強化することが求められており、そのためには、この三者の適切な役割分担や相互連携の在り方が明確にされることが必要である」とされ、同趣旨が2003年3月の答申でも繰り返された（71ページからの「資料」を参照のこと）。

ということは、政策的な課題としては2001年段階からこの連携協力が意識されていたということになる。

いや、実はもっと以前から意識はされていたのだ。それは教育基本法「改正」を提案した教育改革国民会議報告にすでに用意されていたからだ。そこでは新しい教育基本法を制定する理由として「新しい時代における学校教育の役割、家庭教育の重要性、学校、家庭、地域社会の連携の明確化を考慮することが必要である。」ことが明確にされていたからである。

### (4) 改正された学校教育法と社会教育法でも規定された

それにしても、政策化に向けて具体的に動き出すのはやはり教育基本法「改正」が行わ

れてからである。

「改正」教育基本法をうけて2007年6月に学校教育法が改正され、第21条で義務教育の目標が新たに定められるとともに、第43条（幼稚園、中学校、高等学校、特別支援学校については準用）で、学校と保護者、地域住民との連携協力の推進にかかわって次のような規定が設けられた。

小学校は、当該小学校に関する保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする。

また2008年6月には社会教育法も改正された。これも三者の連携協力の推進にかかわる重要規定を含んでいる。第3条第3項に「学校、家庭及び地域住民その他の関係者相互間の連携及び協力の促進に資すること」が新たに加えられたのである。この改正は2008年2月の中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して」をも受けて行われたものである。

これは社会教育に新たな課題が加わったことを意味するのではなく、社会教育そのものの変質を意味している。すでにその変化への動きは具体化しつつある。埼玉県の「平成19・20年度 社会教育委員建議」(2009年3月)を見ておきたい(下線は引用者)。

今回私たちは、子育て中の親だけでなく学校と家庭そして地域住民が力を合わせて、子どもの育ちの環境をよりよいものとする支援策を具体化することとした。

本建議では、幼児を含む子ども及び青少年の育ちをめぐる問題に注目し、次代を担う子どもを育むことは家庭や学校だけの役割ではなく「地域社会」全体の責任であることを確認した。また、これからの社会教育の役割を、地域社会の中にある家庭、学校、地域住民、企業、社会教育団体、NPO等の教育資源を互いに連携させ、子どもたちの健やかな育ちを地域ぐるみで支える仕組みを生み出すことと考えた。そこで、それらを「つなぎ、調整する」機能として今後の社会教育に求められる具体的な役割を5つの点から提案した。

そこで示された提案は、(ア)地域住民ボランティア・学校教育・社会教育行政担当者による連絡会議の開設、(イ)あらゆる教育資源を結び付け、新しい活動を生み出す情報提供システムの開発、(ウ)ボランティア活動に参加する「人材」の求人・登録・相談及び連絡調整窓口の設置、(エ)ボランティアの養成講座や研修の開設と、認証・成果の確認システムの構築、(オ)学校・家庭・地域の教育力の連携による教育活動の紹介と成果を情報発信するサービスの開始、の5つである。

こうした「つなぎ、調整」という新たな役割を付せられる社会教育は、もともと社会教育が有していた固有の意味や独自性を喪失させる恐れがある。場合によっては学校教育の下請けになる懸念もありえよう。

と同時に、2008年1月の中教審答申が「社会全体の教育力の向上」のために「学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくり」を提言している点を見逃してはならない。まさにB

モデルを具体的に示しているからである。

#### (5) 教育振興基本計画に位置づけられた

こうした動きを踏まえて制定されたのが教育振興基本計画(2008年7月1日 閣議決定)である。

計画では「社会全体で子どもを育てること」、すなわち「社会全体で子どもを育てる教育の出発点である家庭の教育力を高める。地域全体で子どもをはぐくむことができるよう、その教育力を高めるとともに、地域が学校を支える仕組みを構築する。このことを通じ、地域の絆や信頼関係を強化し、より強固で安定した社会基盤づくりにも資する」ことが強調されている。

そして、そのために「地域の自発的な意思を尊重しながら、新たな連携協力の仕組みを構築し、関係者が一体となって教育に取り組む必要がある。例えば、地域の人々が様々な形で学校の運営を支援することや、学校が学習の拠点として地域に貢献することなどは、相互の信頼を強化し、今後の新しい関係を構築する上で大きな意義を持つであろう。こうした取り組みの積み重ねが、学校を変え、地域を変えていく」と提起したのである。

また、これに呼応するような形で、内閣府が改正した青少年健全育成大綱(2008年12月)でも「青少年の健やかな成長を社会全体で支えるための環境整備施策の基本的方向」のなかで、先ず「家庭、学校及び地域の相互の関係の再構築」を打ち出している。

このように教育振興基本計画に明確に位置づけられるようになったため、新たな連携協力の仕組みづくり(Bモデル)が2009年度予算に計上されたのである。

#### (6) 先行自治体ではすでに始まっている

東京都教育委員会が発行している「とうきょうの教育」第83号(2008年12月14日)は、「学校・家庭・地域が一体となって子どもの育成に取り組んでいきましょう」という記事で、東京都は教育基本法「改正」に先んじて三者の連携協力を事業として進めていることをアピールしている(下線、引用者)。

昨年12月に施行された教育基本法の第13条に「学校・家庭・地域住民等の相互の連携・協力」という規定が新たに盛り込まれたことを御存知でしょうか。この規定の趣旨は、次代を担う子供たちの育成のために、学校や家庭、そして企業や関係機関も含めた地域社会を構成するものがみずからの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携協力を努めることにあります。

東京都教育委員会では、教育基本法の趣旨を先取りする形で、平成17年8月に地域教育推進ネットワーク東京都協議会を設置し、学校・家庭・地域の教育力の再構築を目指した取組をすすめてきています。

この「地域教育推進ネットワーク東京都協議会」は、都の第5期生涯学習審議会が2005年1月に提案した「地域教育プラットフォーム構想」を土台にしている。地域教育プラットフォームとは、「今、求められているのは旧来あった知己の教育機能を取り戻すということではなく、子ども・若者の育成のために、地域(エリア)を舞台に学校・家庭・地域の教

育力を「再構築」するという視点から、「知己（エリア）を舞台に「家庭教育支援施策」、「学校教育支援施策」、「学校外教育施策」の融合が図られ、それが学校教育施策と一体的に展開されていくことを通じて、学校・家庭・地域の協働のしくみづくりを進めていく」ものとされている。

学校・家庭・地域の教育力の「再構築」という視点に基づく、教育行政機関と密接な関係のもとでの三者の新たな協働のしくみづくりが目指されている。先に紹介した埼玉県社会教育委員の提言に先行する事業であろう。

## 2 Aモデルの内実変化

以上のように、三者の連携協力事業は新たな枠組みづくり（Bモデル）という新たな段階にはいつて来た。だが、Bモデルに先行してきたAモデルにもこれまでとは違う変化が見られるようになってきた。

日本の教育において学校・家庭・地域の連携協力が政策として本格的に取り組みられるようになるのは、1990年代に入ってからである。その端緒をつけたのは臨時教育審議会答申（以下、臨教審）であった。

ただし、道徳教育推進のために学校が家庭や地域社会と協力するという動きは、1977年改訂以降の小学校、中学校の学習指導要領の総則に一貫して盛り込まれている。

### (1) 家庭の教育力の回復が目的

臨教審第4次答申（1987年）は「第三章 改革のための具体的方策」で「家庭・学校・社会の諸機能の活性化と連携」を打ち出した。そこで取り上げられている内容は、①家庭の教育力の回復、②生涯学習のための機関としての学校教育の役割、③社会の諸機能の活性化、である。

このなかで、今日的な三者連携につながる提案は①の部分である。そこでは、「家庭の教育力を回復するために、家庭・学校・地域の連携」が必要であり、また、「PTA活動の活性化、学校教育活動への地域住民の積極的参加の推進、学校給食の見直しなどにより家庭・学校・地域が一体となって子どもを育てるための環境をつくる」と提起されている。「家庭」が冒頭に来ていることから分かるように、基本は家庭教育の回復であり、それを踏まえた上での三者連携となっている。

ただし、②の部分で、「学校五日制への移行」が取り上げられており、これが1990年代の三者連携協力への礎石となっていることに留意しておきたい。

### (2) 学校五日制と開かれた学校づくりに向けて

1995年7月に文部大臣から諮問を受けた中央教育審議会は1996年に「21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」を出した。この答申は「ゆとり教育」と「学校五日制」の具体化に向けて踏み込んだ答申としてよく知られている。

答申では、諮問でしめされた三つの検討事項の最初の事項である「今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方」を中心とした内容となっていた。21世紀における日本の教育の在り方を展望するうえで、学校・家庭・地域社会の連携を重視する姿勢がうかがえる。

答申は「・・・今後における教育の在り方として、[ゆとり]の中で、子供たちに[生きる力]をはぐくんでいくことが基本であると考えた。そして、[生きる力]は、学校・家庭・地域社会が相互に連携しつつ、社会全体ではぐくんでいくものであり、その育成は、大人一人ひとりが、社会のあらゆる場で取り組んでいくべき課題であると考え」、具体的な施策を第四章「学校・家庭・地域社会の連携」で提起した。

提言されたのは「開かれた学校」、「学校のスリム化」、「学校外活動の評価」、「PTA活動活性化への期待」、「教育委員会の活性化」などであった。また、「第5章 完全学校五日制の実施にむけて」では、学校五日制の具体化にはそれぞれの役割の見直しと連携が不可欠であるとも説いている。

その後、中教審は1998年に二つの答申を出し、それぞれで学校・家庭・地域社会の連携を提起した。6月の答申『「新しい時代を拓く心を育てるために」－次世代を育てる心を失う危機』では、道徳教育の充実にもつて、学校が地域住民や保護者の協力を得ることを求め、同年9月の答申「今後における地方教育行政の在り方」では、「学校の運営組織の在り方に関して、家庭や地域社会との連携を念頭において校務分掌組織を整備するよう努めること」とした。

この時期に「地域教育新聞」が創刊され、「開かれた学校づくり」がメインになっている（現在は廃刊）。この時期を象徴したできごとである。

### (3) 三者の連携協力の内容変化

だが、2000年以降、三者連携協力の内容に変化が生じてきた。

変化の発端の一つは、2000年12月の教育改革国民会議最終報告「教育を変える17の提案」である。提案では「問題を起こす子どもへの対応をあいまいにしない」ため、出席停止の積極的利用が強調された。この提案はのちの生徒指導における厳罰主義へとつながっていく。

国立教育政策研究所生徒指導センターが出した、生徒指導体制のあり方についての調査研究報告書『規範意識の形成をめざして』（2006年5月）は、「今回の調査研究を通して、各学校がこれまですすめてきた、『社会で認められないことは、学校でも認められない』『毅然とした粘り強い指導こそ、子ども達の社会的自立をはぐくむ』という理念と実践の重要性を改めて認識するとともに、学校・家庭・地域・関係機関等が連携して、児童生徒の健全育成と社会的自立のために、力を合わせて邁進されることを願っています」（下線は引用者）と強い姿勢を強調し、学校・家庭・地域・関係機関の連携を訴えている。

文科省はこれに基づき、「児童生徒の規範意識の醸成に向けた生徒指導の充実について（通知）」を2006年6月に出し、「生徒指導に係る指導基準については、あらかじめ児童生徒又は保護者等に対して明示的に周知徹底することとし、もって、児童生徒の自己指導能力の育成を期するとともに、家庭や地域レベルにおける児童生徒の規律ある態度や規範意識の育成に向けての指導（しつけ）との連携の確保にも配慮すること」を指摘した。

青少年健全育成にかかわって三者の連携協力は長年課題とされてきたが、この厳罰主義的な対応は2006年12月の教育基本法「改正」でより明確となってきた。同法第6条第2項が「教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずる」ことが規定されたからである。

なお、教育改革国民会議最終報告が「新しい時代にふさわしい教育基本法」の制定を求



めたことはよく知られている。その提案のなかには、「学校、家庭、地域社会の連携の明確化」が盛り込まれている。さらに、新しいタイプの公立学校として「コミュニティ・スクール」が提案されていることに留意しておきたい（これについては第1章を参照のこと）。

もう一つの発端は、2002年1月当時の遠山敦子文科相が出した「確かな学力の向上のための2002アピール『学びのすすめ』」や2002年度予算に計上された「学力向上フロンティアプラン」であった。これ以降、文科省は「ゆとり教育」からの離脱を開始し、「学力向上」へと舵を切るようになった。

それは2003年10月の中教審答申「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」でより明確となった。この答申は「保護者や地域住民等は、学校の取組に積極的にかかわり、学校・家庭・地域間の分担と協力により子どもを教育していくという視点」を求めている。この答申が「確かな学力観」を打ち出したことを踏まえれば、三者の連携協力が「学力向上」のためのものであることは明らかであろう。

こうして、学校・家庭・地域(社会)の連携協力が「生きる力」ではなく「確かな学力」の獲得、さらには「学力向上」を大きな柱とするようになってくる。

#### (4) 学習指導要領改訂にみる変化

あまり注目を集めなかったが、実は2008年の学習指導要領改訂に大きな変化があった。総則にある「指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項」の部分である。これまでのものと該当箇所を比較してみよう（下線は引用者）。

① 1989年改訂小・中学校学習指導要領・総則

「地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域社会との連携を深めるとともに、学校相互の連携や交流を図ることに努めること。」

② 1998年改訂小・中学校学習指導要領・総則

「開かれた学校づくりを進めるため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」

③ 2008年改訂小・中学校学習指導要領・総則

「学校がその目的を達成するため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。」

「開かれた学校づくり」のための三者の連携協力から、「学校の教育目的達成」のための連携協力へ、の転換が明確に浮きぼりになっているのである。

#### (5) 道徳教育の推進と学力向上に向かう

では、その学校の教育目的とはなにか。それは言うまでもなく「改正」教育基本法の趣旨を徹底することと、PISAをも意識した学力向上である。

学習指導要領改訂を準備した2008年1月中教審は「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」を答申した。答申では道徳教育に関して次のように説いている。

子どもたちは学校だけではなく、家庭や地域社会における教育によってはぐくまれるほか、社会の変化や風潮からも影響を受ける。このため、道徳教育の充実に当たっては、重要な役割を果たす家庭や地域社会と学校の連携・協力が不可欠であり、三者が一体となった取組を進めていくことが重要である。例えば、学校での道徳教育に地域の人材も参加するなど学校と家庭や地域社会が共に取り組む体制や実践活動の充実、「早寝早起き朝ごはん」といった生活習慣や礼儀、マナーなどを身に付けるための取組などの家庭や地域社会における積極的な推進、「殺すな、盗むな、うそを言うな」といった最も根源的な課題を学校・家庭・地域社会を含めた社会全体で考えていくことなどが大切である。

家庭や地域と連携した道徳教育の推進については、すでに1977年改訂の小・中学校学習指導要領以降、一貫して強調され、各地で取り組まれてきた。

しかし、今回改訂の学習指導要領では「改正」教育基本法に盛り込まれた徳目を総則に書き込み、道徳教育をいっそう推進することが示されている。そして、そのために三者一体となった取り組みが求められるようになってきている。これを受けて愛知県は「平成21年度地域とはぐくむモラル向上事業」を展開している。この事業は、「児童生徒に『生きる力』の核となる豊かな人間性と社会性を培うために、学校・家庭・地域の3者が心をつなげて、規範意識を中心とした道徳の授業の工夫や体験活動の推進に取り組むとともに、児童生徒の自分を高めようとする気持ちを醸成し、もって道徳教育の一層の充実・推進を図るもの」（下線、引用者）とされている。

文科省の教育政策が「学力向上」へと大きく軸足を動かしつつあった、ちょうどその時、『学校・家庭・地域がともに進める学力づくり』（佐藤晴雄、教育開発研究所、2005年10月）という著作が出ている。同書の冒頭には次のようなくだりが記されている。

「総合的な学習の時間」の始動によって、開かれた学校づくりや学校・地域連携の取り組みが次第に広がってきた。しかし、すぐさま学力向上が喫緊の課題だと受け止められるようになったため、多くの学校は教科の授業時数の確保やきめ細かな指導に追われるようになり、開かれた学校づくりや地域連携どころではないという状況を迎えた。とくに、地域連携に消極的な学校には、「それみたことか」と言わんばかりに、連携の取り組みを後退させようとするところもある。

ところが、以前から家庭・地域連携に熱心に取り組んできている学校をつぶさに見てみると、その多くは地域資源の活用による学力づくりにも目を向け、学力のあり方を追求している。あるいは学力づくりのためにどう地域と連携していけばよいのかを模索してきているのである。つまり、それらの学校は家庭・地域連携と学力づくりとを両立させ、さまざまな新しい実践に挑戦し、学力づくりの成果を上げている。そうした知恵や方法は新たな学力づくりの取り組みを模索している多くの学校に届かないものだろうか。

また、目の前の短絡的な学力向上に追われ続けている学校に刺激を与えることができるのではないかと。そうした思いから、本書の企画に興味を感じ、その企画が学校に役立つだろうと思ったのである。

こうして提言された学力向上のための三者の連携協力は、2007年度からの全国学力・学習状況調査の実施や上述した改訂学習指導要領をうけ、全国に満ちあふれるようになってきている。

その一つ。徳島県「学力・学習状況」改善推進委員会は「すべての子どものために、連携を強化しよう」という訴えを行ない、「学校から積極的に情報発信し、家庭・地域の協力を求める」、「家庭・地域から学校への参加・協力・評価を積極的にすすめる」との提案（2009年2月）を行っている

ただし、文科省の2009年度予算には、学力向上支援事業（数年前から実施）や道徳教育の総合的推進が示されているが、直接に三者の連携協力事業を支援する費目は見られない。都道府県や市町村段階での取り組みが中心になりつつあるのであろう。

すでに東京都は2004年度の重点施策のなかで、三者の連携協力による次のような教育改革を提起している（下線、引用者）。

21世紀の東京の創造的発展を担う人を育てるという視点から、子どもたちに、生きる力の土台となる学力や、社会生活の基礎となる規範意識・倫理観を確実に身につけさせ、一人ひとりの能力や個性を発揮させる都独自の教育改革を推進する。

今後は各自自治体で制定される教育振興基本計画などに盛り込まれてくることが想定される。

### 3 「学校・家庭・地域の連携協力」の政策・施策のどこに注意すべきか

以上、学校・家庭・地域の連携協力はAモデルにおける目的の変化、すなわち「開かれた学校づくり」から「学校の目的達成」への変化とともに、新たに、学校・家庭・地域の連携協力それ自体を目的とするBモデルが加わり、さまざまなその政策・事業が展開されるようになってきていることを明らかにしてきた。

一方、私たちもことあるごとに、学校と家庭、地域とのつながりや連携を訴えてきた経緯がある。こうした経緯をふまえ、日教組の「制度政策要求と提言」(2009～2010年版)では「学校は、子どもたちが学ぶとともに、地域コミュニティの拠点としても重要」の認識から「保護者、地域と連携した学校づくり」を提言し、また、「一人ひとりの子どもの関心に応える授業づくりを地域・保護者・教職員が力を合わせてつくりあげるとりくみ」を提起している。

また、地域全体で子育ての場を保障するために地域コミュニティづくりや、「学校と地域の結びつきを強固にするため、学校協議会の設置をすすめ、地域・保護者・子どもたちが参画できるシステムづくり」も提言している。

その違いはどこにあるか。

まず前提条件が異なる。制度政策要求と提言では、憲法の理念をいかし、子どもの権利条約を具現化することが基本に据えられている。したがって、連携協力においても子ども参画という視点と子どものゆたかな学びを保障するという観点が重視されている。

しかし、政策・事業として展開されてきている三者の連携協力には「子どもの権利」の

発想がまったく欠けているため、子ども参画の視点がなく、むしろ厳罰主義や規範意識の形成により子どもを縛る発想が強い。

また、子どものゆたかな学びを保障するための連携協力ではなく、特定教科の、それも点数学力の向上にむけた連携協力が施策や事業として進められている。

まずは、こうした政策・事業がどういう目的で、どんな背景をもって提起され、推進されてきたのかを分析することが大事であろう。

一方で、政策や事業として進められる三者の連携協力とは相反する「学校選択制」の導入が図られてきた。教育政策の大きな矛盾である。こうした矛盾した提言は制度政策要求にはない。

ということは、これから問われてくるのは三者の連携協力の内容であり、質なのである。

はじめに連携協力ありき、ではなく、何のための、どんな内容のものであるかを私たちは吟味していきたい。必要があれば、課題に即したつながりを保護者や地域の人々と、地域の実態や保護者の状況に応じて創り出していけばいい。その時には、教職員があらたに任務をかかえこまないよう、それまでのつながりを見直すことも大切である。はじめに連携協力ありきは、また教職員の多忙化を促進する要因にもなりかねないからである。

なお、必要に応じてつながりをつくるためのきっかけとして、保護者、地域関係者そして子どもが参画する学校協議会がすべての学校に設置されることは重要である。

最後に次のことを指摘しておきたい。

三者の連携協力にかかわる政策や事業は、しんどい思いをしている家庭や子ども、あるいは「学校的価値（偏差値や適応主義）」から外れた子どもたち、いやそれに追い込まれてしまっている子ども、また外国籍や外国にルーツをもつ子ども、あるいは地域に残っている差別的な対応などを無視し、いや避けて、「改正」教育基本法で規定された学校教育の目的・目標を「社会総がかり」で達成しようという点に大きな懸念がある、と。

＜嶺井 正也＞

事 項	前 年 度 予 算 額	21 年 度 予 定 額	比 較 増 △ 減 額	備 考
	百万円	百万円	百万円	
<b>2. 社会全体での教育向上への取組み</b>				
<b>(1) 社会全体の教育力の向上</b>	<b>14,024</b>	<b>18,390</b>	<b>4,366</b>	
<p>○概要： 学校・家庭・地域が、それぞれの役割と責任を自覚した上で、だれもが参加できる具体的な仕組みを持つものとして社会に定着させることを目指し、学校・家庭・地域の連携協力のための様々な具体的な仕組みを構築するとともに、社会全体の教育力の向上を図る。</p> <p>◆<b>学校・家庭・地域の連携協力推進事業【新規】</b> ( 14,261百万円)</p> <p>①放課後子ども教室推進事業 すべての子どもを対象として、安全・安心な子どもの活動拠点（居場所）を設け、地域の方々の参画を得て、子どもたちに学習活動やスポーツ・文化芸術活動、地域住民との交流活動等の機会を提供する取組を支援する。 実施箇所数：15,000箇所</p> <p>②学校支援地域本部事業 地域全体で学校教育を支援する体制づくりを進めることにより、学校教育の充実・多様化や教員の負担軽減、生涯学習の成果を生かす場づくりや地域の教育力の向上を図る。 実施箇所数：3,400箇所</p> <p>③家庭教育支援基盤形成事業 身近な地域における家庭教育支援を実施するため、「家庭教育支援チーム」の定着を図るとともに、地域支援人材の養成や、効果的な学習機会の提供を行う。 実施箇所数：1,800地域</p> <p>④スクールカウンセラー等活用事業 児童生徒の臨床心理に関して高度に専門的な知識・経験を有するスクールカウンセラーや児童が気軽に相談できる相談相手として「子どもと親の相談員」等を配置するとともに24時間体制の電話相談を実施し、教育相談体制の整備を支援する。 ・スクールカウンセラーの配置 中学校 10,077校 小学校 1,105校 → 3,650校 緊急支援派遣 650校 ・子どもと親の相談員等の配置 子どもと親の相談員 910校 生徒指導推進協力員 210校 ・24時間体制の電話相談の実施 65県市</p> <p>⑤スクールソーシャルワーカー活用事業 教育分野に関する知識に加えて、社会福祉等の専門的な知識・技術を用いて、児童生徒の置かれた様々な環境に働き掛けて、支援を行うスクールソーシャルワーカーを配置し、教育相談体制の整備を支援する。 65県市 1,040人</p> <p>⑥地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業 スクールガード・リーダーによる巡回・学校や学校安全ボランティアに対する警備のポイント等の指導、学校安全ボランティアの養成のほか、新たに、各地域における子どもの見守り活動に対する支援を行う。 スクールガード・リーダーを小学校5校に1名配置（2,900人→4,500人）</p> <p>◆<b>家庭の教育力の向上</b> ( 598百万円) 家庭の教育力の向上に向けた総合的な施策を推進するため、地域の子育て経験者や専門家の連携による相談対応等の充実や、子どもの基本的な生活習慣づくりの定着に向けた普及啓発などを実施する。</p> <p>①訪問型家庭教育相談体制充実事業 地域の子育て経験者や専門家の連携による「訪問型家庭教育支援チーム」を設置し、家庭や企業を訪問して情報や学習機会の提供、相談対応を行うなど、積極的かつきめ細かな家庭教育支援を実施する。 94箇所</p> <p>②子どもの生活習慣づくり支援事業【新規】 基本的な生活習慣の乱れに起因した子どもたちをめぐる問題に取り組むため、子どもの基本的な生活習慣づくりの定着に向けた全国的な普及啓発を図る。</p>				

### 第3章 「全国学力・学習状況調査」がもたらすもの～「科学的な根拠」としての利用に抗うために～

#### 1 はじめに～ 学力・学習状況調査結果分析「狂想曲」

2007年4月に、特定学年の児童・生徒全員を対象とする国規模の悉皆調査としては43年ぶりに復活した「全国学力・学習状況調査」(以下、「全国学力調査」<sup>1)</sup>)については、文科省が実施を表明した2005年8月より、さまざまな議論がなされ、実施後も、結果について多様な立場からの分析やその是非についてまでの意見表明がなされている。たとえば、導入への本格的な議論が開始された2005年から、2009年2月までの雑誌記事を俯瞰してみると、そこには大きく3つの関心を読み取ることができそうだ。

一つは、調査結果を踏まえてそれを学校現場でどのように活かすか、という関心であり、これはおもに現場の教職員や管理者向けの雑誌に、実践報告や提言の形で現れる。文科省が導入時に悉皆調査にこだわったのは、個々の教育現場へ調査結果をフィードバックする機能を期待してのことだったが、その意図通り(あるいは意図を超えて)、この方向性は一定の関心で維持されており、調査結果の開示がなされた2007年10月以降、多くの特集が組まれている。

次に、「全国学力調査」導入後2年を経過して、その検証レポートを行うものが増えてきている。これらの記事には、学校現場における取り組みの様子や変化が伝えられるが、その裏側で生じた混乱の状況を伝えるものが少なくなく<sup>2</sup>、全般的に、制度への批判を含蓄するものが多い点に特徴がある。本章の2-(2)で紹介する「全国学力調査」への批判者は、こうした点も考慮しつつ、議論を展開しているものが多い。

最後に、より一般大衆向けの雑誌記事に見られる家庭教育への関心だ。それは「成績上位県」への着目となって現れ、半ば興味本位ともとれる分析に彩られる。この点は本章における筆者の関心と重なるものなので、ここでいくつか拾ってみよう。

まず、2年連続で得点の高かった秋田県・福井県の分析が行われている記事がある。これらはいずれも「全国学力調査」において学力テストと並行して児童・生徒に回答させる質問紙調査結果と「学力」との関係に着目する。それらの記事は総じて、高学力の背景として、基本的な生活習慣の確立や、そこから導かれる親子間コミュニケーションの豊富さがその要因となっている、と報じている<sup>3</sup>。

さらに踏み込んで、文科省が公表している都道府県別のランキングを掲載し分析するも

---

1 新聞や雑誌における一般的な記述では「全国学力テスト」という用語の使用が多い。ただすぐ後で述べるように、本テストは「質問紙調査」と「教科調査=テスト」とが併用され、その相関を科学的に明らかにしようとしている点に特徴があり、その点にこそ、考慮すべき点があると筆者は考えている。そのため、「調査」という正式名称(でありながら、一般的呼称ではない呼称)をあえて利用したい。

2 たとえば最近のものとして『教育』(757)(2009.2)における特集「全国学力テストと学力論の再検討」では、地域の実態ルポとして、北海道・秋田・大阪・高知・滋賀・沖縄における現状をレポートしている。

3 たとえば「『弱小県』福井の不思議—まともな環境が育む『学力日本一』」(選択 2007.12: 104-105)、「学力No.1『秋田メソッド』は“昭和の暮らし”だった!」(女性自身 2008.9.23: 152-153)、「全国学力テストで首位キープ 秋田県『雪国式学習法』が基礎力を育む 規則正しい生活習慣、自ら意欲的に学ぶ姿勢、地域住民の協力が高学力を生む」(THEMIS 2008.10: 84-87)。

のが確認できる。これらは数こそ少ないが、各都道府県の特徴を挙げたうえで「学力テスト」結果との関連を論じ、全体としては「学力」偏重ではない、それぞれの特性を示そうとしている点に特徴があると言える<sup>4</sup>。

これらの記事をここで詳細に検証することはしない。ただ統計の基本的な見方を踏まえると、これらの記事で展開される分析には疑問にうつる「過失」がしばしば見られることは否めない<sup>5</sup>。これは逆にいえば、文科省の委託を受ける専門家会議が提示するさまざまな分析結果が仮に妥当性の高いものであっても、それが人々の目に映る段階には、さまざまな誤解や曲解を含んだものとなり、結果的に妥当性の低い信念や常識を強化してしまうということがありうる、ということだ。そしてその懸念は、おそらく私の個人的な勘違いではなく、すでに現実のものとなりつつある。

後に見るように、今回の「全国学力調査」は、子どもの知識・活用といった「学力」を問う「教科に関する調査」(以下「教科調査」と並行して、「生活習慣や学習環境に関する質問紙調査」(以下「質問紙調査」)が実施されているところに特徴がある。「質問紙調査」には児童生徒を対象とするものと学校を対象とするものがあり、学識経験者を中心に構成される「全国学力・学習状況調査の分析・活用の推進に関する専門家検討会議」(以下「専門家会議」)により、「教科調査」の結果と「質問紙調査」の結果との相関を詳細に分析した報告がなされている。先にみたものをはじめ、「全国学力調査」の結果から構成される記事には、調査結果の表面だけを捉えたものか、記事の趣旨に都合のよいものだけを無責任に取り上げているものが決して少なくない。

社会問題の社会学者であるジョエル・ベスト (Best, J.) は、統計調査の結果が特定の問題関心で利用される過程で、その正当に持ちうる意味を超えて拡大解釈されたり、誤った利用がされたりする様相を指摘し、そういった統計のことを皮肉を込めて「突然変異統計」と呼ぶ<sup>6</sup>。ただしベストの指摘が重要なのは、そのような誤りをする雑誌や新聞など、非専門家たる論者に問題がある、という点にあるのではない。むしろそこに読み取るべきなのは、統計調査とはそれがどのようなものであれ、人々の関心や興味に従って読み解かれることを免れ得ないものなのであり、それゆえわれわれは常にそのバイアスを念頭に置かねばならない、ということの方である。

1章ですでに述べられているように、「学力向上」は学校支援地域本部事業における明確

---

4 たとえば「頭のいい県の秘密 全国“能力チャート付き”」(『女性セブン』2008.11.20:125-127)では、上位県に見られる特質として気候が厳しいことをあげ、それが忍耐強い性格を作り、コツコツ勉強するのに適していると指摘し、逆に、下位である沖縄県について、海沿いで育つためにオープンな性格となり、一芸の秀でたカリスマ性のある天才肌の人材が生まれやすいが、勉強はしない、と、まとめる。また大衆誌ではないが、江口忍は平成19年度調査結果について、学力との相関だけでなく、質問紙調査から50の設問を抽出した上で、「知・徳・体」とさらに広い範囲における点数化を行い、ランキングを作成している(江口忍 2008「学力だけじゃない!『知・徳・体』がバランス良く育つ都道府県はどこか?」『レポート』125:3-16)。

5 本章のあとの議論とも関わるが、こうした記事で話題になる「都道府県の差」については、平均正答率を比較の基準と考える限り、地域間の差は概ね5%前後の差でしかなく、それが分析の裏付けにできるような有意な差とまで言えるかは微妙である(ただし中学校数学のB問題についてはこの差が大きい傾向にあることは事実)。にもかかわらず、こうした記事で、正確な情報が伝えられることはないことの方が、むしろ重要であろう。その結果は「トップ」「頭がいい」という、象徴的な語彙に翻訳されて、多くの場合で伝えられる。

6 Best, Joel, 2001, *Damned Lies and Statistics: Untangling Numbers from the Media, Politicians, and Activists*, The University of California Press. (=2002, 林大訳『統計はこうしてウソをつく——だまされないための統計学入門』白揚社)。

なターゲットになっており、同時に家庭教育への介入も懸念されている。一見科学的で公正に見える「全国学力調査」は、こうした一連の政策全体を俯瞰すれば、この2つの関心と密接に関連しているものと見ねばならない。つまり、今後導入される政策や施策の方向を裏付ける「科学的な根拠」としての利用がますます進むことが予想されるのだ。

しかしベストの指摘に倣えば、それらの分析結果は、一般にわれわれが考えるような「公正で科学的で客観的であること」を単純に意味するわけではない。ここでベストの議論の妥当性を詳細に検討することはしない<sup>7</sup>が、むしろ多くの懸念や疑問を抱えた「船出」の後も、その内容について今なお根強い懸念や反対の声の絶えないこの調査において、専門家による分析という「科学的な装い」は、子どもに一番近い現場における教職員の実感や懸念など複合的な要因を単純化し、時にそれを打ち消すものとして利用さえされるかもしれない。それゆえ今必要なことは、それらの調査結果が示している可能性を見極めること—それはすなわち「本当はそこまではわからないこと」を見極めることである。本稿における課題はまずこの点に向けられる。

次により重要なこととして、もし仮に「本当はそこまではわからないこと」だとしても、われわれがそれでもそこに駆り立てられる構造がすでにできあがりつつあると筆者は考えており、その点にこそ大きな危機感を抱いている。やや拙速に結論を述べるなら、筆者は調査の結果がどうであれ、あるいはその読みが妥当性の高いものであれ、そこには「調べる」という営み自体が持つ重大な機能が存在することを指摘したい。それはおそらくわれわれが予想している以上に影響力を持ちうるものであり、その見極めはきわめて重要な課題になると考えている。

## 2 学力・学習状況調査の導入と批判

### (1) 導入の経緯

「全国学力調査」が政策的課題として登場した直接的契機となったのは、OECD（経済協力開発機構）が主体となり実施している国際比較学力調査、すなわちPISA調査の第二回の結果だった。これは2003年に実施され、2004年12月に結果が報告されたものであったが、そこにおいて、2000年の第一回調査から「読解力」「数学的リテラシー」「科学的リテラシー」などが低下していることが指摘された。多くの人々にとってこのことは、1999年頃から様々な場で議論されていた「学力低下論」に明確な証拠が与えられたものと映ったようだ<sup>8</sup>。当時の文科大臣中山成彬はこれを重く見て調査の実施を示唆し、2005年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太方針）2005」で、「児童生徒の学力状況の把握・分析、

---

7 統計調査のこうした性質については、アメリカ社会学会を中心に一定の議論の蓄積がある。日本語で読めるものは先のベストのものに加え、理論的な整理として、中河伸俊「社会問題の研究と公式統計」『社会問題の社会学』（世界思想社、1999年、65-98頁）が参考になる。なお「ひきこもり」現象について、そうした議論を踏まえた立場で分析した拙稿も、このような議論に関心のある方には参考になる（工藤宏司・川北稔『「ひきこもり」と統計』荻野達史ほか編『「ひきこもり」への社会学的アプローチ』ミネルヴァ書房、2008年、76-96頁）。

8 特に2005年に入ってから、「学力低下の犯人探し」は大衆誌を中心にさかんになされ、そこではとりわけ「ゆとり教育」がやり玉にあげられた。後に見る「競争意識の涵養論」は、直接的にはこの文脈から出てきていると見るができるだろう。



これに基づく指導方法の改善・向上を図るため、全国的な学力調査の実施など適切な方策について、速やかに検討を進め、実施するとともに、習熟度別少人数指導等多様な教育・指導方法により、『確かな学力』の向上を図る」と、その方向性が明示された。また中央教育審議会でも、同年10月26日の答申において、PISA調査結果に見られた「低下傾向」に危機意識が表明され、学習指導要領の見直しと並んで、「学習到達度・理解度の把握のための全国的な学力調査の実施」が項目化され、具体的な実施に踏み込んだ提案がなされている<sup>9</sup>。この答申のはじめでは、「義務教育の構造改革」の方向として、「国の責任によるインプット（目標設定とその実現のための基盤整備）を土台にして、プロセス（実施過程）は市区町村や学校が担い、アウトカム（教育の結果）を国の責任で検証し、質を保証する教育システムへの転換」がうたわれている。これは、従来各教育現場で個々に行われていた「学習到達」の検証を、国が一律に実施すべきだという提言であり、「国の責任でナショナル・スタンダードを確保すべき」という強い意志の表明である。

こうした経緯について、中嶋哲彦は、「競争意識の涵養」「これを否定しつつ文科省が説明する『教育改善のための学力の全国的状況の把握』（PDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルのための地域・学校評価）」「規制改革・民間開放推進会議が主張する『バウチャー制度下で学校を選択するための基礎資料』」の3つの目的が、少なくとも当初この調査に存在したと整理し<sup>10</sup>、さらに「国の教育施策の成果と課題を検証することは目的にされていない」（傍点筆者）<sup>11</sup>と批判している。つまり評価の対象は、あくまでも「実施過程」を担う教育現場にだけ存在し、そもそもの方向性を打ち出している行政府については、評価から免れているわけだ。あとで触れるように、彼はこれを義務教育の国家統制を進展させるものと警戒している。

さて、以上の経緯でデザインされた実際の「全国学力調査」では、中嶋が整理した2つ目の点がより強調され、具体化されている。すなわちその目的として「国が、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域における児童生徒の学力・学習状況をきめ細かく把握・分析することにより、教育及び教育施策の成果と課題を検証し、その改善を図る」ことが明示されたのである。また、プロセスの担い手として位置づけられた教育委員会や学校は、「全国的な状況との関係において自らの教育及び教育施策の成果と課題を把握し、その改善を図るとともに、そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する」ことを求められることとなった。そしてこの「フィードバック機能」を保障するために、悉皆調査方式がとられることになり、すべての小中学校に参加が要請されることになった。

---

9 文部科学省HP 中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm)) (2009/07/19参照)。

10 中嶋哲彦「全国学力テストは公教育に何をもちたすか 公教育の目標管理と排他的競争の組織化」『世界』(769) 2007年,79-88頁

11 中嶋哲彦2008：15（「全国学力テストによる義務教育の国家統制—教育法的観点からの批判的検討—」『教育学研究』75(2),13-23頁）。

## (2) 批判の存在

しかし「全国学力調査」には、導入が表明された当初より様々な批判が多方面でなされており、3年目の調査を終えた現在もなお、それらは根強く存在している。ここではそれを大きく3つの観点—機能的・法理的・実務的—からのものに分け、概観しておこう。

### ①機能的観点からの批判

この観点については、悉皆調査によって提示される結果が、過度の競争や序列化を産むことになる、という批判が代表的だろう。特に、1956～66年度に実施された同様の全国調査時における過熱ぶりを念頭に置き、その問題性が指摘されている。このような議論は、中教審の義務教育特別部会でもたびたび話題となっており、藤田英典や荻谷剛彦らによって、その弊害が指摘されていた<sup>12</sup>。ここでは、論者の一人、藤田の指摘に耳を傾けよう。

藤田は最近の議論でもこの点を取り上げ、悉皆調査および市町村別・学校別結果の公表が広まることから帰結する重大な問題として、以下の2点を指摘している。

まず一つ目は、「テスト学力偏重」が助長され、その結果、テストの成績や順位を上げようという競争が強化される点であり、さらにそこから起こる様々なモラル・ハザードが強まることである。

たとえば藤田は、2006年から2007年にかけて問題化した「高校の未履修問題」について、大学進学率が強まる傾向下において高等学校の多くが進学実績を競い合い、その結果、総合性を重視する高校教育の理念を捨て、実益を重視するようになったことの現われと見ている。小中学校においても、1990年代以降に各地の教育委員会が行ってきた共通学力テストにおいて、情報公開や外部評価が拡大するのにしたがって学校別成績一覧が公表される傾向が強まった事実があり、その結果、こうしたテストへの対策を重視する学校が増えている点をあげ、これらは同根の問題にあると指摘される。藤田はこうした傾向について「受験学力を含めて、テスト学力が身に付けるべき重要な学力であり、そして、その目に見える向上につながる学習が意味のある学習なのだ」という意識と構えを子どもたちの間に醸成していく<sup>13</sup>がゆえに「学力・学習の矮小化を招く」と主張している<sup>14</sup>。

もうひとつは、こうした風潮が教育の格差を促進し、それが格差社会を固定化する機能を果たす懸念がある点である。

この点について藤田は、学校選択制と「テスト学力偏重」が組み合わさることにより、小中学校段階から序列化が進めば、教育制度がきわめて閉鎖的・差別的なものとなっていくと懸念を表明する。近年都市部で発達してきている高額の集合住宅が持つ特徴、すなわち住宅内コミュニティの包摂性とコミュニティ外部への閉鎖性・排除性とを比喩的に用いながら、エリート的な中高一貫校や学校選択制にはこれと同様の性格があると彼は言う。選

12 木村拓也,2006: 68-69 (「戦後日本において『テストの専門家』とは一体誰であったのか—戦後日本における学力調査一覧と『大規模学力テスト』の関係者一覧—」『教育情報学研究』(4), 67-99頁)

13 藤田英典,2009: 234 (「有害無益な全国学力テスト 地域・学校の序列化と学力・学習の矮小化」『世界』(2009.1), 232-240頁)

14 同上: 233-234。

択制によって地元の公立高校に行かないことは、地元の学校を「ダメな学校」と評し、「いい学校」と考えて入学した先で豊かな学校生活を過ごすことができればいいという、人々の志向性に基づいている。そして、そのような志向性の下で、テスト学力や進学実績で競い合う傾向が強まり、小・中学校の序列化や再編・構造化が進めば、教育における差別が進展すると言うのだ。高校や大学における学力差とは異なり、小中学校の段階でのそれは、家庭の経済力や文化資本の差、保護者の関心や励ましなどにより左右される側面が大きいと藤田は言う。つまりそこには本人の努力や関心の結果としてみるのがためられる要因が多すぎるのだ。ゆえにそういった段階において、子どもたちが序列化・格差化された小中学校に振り分けられることは、多様な可能性をもった子どもたちの自己形成・進路形成の可能性を奪うことになる。そこに「教育の機会均等」という理念の形骸化を見るのはたやすい<sup>15</sup>。

## ②法理的観点からの批判

次に、「全国学力調査」が先に見たようなPDCAサイクルを念頭においたものであることに鑑みて、教育の地方自治と学校自治をこれが脅かし、新たな義務教育の目標管理システムとして機能する危険性について批判するものがある。

中嶋哲彦は、調査の導入経緯を詳細に検討し、事実上、これが法認された調査の範囲を逸脱しており、教育の地方自治と学校自治を制約する違法な行政行為であると厳しく批判する<sup>16</sup>。中嶋は、導入模索時の中山文科相発言にあった「競争意識の涵養」という文言が後の行政文書には登場せず、むしろ、教育施策の成果検証システムとしての性格を強めていったことを指摘している。彼によれば「競争意識の涵養」が行政文書から消失し、むしろその実施にあたって「学校間の序列化や過度な競争等につながらないように十分な配慮が必要」と再三強調されているのは、「競争意識の涵養」を目的としてしまうことが「文科省が教育実践課程に直接介入することを意味し、現行教育法制にそれを正当化する根拠を見出すことはできない」<sup>17</sup>からではないか、と推測している。

では文科省は、この調査の法的根拠として何をあげるのか。中嶋は、2007年2月28日の第166国会衆議院予算委員会第四分科会における銭谷眞美文部科学省初等中等局長の答弁から、文科省は地方教育行政の組織及び運営に関する法律第54条第2項にある規定をそれとしていると指摘する。54条2項では、文部科学大臣が、地方公共団体の長または教育委員会に対して、また都道府県教育委員会が市町村の長または教育委員会に対して、各地方公共団体の「区域内の教育に関する事務に関し、必要な調査、統計その他の資料又は報告の提出を求めることができる」とされており、それゆえそれは「テスト」ではなく「調査」なのだ。

中嶋はこの点について、北海道学力テスト事件の最高裁判所大法廷判決（1976年）内容に照らして詳細に検討し、a) 文科省は地方公共団体の教育委員会に調査への参加を強制で

---

15 同上：236-237。

16 中嶋前掲論文。

17 同上：14。

きず、教育委員会もそれに応ずる法的義務を有しない<sup>18</sup>、b) 本調査の目的においては、その結果を教育委員会による教育施策改善と学校による教育改善に資することがうたわれているが、この点は教育の地方自治に委ねられるべき事柄として最高裁で判断されており、その点に違法性がある<sup>19</sup>、とまとめている。

彼の指摘が重要なのは、法的根拠が希薄な調査であるにもかかわらず、実質的な機能が果たされていることを見通している点にある。たとえばa) については、実施要領等には法的根拠が示されない一方で「国として一定以上の教育水準を確保することが求められることから、すべての国立学校及び公立学校が参加することを原則とする」と記載され、暗に参加が強く促されている。また不参加自治体には参加しない事情について報告を求めるとあわせ、「全国学力テストへの参加を当然視させる状況や手続きが存在している」とし、「行政調査という位置づけそのものがきわめて欺瞞的である」と中嶋は批判する<sup>20</sup>。またb) についても、調査結果を指導資料として活用することが強く求められていることについて「教育実践過程への違法な国家関与そのものであり、文部科学省の権限逸脱の疑いが濃厚である」と主張する<sup>21</sup>。実際この点は、調査結果に基づいた「学校改善支援プラン作成事業」を各地方公共団体へ委託し、文科省が優れた提案を選出するという形でシステム化されており、ここにも実質的介入をみることができる。

### ③実務的観点からの批判

最後に、実務面における困難性への批判をとりあげよう。この点は特に現場の教員から多くの声があげられている<sup>22</sup>。

まず「全国学力調査」導入以来の事前対策の存在とフィードバックの無意味さについての批判だ。特に「準備」と称する実質的な試験対策が広範に行われている様子がうかがえる。先に記したように、そもそもこの調査は学力向上を循環型のサイクルに乗せることで実現しようとしているために、こうした動きが出てくるのはある意味での必然である。混乱を避けるために具体的な都道府県名は記さないが、初年度の3月に、各学校から委員が集められて調査への対策が促され、さらに練習問題がつまったCD-ROMが配布されたことが報告されている。また、業者からの教材の事前売り込みがあったという報告もある。

こうした点は、2007年度調査以降、主に「教育雑誌」に掲載される地域の実態レポートで、必ず報告されることの一つであるが、それが新学年となつてすぐ、多くの行事があり、また子どもたちの変化も大きい小6・中3の4月に実施されることが、混乱に拍車をかけている。特に初年度については、あらかじめその時期に設定されていた修学旅行の日程を変更したことや、家庭訪問が中止になったことなどが語られる。また、実施に際しては、各学

---

18 同上：18。中嶋が教育委員を務める愛知県犬山市は、2007・08年調査への不参加を決めているが、その際の法的根拠となったのはこの規定による。同様に、しばしば問題となる結果公表についても、その最終的な決定は都道府県や市町村に委ねられることになり、それゆえにそこでは多様な論争が喚起されている。

19 同上：18-21。

20 同上：18。

21 同上：17。

22 以下、③における事例は、日本教職員組合『なにがわかるの？これでいいの？学力調査』（国民教育文化総合研究所、2008年）掲載のシンポジウムにおける発言、および巻末に掲載される資料から抽出したものである。

校に膨大なマニュアルが配布されたが、その煩雑さゆえに、教務主任や学年主任が簡素版を作成し、配布したという報告もある。

事前準備の圧力があること自体、それが競争を強めていることの現れであるが、それでも「テスト」を行った以上、子どもの学力向上にそれを役立てようとする教員も少なくない。しかしそういう教員にとっても、結果が8月後半<sup>23</sup>にならなければわからないのでは、どうにもならない。結果として、教科調査の答案をコピーして指導に役立てているという報告もあり、担当する教員の作業量は増すばかりである。

さらに、より大きな問題として、悉皆調査に必然的に伴う少数派の「切り捨て」の問題がある。まず、地方部を中心に複数存在している複式学級を実施する学校では、たとえば5・6年生の学級については、5年生が別室での授業を受けることになるわけだが、教職員の数が少ない状況でその実施に困難があったことは容易に想像できることである。また、こちらはむしろ近年都市部に多い傾向だが、日本語を母語としない外国人の子どもたちの問題がある。彼らにとって教科調査は、はじめから高いハードルの向こうにあるものでしかない<sup>24</sup>。さらに障害を持つ子どもたちや、算数・数学が苦手だという子どもたちが当日欠席したという報告もある。上記のような、そもそも「調査」の枠組みに入っただけの子どもの存在は、「悉皆調査をしました」という言説が独り歩きする過程では、多くの人々に伝えられない。それは、疎外感を抱える彼らの存在を無視し、さらにその感情に追いつけかけることとなろう。ここに問題を見なければ、なんの教育であろうか。

### (3) さらなる論点として～「追加報告」の存在

こうした批判はいずれも重要なものである。しかし、本調査について論ずべき重要な点は他にもある。それはすなわち、「追加報告」、つまり「教科調査」と「質問紙調査」との相関についての詳細な分析結果の存在と、その知識がもたらす可能性—それはおそらく危険なものだと私には思えるが—についてである。

私が「追加報告」の存在を重視する理由は3つある。一つは、それが家庭における教育の「学校シフト化」をより強力に進めるという懸念を持つこと。二つ目は、藤田の先の指摘にもあったように、そのこと自体、単純なトップダウン式の権力構造の下で起こっているというような、わかりやすい（したがって批判しやすい）ターゲットを伴う現象としてではなく、むしろそうしたシフトを歓迎する風潮が、人々の志向の中にすでにみられるということ。そして最後に、こうした人々の志向性の下で行われる調査は、それが統計という科学的な装いを持つ客観性の高いものとして理解されることで、人々の特定の信念を強化する方向で利用されることを懸念することである。

たとえば中嶋の指摘は「全国学力調査」が正式名称として「テスト」をなぜ使用できないのかを法理的に推測させるものでもあり、しかも「調査」としての枠組みからも逸脱していることを示している点で重要である。しかし私はこれが「テスト」でないことの方に、む

---

23 初年度は10月

24 この問題については第5章でより詳細な分析がなされているのでそちらを参照のこと。

しる大きな懸念を感じている。中嶋自身も書いたように、たとえば「競争意識の涵養が学力を伸ばす」との考えや調査の実施自体には、少なくない保護者からの賛同が見られ、また半ば公然の原理として機能している。このことはやはり無視できない現象である。つまり「全国学力調査」には、すでにみたような批判がある一方で、学校の序列化と競争を求めているメンバーに、子どもたちの親や教員、そしておそらくは少なくない子どもたち自身が含まれていると見なければならぬというのが、筆者の現状判断である。もちろんそのことは、政策誘導的な側面を批判しないでもいいということの意味しない。しかし同時に、その状況を踏まえたうえで、彼らがそれを受け入れ、あるいは、積極的に取り入れようとする背景にどのような原理があるのかについての想像力を持たなければ、事態の理解が困難であることを意味しないだろう。

以上の認識に立ったうえで、以下の議論では「全国学力調査」の追加報告を、とりわけそこで強調された点に沿って整理し、そこで示される統計結果の解釈について、調査の成り立ちにさかのぼって検討したい。それは、そのことの検討が、(おそらく大方のイメージとは異なって) 統計調査が必然的に伴う人の意図や政治性、すなわち主観的側面とでも呼ぶべきものを、われわれに開示すると考えるからだ。そしてその点の理解は、こうした統計調査から導かれたものとして流布されるもっともらしい言説を相対的に捉える機会をわれわれに提供する。そのことを起点として「全国学力調査」が持ちうる機能的側面の指摘と、それに抗うすべを、最後に仮説的に提示したい。

### 3 学力・学習状況調査が示したもの

#### (1) 調査の概要

調査対象となる学年は調査実施時(4月)の小学6年生と中学3年生であり、悉皆方式ゆえに、その数は毎年200万人を超える。先に述べたように、義務教育のナショナル・スタンダードの把握と保障のためのデータ収集を旨とする本調査は、結果測定だけでなく、学校や子どもたち、さらには家庭における教育にまでも、それをフィードバックする志向を持つ点が最大の特徴である。そのため、実施される調査も国語・算数(数学)についての「学力」を測定する「教科調査」と、児童生徒および各学校に対して個別の回答を要求する「質問紙調査」の二本立てとなっている。あとで検討するように、前者と後者の結果間における相関分析<sup>25</sup>を行うことによって、児童・生徒の「学力」と関連のある項目にどのようなものがあるかを分析しようとするのが、その目的である。

調査結果は民間業者に委託して処理された<sup>26</sup>。その結果は、全体のデータだけでなく、各都道府県別、地域規模別(大都市、中核都市、その他の市、町村、へき地など)のものが

---

25 2変数間にどの程度の直接的な関係があるかを示す分析方法。たとえば、「点数」と「学習時間」という2変数を取り出し、この分析をすることにより、その両者にどの程度の影響関係があるかを測定することを目的とする。そこで示されるのはあくまでも影響関係であり、因果関係を示すわけではないことに注意が必要。

26 本稿では紙幅の都合で詳しく取り上げなかったが、受験産業の特定業者に対して、児童・生徒の実に95%以上の個人データの管理を任せる(たとえそれが無記名の番号式であっても)ことについての批判や懸念を表明する議論も少なくない。

公表され、各都道府県や市町村、学校には、それぞれの結果が提供される。他方で、調査主体の子どもに答案が返却されることはなく、設問ごとの正誤状況が知らされるのみにとどまる<sup>27</sup>。結果の公表については、序列化や過度の競争につながらないように配慮するために、市町村別・学校別のデータについての公表はしないが、各市町村や学校の判断によりそれをする事についてはやむを得ないとの立場を取る<sup>28</sup>。

また、調査結果を踏まえて、各都道府県および政令指定都市の教育委員会ごとに設置される検証改善委員会に、「学校改善支援プラン作成事業」が委託され、状況分析と「学力」向上に向けた具体的なプランを作成させている。そのうえで、それらを審査し、優れた提案について重点的に予算支援する「学校改善支援促進事業」を行っており、2008年6月に公表された「検証改善サイクル事業成果報告書」によれば、26件の取り組みがそれに該当している。

さて、本調査において最も注目すべき点は「児童生徒の生活習慣や学校環境、学校における教育条件の整備状況等と学力との相関関係」の分析を指向していることにある。実際、調査結果のさらなる分析が「専門家会議」に委ねられており、2007・08年度とも、「教科調査」結果と「質問紙調査」結果との相関分析や、さらに踏み込み、重回帰分析や主成分・因子分析、共分散構造分析などを用いた、追加分析がなされている。その結果は『児童生徒の生活の諸側面等に関する分析』『習熟度別少人数指導について』『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』という3つの追加報告として公表されている<sup>29</sup>。これらでは、児童・生徒への「質問紙調査」における項目を、「生活習慣」「関心・意欲・態度」「授業」の3領域に、学校への「質問紙調査」における項目を「学校の状況」「学校の取組」「学習指導」の3領域に分けたうえで、「教科調査」における正答数を基準変数（被説明変数）に、各領域における項目への回答を独立変数（説明変数）にして分析した結果が示されている。言い換えれば、追加報告は、教科調査における正答数（これを追加報告では「学力」として）に影響を与える項目にどのようなものがあるのかを、統計という科学的な手続きを利用して裏づけようという志向を強く持つものなのである。

以下、3つの追加報告を、便宜的に「生活習慣への着目」「学校における取り組みへの着目」という2つに分けたうえで、特に重要だと思われる部分についてとりあげ、整理しておきたい。

## (2) 生活習慣への着目～『児童生徒の生活の諸側面等に関する分析』について

2006年4月24日、130を超える団体が参加して「早寝早起き朝ごはん」全国協議会が発足した。この協議会は、官民連携の「国民運動」プロジェクトであり、同協議会のホームページによれば、その活動は、一方に文科省が主導する研究事業「子どもの生活リズムプロジェ

27 この点をとらえて「やりっぱなし」と、「フィードバック機能」に疑問を投げかける意見も存在する。

28 すでに知られているように、大阪府や鳥取県など、首長や住民からの情報公開請求がなされる例も存在し、特に2008年12月には秋田県が全市町村のデータを公表し、2009年には鳥取県で学校別の結果公表が決定されるなど、公開の流れは今後ますます進むものと懸念される。なお、報告書の全文は、国立教育政策研究所のHP (<http://www.nier.go.jp/>) よりダウンロードできる。

29 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020513.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020513.htm) (2009/07/19参照)。

クト」があり、他方に、そうした研究成果を普及・啓発する活動がある<sup>30</sup>。「全国学力調査」にもそうした政策的関心は反映されており、たとえば、児童・生徒向けの質問の一番初めに「毎日朝食を食べていますか」という問いが出てくることにそれは象徴的である。

さて、今野雅裕は2007年度調査の結果について、特に朝食の摂取状況と学力との関連について取り上げたレポートを行っている。今野はここで、小中学生の朝食摂取状況について、いずれも2001・03年度の同種調査と比較した際に10%近い伸び率を示していることについて、「この間、文部科学省を中心に関係機関・団体が行ってきた『早寝早起き朝ごはん』運動が一定の好ましい影響を与えているものとみなされる」<sup>31</sup>と好意的な評価を与える。また平均正答率を「学力」とした「朝食の摂取」とのクロス集計表からも「朝ごはんをきちんと食べている子どもほど、学力テストでの正答率が高いという明瞭な傾向が見られる」<sup>32</sup>と整理している。

こうした現状認識は、学校現場や、さらに年少の幼稚園や保育園などでの「朝食を摂らせてください」という保護者への呼びかけとして現れることになる。そこでは「朝食を毎日食べる」ことがシンボリックな意味を持ち、「学力向上」のキーワードとして機能する可能性が示唆される。実際今野も、平均正答率を単純に比較した結果、「朝食摂取」している小・中学生がともに最も高い得点をあげていることを示しつつ、「今回の学力テスト結果においても、(朝食の摂取が)学力の獲得・向上にとって極めて大きな影響をもたらすものであることが明らかになっている」(括弧内筆者補足)とし、「今後、学校栄養教諭・栄養職員の指導においては、保護者の関心の特に強い『学力向上』の視点からの切り込み、工夫、展開が期待される」とまとめている<sup>33</sup>。

では、追加報告である『児童生徒の生活の諸側面等に関する分析』において、この点はどのように現れているだろうか。児童・生徒への「質問紙調査」結果と「教科調査」結果との相関を分析したこの報告では、先にあげた3項目のなかでも、とりわけ「生活習慣」との相関が確かに強く出ている<sup>34</sup>。さらに、2008年度については、家庭生活や家庭学習に関する項目と「学力」との関係を探求するために共分散構造分析が行われており、そこでも「基本的な生活習慣」が「学力」に影響を与えていることが示されている。しかしながら、ここで言う「生活習慣」とは、今野が特に取り上げた「朝食摂取」だけを指すのではないことには注意が必要であろう。

まず、「学力」と「生活習慣」との重回帰分析<sup>35</sup>について見ると、正の相関が見られたものには「朝食を毎日食べている」「学校に持って行くものを、前日か、その日の朝に確かめている」「普段(月曜日から金曜日)又は休日の勉強時間」(2007年度のみ)、「家で学校の宿題

30 <http://www.hayanehayaoki.jp/modules/content3/kyougikai/kyougikai1.html> (2008/07/19参照)。

31 今野雅裕、2008：23 (『全国学力テストと食育』『栄養教諭』(11),22-27頁)。ちなみに各年の結果は、2007年度が、「毎日食べている」小学生86.3%、中学生80.8%、2008年度が、小学生87.1%、中学生81.2%となっている。

32 同上：26。

33 同上：26-27。

34 追加報告の詳細な内容についてここで触れる紙幅はない。本文を参照のこと。

35 1つの結果(基準変数)を、いくつかの説明する項目(説明変数)によって、表現しようとする分析の方法。説明変数が基準変数に対して、どの程度独立した影響を持ちうるかを推定する。たとえば「学力」については、多様な項目がそれに影響を与えていることが想定可能だが、その項目ごとの影響の度合いを測定したい時に、この分析が使用される。



をしている「学習塾で高度な内容を勉強している」の5項目が挙げられている<sup>36</sup>。また正答数と相関のある各項目について、相関の強さを比較するために示されている標準化係数を見ると、「朝食摂取」は、小学生で4番目、中学生で2番目であり<sup>37</sup>、決してこれだけが突出して高いわけではない。

より冷静に調査結果を見てみよう。先に述べたように「朝食を毎日食べていますか」という質問に、「毎日食べている」と回答したのは小学生で87.1%、中学生で81.2%に達している。これに「ほとんど食べている」を加えれば、小学生95.4%、中学生92.0%に達していることになる（いずれも2008年の結果）。つまりわれわれはここで「大多数の朝食を摂っている子ども」と「少数の摂っていない子ども」との間の「学力」差に着目し、「朝食を摂ること」の影響を考えていることになるわけだ<sup>38</sup>。もっといえば、上記のような偏りのゆえに、「朝食を摂っている」子どもたちの間にも、明確な「学力」差が存在していることは明らかであり、そのことひとつをとっても、「朝食摂取」がことさらに取り上げられるのは、ナンセンスなふるまいであると筆者には思える。

もう一点、今回の追加報告で示されている結果を注意深く見ると、「学力」と各項目との重回帰分析については、決定係数が総じて.200～.300程度に収まっていることを指摘せねばならない。この係数は、作成されたモデルの説明力を示す数値であり、1.00に近いものであるほど説明力が高いとされている。ゆえに、今回の調査結果で示されているモデルが持つ説明力は、総じて高いとは言い難いということになる。つまり「朝食摂取」「持ち物のチェック」「宿題をする」などが「学力」と相関が高いことは事実としても、それ以外に「学力」を規定する項目が多く存在すると考えねばならない。しかもその隠れている項目は、今、調査されている項目の倍以上の影響力を持つことが予想できるのである。

筆者のこうした見解は、当の2007年度追加報告においても示されている。そこには「本分析により、児童生徒の生活・学習習慣と学力の関係が強いことが明らかとなったが、生活・学習習慣に係る特定の項目だけを行えば学力が向上すると短絡的に結論付けることはできない」と、調査結果の独り歩きを懸念するかのような記述が存在する。そしてさらに「例えば、朝食を毎日食べている児童生徒ほど学力が高いという傾向が見られたが、これは各児童生徒自身の特性や各家庭における子育て全般に対する姿勢などを反映している可能性があり、朝食を毎日食べれば学力が向上すると単純に結びつけることはできない」と念押しされているのだ<sup>39</sup>。

ここで筆者が述べていることは単なる揚げ足取りではない。むしろ社会科学における統計の結果は、往々にして上記のような限界を持つものなのだ。調査対象となる子どもたちは、外部からの多様な影響を遮断し、特定の要素だけを影響と考えることができるような実験室にとじこめられた存在ではない。ゆえに、具体的に把握はできていないけれども、

36 他に、2007年度のみ「学校の勉強でよく分からなかった内容を勉強する学習塾に通っている」が、負の相関を示す（通っている子どもほど、正答数が低い）とされている。

37 2008年は、各AB問題について示されており、唯一国語Aのみが3番目だった。

38 同様の傾向は、「持ち物の確認」「宿題をする」についても見られるが、これらは朝食摂取よりは数字が低い傾向にある（小85.4%中83.4%、小95.2%中81.7% 2008年度）。

39 2007年度『児童生徒の生活の諸側面に関する分析』の「3. 留意事項」([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020513/001/002.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/08020513/001/002.htm)) (2008/07/19参照)

彼らに影響を与えることが予測される多様な要因が、今回作成された質問紙に現れている項目以外に多数想定されるのはむしろ自然なことである。そしてその量の目安となる基準の一つが先に見た決定係数なのであり、それが相対的に低かったという事実は、やはり無視できない点と言わねばならない。

しかし調査結果が伝えられる際には、しばしばこうした手続き部分については捨象され、結論部分だけが独り歩きして伝えられがちである。もちろん上記のような制限を考慮に入れてなお、「生活習慣」や「朝食の摂取」が「正答数」と何らかの相関関係にあることは調査を見る限りでは推測されるのであって、私の主張はそのこと自体を否定するものではない。ただしその相関は、自然科学的な相関にわれわれがイメージするような規定力の強いものとは異なり、多様な可能性の中のひとつとして見られるべきものであることを指摘しておきたいのである<sup>40</sup>。

### (3) 学校の取り組みとの相関～強調される「習熟度別少人数教育」

次に追加報告の残りの2つ、『習熟度別少人数指導について』『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』についても検討しておこう。この2つは、いずれも学校における取り組みが、正答数とどのような相関関係にあるかを明らかにする志向性を持つ点で共通しており、特に学校を対象とした「質問紙調査」結果と正答数との相関に関心を寄せている。

この2つの追加報告については、調査対象が「同じ」学校であるということも手伝って、(2)に見た『児童生徒の生活の諸側面等に関する分析』よりも、経年の変化を意識した報告となっていることに特徴がある。これはすでに見たように、この調査がPDCAサイクル確立を意図していることの直接の現れとあってよく、そのため、2007年度報告よりも2008年度報告の方に、今後もおそらく継続されていくであろう関心を読み取ることが可能である。したがってここでは原則的に2008年度報告について取り上げ、先と同じく、調査の方法にさかのぼった検討を行いたい。

はじめに、双方に共通している分析の前提、すなわち対象の定義について手短かに触れておく。まず、「教科調査」の正答数を基準に、A～Dの4つの学力層が設定されている。これは児童・生徒を正答数の大きな順に整列し、人数比率により25%刻みで機械的に区分操作を行ったものであり、それゆえ相対的に分類された層である<sup>41</sup>。また、上記のような機械的な比率による区分を導入するために、分析対象となる学校は、一定規模以上であることが

---

40 さらにひとつの推測を付け加えよう。今野も述べているように、「朝食摂取」している子どもたちの比率は、2001・03年の結果をみれば、わずかでも増加している。一方、「学力低下」の裏づけとして指摘されたPISAの調査結果では、2000年から04年にかけて低下しているわけである。むろんそれぞれの調査対象は異なるわけだが、ここに見られるのは明らかな反比例の関係である。もちろん両者は異なるサンプルの調査であるがゆえに、この推測を支える強い根拠はない。しかし逆にいえば、こうした点をひとつとつても「朝食摂取」と「学力」との関係に、1対1の直線的な関係がないことがうかがえよう。

41 ただし正答数が同じ場合には上位層に含めるため、全体の比率は必ずしも25%前後できれいに揃うわけではない。詳細は2008年度『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』：2を参照。

望ましく、解答者が30人以上の学校に限定されている<sup>42</sup>。

『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』では、これらのうち特にA層とD層に強い注目がなされている。そこで示されるのは、2007年度と比較して、A層を増加、あるいはD層を減少させた学校の取り組みにどのようなものがあったか、についての分析結果である<sup>43</sup>。低学力層を減らした取り組みとして「長期休業期間を利用した補充的な学習指導」「書く習慣、読む習慣を身に付けさせる授業」が、高学力層を増やした取り組みとして「地域の人が自由に授業参観など学校公開日を設置」「職場見学や職場体験活動」が、双方に影響があったものとして「学校図書館を利用した授業」「放課後を利用した補充的な学習サポート」「博物館や科学館、図書館を利用した授業」などが指摘されている。

さて、こうした学校の取り組みの中でも特に焦点化されたのが「習熟度別少人数指導」である。こちらについては、教科解答者が21名以上の公立学校を母集団として分析し<sup>44</sup>、実施状況、平均正答数と実施状況との相関、実施状況と関心・意欲・態度との相関、自尊感情との関わりなど、より詳細な分析が試みられている。実施状況を見たとき、国語についてはいずれも低く20%に満たないために、分析は算数・数学のみが対象となっている（算数は70%弱、数学は50%程度の実施）。また、学校質問紙で実施状況について尋ねる際の設問が2007年度と2008年度で異なっているために、単純な経年変化を追うことはできていない。そのため、経年変化を念頭におく分析は2009年度結果から行われると推測されるが、それでもここで示された点について検討しておく必要はある。

まず正答数を基準とした場合に、習熟度別少人数指導の効果があつたかどうかについてであるが、A層とD層については、少人数指導を長く行っているほど、それぞれの出現率があがる（さがる）効果が見られるが、全体を通して見れば、微細な差異としてみるのが妥当だと考えられる。逆に、関心・意欲・態度については、やや強い相関が出ていることがわかる<sup>45</sup>。

次に、2008年度報告では、習熟度別授業の実施状況と、子どもの自尊感情との間に相関があるかどうかを分析している。これについて報告では「習熟度別指導に対する懸念として、児童生徒の間に優越感や劣等感が生じ、人間関係が悪くなるという意見もある。例えば、平成15年の文部科学省による『学校教育に関する意識調査』では、授業の理解度によるグループ分けについて、『こどもの間に優越感や劣等感などが生まれる』に小中学校教職員の46.8%、小中学校保護者の44.9%が『そう思う』『どちらかといえばそう思う』と回答している。

---

42 点数が特別高い子どもがいたり、逆に特別低い子どもがいる場合、規模の小さな学校ではその影響力が高すぎて、一般的な特性を表すには不適合であると判断されている。（同上：3を参照）。つまり、ここでの分析単位は、(2)で触れた『児童生徒の生活の諸側面等に関する分析』とは異なり、学校ということになる。分析の対象となった小学校の数は、国語A・B、算数A・Bの順に、12951、12949、12953、12950校であり、中学校の数は、国語A・B、数学A・Bの順に、7901、7899、7900、7899校となっている。

43 A層は10ポイント増加、D層は10ポイント減少させた学校が焦点化されている。小学校では、A層10ポイント増加が、国語A・B、算数A・Bの順に、1842、198、344、981校、D層10ポイント減少が同順に、723、388、1187、999校となっており、中学校では、A層増加が国語A・B、数学A・Bの順に、902、404、335、218校、D層減少が同順に673、1611、981、1623校となっている。詳しくは『学力層に着目した学校の指導方法とその特性に関する分析』：4を参照のこと。

44 2008年度のみ。2007年度は全数対象の分析を行った。人数を絞った理由として「もともとある程度の規模をもつ学校において実施することが有効であると考えられる」(2008年度『習熟度別少人数指導について』：1)とされている。分析の対象となった小学校の数は、算数A・B共に15467校、中学校は数学A・B共に8705校となっている。

45 同上：10。「算数の勉強が好き」「～は大切」「～の授業の内容はよくわかる」の3項目。

これを検証するため、まず自尊感情に関する4つの質問紙項目を用いた主成分分析を行い、自尊感情の主成分を抽出した。その主成分得点を用いて、習熟度別少人数指導による自尊感情の差異が見られるかを検討した」とその背景が説明され、分析の結果「習熟度別少人数指導の実施状況と自尊感情には明確な関係は見られなかった」「学力層Aおよび学力層Dの児童生徒に限定した場合でも、明確な差は見られなかった」と結論付けられている<sup>46</sup>。つまり、習熟度別指導へ寄せられている懸念は打ち払われた、ということになる。

しかしこの結論には留保が必要だと筆者は考える。それはここでも調査手続きの検討から導かれるものだ。

まず、報告では、自尊感情に関する質問項目として「難しいことでも、失敗をおそれないで挑戦していますか」「ものごとを最後までやりとげて、うれしかったことがありますか」「自分には、よいところがあると思いますか」「将来の夢や目標を持っていますか」の4項目が取り上げられ、主成分分析によってこれらが要約されている。主成分分析とは、ごく簡単にいえば、実際に調査で測定された項目（観測変数）間の相関について、それらに共通した別の変数が作った疑似相関と捉えることで、この共通した変数、すなわち実際には測定されてない概念（構成概念<sup>47</sup>）を確定し、取り出す方法である。

今回に即して言えば、「自尊感情」自体、われわれが直接目にしたり、数えたりできるものではないために、それは何らかの形で定義され、構成されなければならない。そのために選ばれたのが上記4項目ということになるわけだ。

ここで考えたいのは、「自尊感情」を構成する要素として、この項目群がはたして妥当なのか、ということである。私には、「難しいことでも・・・」や「最後まで・・・」は、チャレンジ精神や達成感を示すものには思えても、それが「自尊感情」につながるものという感覚はない。

これを読まれた方は、それは「あなたの主観的感想であって、合理的ではない」と思われるだろうか。そうなのだ。そもそも構成概念とは「そういうもの」なのである。さらに言えば、統計的に各項目間に相関があり、それを規定すると仮定できる別の「何か」が想定可能だとしても、それを「自尊感情」と呼ぶのはその研究者自身である。それが「構成概念」である以上、こうした手続きは必ず主成分分析に存在するので、そのこと自体を分析者の落ち度として理解する必要はない。ただし、取り出された「何か」が、研究者が測定したいと考えているものを本当に示しているのかどうかについては、きちんとした検討をすべきなのである。

ちなみに、感情の測定を専門のひとつとする心理学研究が自尊感情を測定する際には、先行研究で使用された尺度が、その妥当性を検証されつつ使用されている。たとえば、アメリカの心理学者であるローゼンバーグの自尊感情尺度などがその一つであるそうだが、そこで使用されている項目は「私は自分に満足している」「私は自分がだめな人間だと思う」「私は自分には見どころがあると思う」「私は、たいいていの人がやれる程度には物事ができ

---

46 同上：11。

47 心理学で一般に利用される概念で、それが「あるもの」として仮定されることで、人の行動説明を可能にする概念である。われわれは「心」を実際に目にすることはできないが、日常的にはその存在を仮定することで、人の行動を意味づけていることを思い起こしていただければ、理解しやすいだろう。

る「私には得意に思うことがない」「私は自分が役立たずだと感じる」「私は自分が、少なくとも他人と同じくらいの価値がある人間だと思う」「もう少し自分を尊敬できたらと思う」「自分を失敗者だと思いがちである」「私は自分に対して、前向きな態度をとっている」という10項目にわたる<sup>48</sup>。しかも逆転項目、すなわち、否定的感情についての質問も存在するために、調査手続きにおける信頼性も高いものである。

もちろん心理学研究における尺度だから正しい、と短絡的に結論付けることはできない。しかしながら、少なくとも追加報告で作成された尺度と比較した場合、われわれが考える自尊感情を測定するための尺度としてどちらが「納得」いくものであるかについては言を俟たないと思ふ。そしてここでも重要なのは、こうした手続きへの検討をせずにこの結果が一般に流布してしまうことの可能性と危険性なのである。

習熟度別少人数指導については、たとえばPISAにおいて高い成績を示したフィンランドなど欧米諸国ではむしろ実施を控える方向で教育改革が進められており、全体の学力向上に有効と言うより、学力格差を起こす可能性があると言われ指摘されるなど、その問題性を指摘する議論も少なくない<sup>49</sup>。今回の調査結果も、こうした多様な議論の検討を踏まえたうえで、その妥当性を見極める必要があるだろう。

#### 4 統計調査の機能

以上、3節では、これまでの議論で取り上げられる機会の少なかった「追加報告」について、そこで強調されているものを整理し、調査方法にさかのぼってこれを検討した。そこで不十分であるとはいえず見出された点を今一度整理するならば、以下ようになる。

まず、3つの追加報告は、いずれも「教科調査」における正答数を「学力」と定義し、それを底上げすると思われる項目について、多様な分析方法を駆使して結果を導いている。一見すればこうした調査結果は、それが数値に置き換えられている分だけ、主観的な感情論や原則論を離れた、客観性の高い分析に映ることだろう。ゆえに今後、調査結果が「科学的な根拠」として利用される可能性は高いと私は考えている。

しかし、それがいかなる調査であれ、数値にはそれが導き出された過程が存在し、そこには多様な人の意図が関わっている。前節に見たのは、人々があらかじめ持ち合わせているこうした思いが、調査結果の一側面をことさらに強調する姿であったり（「生活習慣」と「朝食摂取」）、説明力が相対的には高くないモデルにおいて示された結果を重視する姿勢であったり（重回帰分析における決定係数の問題）、「構成概念」であるものの妥当性をさかのぼって検討すれば異なる可能性が示唆できるにもかかわらず、そうした可能性が提示されずに分析が進み、それが人々の間にある懸念を打ち消す「証拠」として利用されたりする姿（自尊感情についての主成分分析）である。

さらに重要なことを付け加えるならば、そもそも統計が示すのは、結果分析でわれわれがよく見るような「相関があった」「なかった」という言い方でイメージするような「1-0」

48 桜井茂男,2000:71(「ローゼンバーグ自尊感情尺度日本語版の検討」『発達臨床心理学研究』(12):65-71頁)。

49 佐藤学『習熟度別指導の何が問題か』岩波書店(ブックスレット),2004年。

の結論ではない。そこで示されるのはあくまでも可能性の相対的な違いである。それゆえここで取り上げたものでなくても、そこで「相関がある」とされたことはすべて、「その可能性がある」と理解されるべきものでしかないのだ。

はっきり言おう。どのようなものであれ、統計は客観的であることを保証しない。そこには、経験的な手続きで決定しえない定義の問題や、表面に現れにくい手続き上の問題が常に存在しているのだ。ゆえにわれわれはその測定の方法にさかのぼって検証する必要を常に抱えているのであり、どのような統計であれ、その手続きを行わなければ、そこで示された結果を正しく把握することはできないのだ。

もっともわかりやすい例を一つ挙げよう。本調査において「学力」は、「教科調査における正答数」と定義されている。しかしすでに多くの論者が指摘したように、「学力」の定義としてこれが妥当であるかには、多様な異論があり得るだろう。言いかえれば「学力」も先にあげた構成概念のひとつなのであり、それ自体は人々が「そう思うもの」といった性格を免れ得ないものなのである。ゆえに学力観に関する哲学的・教育学的な議論がなされれば、この調査における「学力」が、そもそも考慮に値しないとされる可能性すら存在していると考えなければならない。

しかし、である。上記の点が仮に理解されたとしても、そのことは今回の調査結果を「まったく考慮に値しない」として片づける後押しにはならないと私は予測している。多くの場合、「学力」が構成概念であることは捨象されてわれわれには伝えられるだろうし、仮にそれがわかったとしても、ある項目が「学力向上につながる可能性を持つ」と示されてしまえば、われわれはそれを「しておくにこしたことはない」と考えることだろう。

たとえばすでに見たように、子どもたちの肯定的回答がすでに90%を超えている「毎日朝ごはんを食べていますか」については、その偏りのゆえに、朝ごはんを食べている子どもの間にも「学力差」があることは明白である。しかしそうであるにも関わらず、「食べている子ども」間の違い（これを「内的差異」と呼ぶ）ではなく、「食べている子ども」と「食べていない子ども」との間の違い（「外的差異」）への関心がまず喚起されている現状がある。そこにはあらかじめ想定されていた結論が見える。つまり特定の関心を持つ（たとえば「早寝早起き朝ごはん」運動を進める）人々にとっては、内的差異よりも、外的差異の方がわかりやすい違いなのであり、それゆえ統制しやすいものと考えられてしまう。一部の人にとって「朝食摂取」が「学力向上」におけるシンボルとして機能しているのはそれゆえである。

そして上記のような高率を目にしてなお比率を上げようとする振る舞いは、「毎日朝ごはん」が「学力向上」にとっての「必要条件」となってしまうことを意味するだろう。その思考は、一般雑誌記事において「昭和的」<sup>50</sup>「まともな環境」<sup>51</sup>といった保守的価値観や一種の「常識」を纏う時、より一層強化されることになる。ここには人々が「望ましい」とする価値観が、調査と言う科学的手続きによって裏づけられたと考えられ、ふたたびその価値観が強化されるという循環構造を見出すことが可能だ。

学校現場について強調される「習熟度別少人数指導」についても同じ構造が存在する。

---

50 注3『女性自身』の記事。

51 注3『選択』の記事。

明らかなマイナス要因を持つものであることが示されない限り、今後多くの学校において、指導における必要条件と化していく可能性は捨てきれない。

そして重要なのは、少数派たる「できない人」「できない学校」がそれでも存在する可能性もやはり捨てきれないということである。何かが「必要条件」として理解されてしまう時、彼らはそこで「なぜできないのか」という「問い」に否応なくさらされることになる。こうした問いは、行為への否定的価値判断をあらかじめ含むがゆえに、すぐさま「責め」に転化する。となれば、そういった家庭や学校が地域から孤立する可能性はきわめて高くなる。

文科省は「全国学力調査」を、「ナショナル・スタンダード水準の把握と保障」と位置づけ、「学力の底上げ」をしきりに強調する。しかし一方で、「底の上上がった状態」が明示されることはない。そのような状況下で、われわれの検知する差異が、目に見えやすい外的差異へと単純化される構造が続く限り、われわれは明確ではない「底の上上がった状態」をそれでも達成するために、外的差異を消失させる方向にますます追い立てられることになる。わかりやすい基準の存在は、逸脱したものの存在も同時に見えやすくする。それが複数示され、「必要条件」と化すものが増えるほど、われわれの周囲に「逸脱者」と呼ばれる人が増えるのは自明の理である<sup>52</sup>。その先に現れるのは、微細な外的差異を許すことのできない、管理社会の姿だ。

序列は目に見えて実態として把握されるから脅威なのではない。むしろ「序列が目に見えることになるかもしれない」という構造的条件下において、人々が自己の評価を一元的にされるということへの不安・不信が煽られるがゆえに、脅威に感じられるのだ。目に見える必要条件のクリアが続けば、それでも存在する「学力差」を埋めるために、新しい条件は繰り返し、繰り返し、探し続けられることになる。つまりわれわれは目に見える条件と格闘しながら、同時に、次に現れる新しい条件への不安を抱きつづけなければならないのだ。そこから逸脱したり、こぼれおちたりしないために。

先に私は、親たちが序列化と競争を望んでいるように見えると書いたが、彼らをそこにかりたてるのは、おそらくこうした構造的不安なのだ。子どもとその親たち、そして教職員は、「しておくにこしたことのない達成目標」と「ゴールの見えない競争」とに向けてひたすら走らされる構造に投げ込まれたのである。しかしその不安の根にあるものを見つめない限り、そこから抜け出すことはできない。

「科学的な根拠」としての地位を与えられた時の「全国学力調査」が持つ本当の怖さは、ナショナル・スタンダードの測定それ自体にあるのではない。むしろ測定のために、多様な議論の余地がありうる「学力」が一元化され、それに影響を及ぼすとされる多様な要因が「目に見えるもの」の範囲内でだけ指摘され、それがいつの間にか子どもたちやその保護者、そして教職員たちにとって「必要条件」となり、その解消に方向づけられることにこそ、脅威はある。ゆえにわれわれが目を向けねばならないのは、こうした一連の過程にこそあり、3節の議論は、その一つの試みなのである。

---

52 逸脱の社会学におけるラベリング理論が、こうした点を指摘する。

## 5 おわりに～価値の重層性に耐える勇気を持つために

かつて都市社会学者であるリチャード・セネット (Sennett,R.) は、異質な人間が集まるアメリカの都市空間において進行する、「同じ価値観」「同じ人種」「同じ階層」の人々がそれぞれコミュニティを作り、その内部にこもる傾向について心理学的に分析し、それを後押しする都市計画について強い批判を行った。セネットによれば、われわれが持つこうした傾向は、青年期に誰もが持つ純化の願望の現れである。そこでは自分自身が「予測可能である他者性」だけが受け入れられ、そうでないものはあらかじめ排除され、遠ざけられる。他者を受け入れられない自分を受け入れるために、自分が受け入れられない他者は「理解不能なもの」として意味づけられ、隔離されるのだが、そうした願望を忠実にかなえる都市が、人々を青年期に押しとどめているというのが彼の主張だ。そうした純化された都市では、人は「本当の他者」と出会うことはできず、そこに真の自由はない。セネットがその打開策として提示するのが「計画的な無秩序の活用」という魅力的な、しかし一見すると矛盾に満ちた方法である<sup>53</sup>。

他章に述べられるように、2008年4月より導入がはじまった学校支援地域本部事業では、学校を中心とした地域コミュニティづくりが意図されている。その際に目指されているのは、学校長がリーダーシップをとって作られる「学校応援団」としての地域再編だ。そこには学校的な特定の価値を中心に、昨今、その崩壊が叫ばれて久しい地域の再生を行おうとする意図がみえる。

しかし私には、そこで目指される地域がもし特定の価値を基準としたものであれば、それがどのようなものであれ、一種の監視強化社会になる危険性を持つように思えてならない。そしてその「基準」を提供するもののひとつが、本章で検討した「全国学力調査」であるように思えるのだ。そこでは一元的な基準が自明視され、「しておくにこしたことはない」という発想で、外的差異を消失しようという要請に彩られる。人々にとって必要条件は増え続け、そのひとつひとつに「同化」することが求められる。そして、そこからこぼれおちるものは地域から孤立し、「排除」される危険性に怯えながら生きねばならなくなる。それはセネットが40年も前に警告したかの都市の姿に酷似している。

われわれが特定の価値にこだわる時、それは、そこからの逸脱が可視化される過程の強化を必然的に伴う。しかしわれわれが特定の価値から自由であることもまたありえないことであろう。ならばどうするか。われわれが本当に認めなければいけないのは、異なる価値の存在であり、交渉の必要性である。存在の承認は「わたしはわたし、あなたはあなた」といった没交渉的に壁を作る、相対主義的な振る舞いからは決して生まれてこない。それはもちろん楽なことではないかもしれないが、自分の存在が承認されることもまた、他者との交渉の他にはないのだ。われわれは今、そうした価値の多様性・重層性に耐えられる勇気をもてるかどうかを試されているのではないだろうか。そしてセネットは、人が本来たどるべき他者性との出会いを抜きにそれは打開されないと考えた。ゆえに「計画的な無

---

53 Sennett,Richard 1970 "The Use of Disorder : Personal Identity & City Life" New York (= 今田高俊訳『無秩序の活用—都市コミュニティの理論』中央公論社、1975年)



秩序」が必要だと信じたのである。

もちろんそれは、われわれひとりひとりの「物の見方」の問題として片づけるべき課題ではない。多様な学力観や生活観、学校観や人物観、そして子ども観の下で、われわれが生きていける具体的な仕組みをどう作っていけるかは、引き続き考えられるべき課題だ。しかしこれだけは言える。われわれの責任は、一元的な価値観に彩られた「全国学力調査」に子どもたちや親たち、教職員たちなど、一部の人だけを追いやり、がんばらせることではない。われわれががんばるための共通した社会のシステム作りをすることの方にこそ、その責任はある。どうせ伝えるならそういう価値こそを子どもには伝えたい。それが私の願いである。

<工藤 宏司>

## 第4章 「子どもの力を邪魔しない」地域をめざして～「学校・家庭・地域の連携」の問い直し～

### 1 学校支援地域本部のねらい

#### (1) 学校支援ボランティアと学校の市場化

杉並区立和田中学校の藤原和博元校長は、「学校改革」の一つの取り組みとして、地域の人材を活用して学校を支援する「地域本部」をつくった。この和田中の「地域本部」がモデルとなり、地域のボランティアを学校現場に活かす仕組みとして「学校支援地域本部事業」が登場する。国は、「本部」を1800ある全国すべての自治体に1ヶ所以上の設置する計画をすすめて、2008年度に50.4億円、次年度にはさらに増額され63.78億円を計上した。2008年の5月の政府公報オンラインでは、学校を支援するためのボランティアへの参加をこう呼びかけている。

地域の教育力の低下や教職員一人一人の勤務負担の増加に対応するため、平成20年度から新たに、地域ぐるみで学校を支援する『学校支援地域本部事業』が始まりました。あなたも地域の学校の教育活動にかかわるボランティアに参加してみませんか―

また、地域活動の担い手は特定の人に限られ、かつ高齢化が進んでいる現状のなかで、国や地方公共団体においては、学校支援地域本部を契機として、学校を支援するボランティア活動が国民運動として展開されるよう、その普及、広報啓発に力を入れていくことが不可欠であるという。<sup>54</sup>

こうした政府、文科省のPRを見るだけでも、国は、学校支援のための無償ボランティアに大きな期待を寄せていることがわかる。

本部では、地域コーディネーターが連絡調整のもと、ボランティアが授業の補助、部活動の指導、安全パトロールなどの様々な活動にあたる。地域コーディネーターなどの人件費を国が全額負担するが、この事業は3年間の期限が設けられているため、ある自治体関係者からは「3年たった後、コーディネーターの費用などをこちらで持つのでは、制度の維持が難しくなるかもしれない」という不安の声も聞かれる。こうした懸念に対して、事業の旗を振る文科省社会教育課は「ボランティアを無償にしたのは、将来の経費がかからないようにする意味もある。コーディネーターの費用は、地域の実情に応じて決めることができる。3年間で体制づくりを進めてほしい」<sup>55</sup>という。

地域本部の生みの親である藤原元校長は、社会学者宮台真司とのweb上対談でこう述べている。

最後に少しでも経済ついでの話をする、60人のボランティアにいくらかかるかという約600万円で運営できます。それに対して教職員を1人増やすのにかかるお金

54 文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会「『みんなで支える学校 みんなで育てる子ども』－『学校支援地域本部事業』のスタートに当たって」2008年7月1日。

55 「『学校の応援団』自治体慎重」朝日新聞第2東京版、2008年11月21日付。

は、約1200万円です。教職員を1人増やすのと60人のボランティアを結集して、教職員だけではなくて地域の人たちと共同経営する学校を目指すのと、もし保護者だったら、どちらを選ぶでしょうか。<sup>56</sup>

この部分だけを見ると、藤原元校長は「どれだけ少ないコストで大きな成果をあげるか」という企業経営の理念で学校経営を捉えていることがよくわかる。学校教育現場における人手不足や教職員の多忙化など重い課題を考える際に地域の人のボランティアが学校教育を支援すれば多忙化の問題があたかも解消していくかのような印象を与えている。民間人出身の校長の発想は、財政難と少子化を理由に、学校教育にこれ以上公費を投入したくないという国の意思と重なり、「学校支援地域本部」への事業化へとつながっていく。

さらに、藤原元校長は、前出の発言に続いて、地域本部を設置し地域住民が学校支援ボランティアとして活動した場合の、地域社会に波及する経済効果についても述べている。

実は、後者の政策をとった場合、なんとその地域の地価が上がります。ボランティアは自己犠牲と思うかもしれないけども、そうじゃない。地域の人が学校を手に入ればいれるほど、その学校の評判が上がり、実際に学びが豊かになっていくので、そこに住もうとする人が増えます。そして、その人たちが和田中を選ぶようになると地価が上がっていきます。ということは、地域の人としては学校に手をかければかけるほど、自分の土地資産価値を維持できるという、実態経済も伴った話になるわけです。<sup>57</sup>

「地価が上がります」という誘い文句で地域住民を学校ボランティアに動員し、無償で善意の行為をあてにした学校経営をすすめた。その一方で、藤原元校長は「夜スベ」の取り組みに見られるように、全国で初めて民間企業の塾を公教育の場に参入するきっかけをつくった。少子化の現在、営利企業の一つである塾にとって、顧客獲得合戦は生き残りをおこなった熾烈なものとなっている。こうした状況において、もし営利企業が公教育と結びつくことができれば、顧客獲得は容易になる。藤原元校長の功績の一つは、「学校支援地域本部」という枠組みを作ったことで、営利企業である塾が学校に地域の一員として堂々と参入する道を開いたことといえる。和田中のような取り組みがどこの地域においても推進されていけば、営利企業にとっての市場は確実に拡大していく。

上述したような学校支援地域本部の一面をみるだけでも、私たちが考える公教育のイメージとは程遠いが、私たちの社会では、公教育が市場化の波にのみこまれつつあることを認識しなければならない現実もある。しかし、教育の現場が競争原理で市場化されるとき、学校はどのような場に変質していくだろうか。公教育の営みは、子どもの人間形成のために行われているものであり、子どもと教職員、子どもと子ども同士の相互作用において「関係性」を学び合う場であり、ただちに数値に換算できる質のものではない。

---

56 Webちくま藤原和博・宮台真司 司会鈴木寛「子どもに教えたい、新しい道徳」[http://www.chikumashobo.co.jp/new\\_chikuma/fujiwara\\_miyadai/index.html](http://www.chikumashobo.co.jp/new_chikuma/fujiwara_miyadai/index.html)参照。

57 同上。

「ドテラ」や「夜スベ」の取り組みにみられるよう、和田中の学校支援地域本部は「学力向上」にかなり力を入れた。国の説明においても、ドリルの採点や授業補助などの学習支援をボランティアの活動事例の第一番目になっている。こうしたことから、連携の大きな一つの軸が「学力向上」に置かれていることがわかる。さらに、企業の社会的責任という名目で、地域の学校への貢献にも期待をしている。<sup>58</sup>

## (2) 子どもへの規律強化

すでに述べたように、学校、家庭、地域の連携をすすめるねらいの大きな軸の一つが「学力向上」であるが、もう一つの軸は「規律強化」である。

2006年教育基本法は、「学校教育」を規定した第6条2項で、「前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。この場合において、教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んじるとともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われなければならない」とした。ここでは、「学力向上」と「規律強化」はセットになっている。そして、「規律」を重んじるために、「規範意識醸成」が掲げられる。2006年教育基本法に伴って「改正」された学校教育法では、あらたに「義務教育」の章が新設され、「普通教育」の目標として「規範意識」を養うことが規定された(第21条1号)。それに沿って、新学習指導要領では規範教育が強調されている。

さらに、教育基本法「改正」の直前である2006年5月には、国立教育政策研究所生徒指導研究センターは「生徒指導体制の在り方について調査研究報告書—規範意識の醸成を目指して」を発表(以下「国研報告書」という)<sup>59</sup>した。国研報告書自体には「ゼロ・トレランス」という言葉は入っていないものの、もともとこの報告書の「実施方法」として、「学校内基準の維持を志向する『ゼロ・トレランス(毅然とした対応)方式』のような生徒指導の取組についても調査研究する」としたものであり、随所に「ゼロ・トレランス」の考え方が入っている。

国研報告書では、「児童生徒の規範意識の醸成についても、学校教育を中心に展開されるだけではなく、地域社会の青少年健全育成の観点から問い直すことが必要である」「学校だけでなく家庭や地域社会で分担して指導にあたるなどの体制を確立していくことが必要である」とし、具体的に教育委員会がコーディネートして日ごろから「校区内ネットワーク」「市町村ネットワーク」を活用したサポートチームを、という提言もなされている。こうした流れをみると、学校と家庭・地域の連携の主要な目的が、子どもの規範意識の醸成を図

---

58 文部科学省は、学校支援ボランティアの活動について『『学校支援ボランティア』は、実際に支援活動を行う地域住民です。支援活動の内容は、いわゆる学校管理下の活動が対象となりますが、例えば、<sup>①</sup>授業に補助的に入る、ドリルの採点を行うなど授業の補助や実験、実習の補助等の学習支援活動、<sup>②</sup>部活動の指導、<sup>③</sup>図書の本の整理や読み聞かせ、グラウンドの整備や芝生の手入れ、花壇や樹木の整備等の校内の環境整備、<sup>④</sup>登下校時等における子どもの安全確保、<sup>⑤</sup>学校行事の運営支援など、学校のニーズに応じて様々なものがあります」と説明している。守秘義務の課せられないボランティアが、ドリル採点など極めて子どもの学力に関する個人情報扱う行為におよぶことは、法的にも大いに問題があると言わざるを得ない。さらに「企業においても、社会的責任(CSR)を果たす上で、立地する地域への貢献が求められており、とりわけ地域コミュニティの中心である学校に対し貢献を行うことは重要」と述べており、和田中でみられた学校と大手進学塾の連携は否定されないと受け取れる認識が示されている(文部科学省、前掲書参照)。

59 全文は<http://www.nier.go.jp/shido/centerhp/seito/seitohoukoku.pdf>

ることであるのがわかる。

こうした子どもへの規律強化の流れは、教育基本法「改正」だけにみられる現象ではない。制定から52年を経た2000年にはじまった少年法「改正」も、以後2007年、2008年と連続して「改正」され、少年司法の分野は明らかに厳罰化が進行している。注目すべきは、これが教育現場とリンクしてくる点である。前掲国研報告書では、ここに掲げる「生徒指導体制」確立に当たって配慮すべき事項として、少年法「改正」を挙げている。

国研報告書に続き、教育再生会議による2006年11月の「いじめ問題への緊急提言」及び2007年1月24日の「第一次報告」で、「暴力行為など反社会的行動を取る子供に対する毅然たる指導のために法令等のできることを断行と通知等の見直し」とされ、文科省は2007年2月5日、「問題行動を起こす児童生徒に対する指導について」通知し、「問題行動の中でも、特に校内での傷害事件をはじめ、犯罪行為の可能性がある場合には（中略）直ちに警察に通報し、その協力を得て対応する」とした。学校現場における「問題行動」に対する「ゼロ・トレランス（寛容なし）」が警察と連携して現在進行中である。

しかしながら、国が憂慮する暴力行為等の「問題行動」が増加し、警察と連携してまで厳しく取り締らなければならないほど、本当に事態は深刻なのだろうか。

文科省の調査によると、「暴力行為」(学校内・学校外含む) は以下である。

表1 暴力行為

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>【小学校】人</b>									
暴力行為	1,668	1,483	1,630	1,393	1,777	2,100	2,176	3,803	5,214
出席停止	0	0	0	0	0	0	1	2	0
警察の補導	15	11	24	20	17	35	26	36	93
家庭裁判所	6	11	6	5	16	11	10	16	18
児童相談所	25	24	28	35	49	53	35	49	71
<b>【中学校】人</b>									
暴力行為	28,077	31,285	29,388	26,295	27,414	25,984	25,796	30,564	36,803
出席停止	54	41	40	26	22	21	33	54	28
警察の補導	1,993	2,004	1,725	1,455	1,254	1,108	1,192	1,325	1,597
家庭裁判所	1,901	2,400	1,979	1,727	1,860	1,613	1,781	1,859	1,854
児童相談所	382	431	401	245	367	321	329	383	421

【文部科学省 2007年度「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」より作成】

注1) 2006年度より国立・私立も含めて調査(2007年度小学校国立12人、私立120人。中学校国立231人、私立1,254人)

注2)「加害児童生徒に対する学校の措置状況」として「出席停止」のみ挙げた。

注3)「加害児童生徒に対する関係機関の措置状況」として「警察の補導」・「家庭裁判所」・「児童相談所」と分類して挙げた。「家庭裁判所」は、「家庭裁判所の保護的措置」(2007年度小8人、中1,096人)・「少年刑務所への入所」(同年度小0人、中6人)・「少年院への入院」(同年度小0人、中137人)・「保護観察」(同年度小1人、中498人)・「児童自立支援施設への入所」(同年度小9人、中117人)を含む。「児童自立支援施設への入所」は児童相談所からの場合もある。なお、「家庭裁判所」中、中学生6人に対し「少年刑務所への入所」は法的にみるとおかしい。2001年4月から、刑事処分可能年齢がそれまでの16歳以上から14歳以上に引き下げられた(但し、中学校卒業時期までは少年院に収容する)が、現実に中学生で少年刑務所入所になったものはこれまでまだいない(犯行当時15歳少年3人が裁判の結果刑務所入所になっているが、

いずれも中学校卒業後の犯罪である)。そこで、これらの数値には明らかな誤りがあり、少なくとも「家庭裁判所」の数値には疑問がある。(ちなみに、同調査では、前記少年法「改正」以前から、中学生は毎年数人ずつ「少年刑務所入所」になっている。)

ここでの問題は、中学校での2006年度から、特に小学校でのその年度から2007年度にかけての暴力行為の顕著な増加である。本当に増加したのかどうかという検討が必要である。先に挙げた通知等によって、それまで「暴力行為」として挙げられていなかったものが数値として挙がってきたという推測が可能である。なぜなら、少年犯罪全体は人口比においても減少しているし、年少少年(14歳、15歳)においても触法少年(14歳未満)においても減少し、粗暴犯も同じ傾向にあるからである。そしてそのことは、警察庁の統計でも裏づけられる。

警察庁の「校内暴力事件」統計は以下である(表2)。(文科省は年度、警察庁は年でとっているのでやや統計時期が異なるし、また上記文科省の数値は学校外も含むのでやや対照としては異なるが)警察庁のそれによれば、小学生はやや減少、中学生はやや増加となっており、明らかに文科省の統計とは異なっている。(ちなみに上記文科省の小学生総数5,214中校内暴力は4,807人であり、その数値は圧倒的に校内暴力になっている。)

表2 校内暴力事件の検挙・補導人員(警察庁・少年非行等の概要(平成20年1~12月)より作成)

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	増減数	増減率	
合計	事件数	707	904	848	675	716	828	1,060	1,100	1,124	1,212	88	7.8
	検挙・補導人員	1,220	1,589	1,314	1,002	1,019	1,161	1,385	1,455	1,433	1,478	45	3.1
	被害者数	910	1,196	988	867	857	924	1,318	1,237	1,247	1,330	83	6.7
小学生	事件数	—	4	4	3	4	14	18	24	22	17	-5.0	-22.7
	検挙・補導人員	—	4	6	16	5	25	21	27	27	16	-11.0	-40.7
	被害者数	—	4	4	3	4	15	23	24	22	22	0.0	0
中学生	事件数	676	932	798	637	659	754	974	1,025	990	1,101	111.0	11.2
	検挙・補導人員	1,150	1,422	1,175	887	893	1,022	1,255	1,338	1,245	1,320	75.0	6
	被害者数	870	1,093	927	811	755	840	1,155	1,160	1,107	1,197	90.0	8.1
高校生	事件数	31	58	46	35	53	60	68	51	112	94	-18.0	16.1
	検挙・補導人員	70	163	133	99	121	114	109	90	161	142	-19.0	11.8
	被害者数	40	99	57	53	98	69	140	53	118	111	-7.0	5.9

注1) 2000年から小学校を含む。

注2) 2000年から校内暴力事件の定義のうち、「生徒間の暴力事件」及び「学校施設、備品に対する損壊事件」の前提要件である「集団による又は集団の威力を背景とする」を削除した。

ところで、文科省調査2007年度では、小学生の「暴力行為」について、93人が警察の補導にゆだねられ、児童相談所より多いことになっている。警察の補導(ここでいう「警察の補導」とは「警察署限り」といって、警察で諭されて帰されることをいう)というのは、少年法にも児童福祉法にもない措置である。本来14歳未満の場合は基本的に福祉措置を優先しており、「関係機関」といえば児童相談所である。児童相談所は、(暴力行為等) 刑罰法令に触れる行為をしたとしても福祉としての対応をするのである。しかし、それよりも「お巡りさんに指導してもらおう」ことが優先されている現実がここにみられる。つまり問題を抱える子どもへの対応として、福祉的アプローチより、威嚇・管理に傾斜していることがこの数値にみとれる。

### (3) 学校と家庭・地域の連携が、一層子ども管理に

(2)で述べた状況からは、学校が、「非行防止」「規範意識の醸成」「規律強化」「生徒指導」にもなっており、あらたに「暴力行為を発掘」し、「暴力行為をおかした子ども」というレッテルを貼り、「暴力行為」として警察に通報する傾向がみえる。だがこの傾向は、学校だけでなく、家庭・地域でもじわじわと起っている。「地域ぐるみ、社会総がかり」を標榜する学校支援地域本部事業等の施策の下では更に強まることが予想される。こうした「ゼロ・トレランス（寛容ゼロ）」の考え方のもとでは、地域においてますます子どもへのまなざしは厳しくなり、それが子どもへのレッテル貼りや偏見につながり、そして地域全体での子どもへの管理が一層強まっていくのではないかと懸念される。

少年非行防止に関する国連指針（通称「リヤド・ガイドライン」1990年）では「専門家の支配的見解によれば、青少年に『逸脱者』、『非行少年』または『非行予備軍』というラベリングを行なうことは、青少年による望ましくない行動パターンの固定化を助長することが多いという認識」(I.5(f))（下線、引用者）が必要としている。子どもの「問題行動」に対してラベリングを貼って管理を強化するという考え方とは逆である。子どもへの管理をすすめることによって子どもは鬱屈し、鬱屈から「問題行動」へとつながっていくという悪循環に陥っていく。リヤド・ガイドラインでは、「社会の全体的な規範や価値観に一致しない青少年の行動または行為は、成熟および成長の過程の一環であることが多く、かつ、ほとんどの場合はおとなになるにしたがって自然に消滅する傾向にあるという考慮」が必要であるとしている（I.5(e)）のである。リヤド・ガイドラインは、子どもへの管理ではない連携のあり方について考える際に、我々に示唆を与えている。

以上にみてきたように、現実には、公教育の市場化の流れと重なって、「学力向上」と「規律強化」をキーワードに企業や警察を含めた地域と学校と一体化しての連携がすすんでいる。現在進められているこうした連携の在り方を検証しつつ、一方で本当に子どものたちのために必要な連携や協働とは具体的にどのようなものなのか探っていく必要があるだろう。

## 2 「連携・協力」の質を問う

### (1) 学校的価値を中心とした連携

学校支援地域本部のねらいは、地域の教育力の向上のために、社会総がかりで学校・家庭・地域が一体となって社会全体の教育力向上を図ることである。地域のおとなが多くかかわることで、学力向上と規範意識向上やコミュニケーション能力の向上が期待されている。

60

ここで、連携の質を考えていきたい。学校を中心とする連携強化によって、地域の子どもたちははたして生きやすくなるのだろうか。地域のありようと子どもの暮らしは密接に関係しているが、学校、家庭、地域が「一体化」することとは子どもにとって何を意味するのか。

学校的な価値観は、さまざまな価値観があるなかのひとつにすぎない。しかし、ゆとり

---

60 文科省生涯学習政策局「平成21年度概算要求主要事項の説明」2008年8月。

教育から政策転換した国は「学力向上」キャンペーンを行い、地域でも家庭も教育力が低下していると強調し、その解決方法の一つとして、「早寝早起き朝ごはん」に見られるような家庭教育の生活習慣の確立と学力向上とを結び付けた国民運動が展開されている。

地域や家庭は学校の出先機関でも、補完機関でもない。しかし、親自身も、学力を含めた子どもの能力を高めることが親の務めと考え、能力開発に力を入れている。家庭においても、子どもに配慮を尽くして教育力をupすべきという考えと重なっていく。そして家庭における子育てがますます狭苦しいものに陥っていく。私たちは、学力向上のために朝ごはんを食べるわけではなく、子どもと暮らす毎日、学力向上のために存在しているのではない。しかし、実際に家庭内での生活習慣の確立と学力向上とが結びつけられて語られていることからわかるように、現状として子どもとの暮らしが「学校教育」を中心とした生活になってしまっている。

さらに、地域においても学校「地域の評判が上がり地価が上がる」ことに期待をした人たちが、学校支援に乗り出したときどのような状況が想定されるだろうか。すでに学校化している地域が、「学力」という一つの価値観で子どもたちをまなざしていく傾向がさらに強まっていくと予想できる。学力という一つの価値観で子どもが評価され、子ども自身もその価値観を内面化し、学力が低ければそのまま自分の人格否定につながっていく。「学力向上」を目的とした地域と学校の連携が進むとき、地域も含めて「学校的価値観」が現状よりもさらに蔓延していくことになり、さらに子どもたちにとっては生きづらい状況になっていくだろう。さらに言えば、「学校の評判」を下げるような学力の低い子どもや、学校になじめず「問題」行動を起こす子どもたちは、学校や学校化した地域からさらに排除されていくことも考えられる。つまり、学校支援地域本部事業における連携の中身をみる限り、子どもたち一人ひとりの多様性を尊重しようとするベクトルが働いてはいるとはいえない。

「かつては、家の周辺が遊び場であり、生活の場が子どものたまり場であり、そこに行けば仲間がいる場所だったが、今日では、仲間と過ごす場を見出すことは難しくなり、互いが認め合って充実感を味わうことができにくくなっている一方で、子どもがおとなの監視の目にさらされることが多くなり、子どもの安全に配慮することからの善意であっても、絶えずおとなの目を意識して過ごすことには、自立の願いとそぐわない面があり、息苦しさを感ぜさせることになりかねない」<sup>61</sup>と上杉孝實は指摘している。まさに学校に無数のおとなの目が入り込むのが学校支援地域本部である。また、学校支援ボランティアは学校の経営方針を十分に理解した人でなければなることができない。学校的価値観を内面化した多数のおとなたちによって、子どもへの管理や監視がより一層巧妙に、それも住民ボランティアという善意によって進められていく可能性があることは否定できない。「学力」という画一化した価値観でおとなからまなざされ、囲まれることが、子どもの幸せにつながるのだろうか。学校でも、家庭でも、地域でも出会うおとなから発せられるメッセージが画一化されたものである場合、子どもはますます息苦しい状況に置かれてしまうだろう。

地域において、子どもが他者と豊かにかかわりを持ちながら育っていくためには、「学力」というものさしだけではなく、多様な価値観で子どもをまなざすおとなの存在が欠かせな

61 上杉孝實「子どもの社会教育の展開」上杉孝實・小木美代子監修『未来を拓く子どもの社会教育』学文社、2009年4月。



い。地域には、乳幼児、障がい児・者、高齢者、労働者など多様な人が交わる場である。多様な人が行き交うのであるから、それだけ多様な価値観が共存している。子どもが地域とのかかわりで経験することとは、学校的な価値観ではない多様な価値観に出会い、親や教職員とは違うおとなのモデルと出会うことではないのか。「学力」という一つの価値観に縛られることなく、一人の人間として、また多様性を持った存在としてのありのままの自分が周囲から肯定されていると実感できるような地域社会が求められている。

## (2) 地域で子どもを支えるための「つながり」

しかしながら、地域において豊かな人間関係に恵まれず、孤立した子どもや家庭が、困難な状況に追い詰められる現実はある。虐待リスクをかかえる家庭や、不登校になり自宅に引きこもるしかない子どもたちがいる。身近に助け合う関係性が存在しない場合、問題の解決は遠のき、さらに状況が悪化していけだろ。社会の絆の回復が地域における課題であることは確かだが、その一方でどうしてそのような状況になったのかをまず把握しておきたい。

受験競争にみられる学力を中心として個々人は熾烈な競争関係に巻き込まれ、人とのつながりを喪失し、連帯できない状況に置かれてきた。バラバラに分断された個人が、国家権力との結合を求めてしまう傾向も指摘されている。子育てをめぐる、新自由主義の下に一層個人に結果責任が押し付けられてきた。これまで、共同性の中で成り立ってきた子育て・子育ての営みが、競争社会のなかで、個々の子どもや親にとってはつながり合う関係性ではなく、ライバルの関係性の中に置かれ、互いに足の引っ張り合いをしている。

子ども・親同士が分断されていくのではなく、子どもの暮らす地域において子どもを真ん中にしておとな同士が協働と連携することによって、一人ひとりの多様な子どもが懐深く受けとめられ、元気に安心して豊かに育つ地域を創っていききたい。子どもが豊かに育つ地域を考えた時、どのような視点が大切なのだろうか。

子どもが育つ場所はけっして学校だけではない。しかし、地域で子ども集団が異年齢で群れ遊ぶ姿が見られなくなり、さまざまなおとなとの出会いを経験することも現代社会においては難しくなっている。また、学校体験を通して元気をなくしていく子どもたちの存在もある。競争と管理のさらなる強化は、ことさら子どもたちを分断し、疲弊させることにつながる。学校だけではなく地域も巻き込んで競争と管理が進むのなら、子どもたちが自分らしく安心していられる場がどこにもなくなってしまうことを意味する。

子育て・子育てをめぐる、子どもやその親が困ったときに助け合ったり、支え合ったりできる関係性が成り立つ地域のつながりを回復し、再構築していくことこそ最も重要で急務な課題ではないだろうか。つまりは、子どもが安心して豊かに育っていくために、子どもの権利が保障される地域をつくることである。

子どもの権利保障を地域ですすめようと、これまでとりわけ社会教育分野においてさまざまな活動が展開されてきた。行政・民間それぞれ単独のものもあれば、行政と市民、NPOなどの民間と連携して取り組まれているものもある。例えば、子どもの居場所づくり、青少年向けのユースサービス、子どもの遊びへの支援、子ども劇場にみられる子どもの表

現活動、子どもの権利擁護のための子どもオンブズパーソンの活動などが挙げられる<sup>62</sup>。

こうした活動では、おとなが子どもの方向性を決めるのではなく、子どもの気持ちを中心にした活動に重きを置いていることが特徴である。また、評価や指導の客体としてみるのではなく、子どもを権利の主体として捉え、おとなと子どものパートナーシップの構築を目指している。

もし、学校でも否定され、家庭でも、地域でも否定されたのなら、その子どもが安心していられる居場所はどこにもなくなっていく。しかし、たとえ学校で自己の存在を否定されるような体験をしたとしても、多様な人・価値観に出会い、自分の存在が肯定され受けとめられていると実感できる関係がその地域に存在していたならば、子どもが極限まで追い詰められていくことは防げるだろう。子どもからしてみれば、どこを向いても同じようなおとなにしか出会わない地域ではなく、子どもが一人の人間として尊重されるおとなとの関係性こそが必要だ。いいかえれば子どもの力を邪魔しない、子どもを支えるためのつながりの創出こそが地域に求められているといえる。

### 3 「子どもの力を邪魔しない」地域の取り組み

#### (1) 子どもの権利条例と子どもオンブズパーソン

子どもの権利条約の普及と実現を目指して、各地で子どもの権利条例が制定されている。子どもの権利条約の子ども観に基づいて、子どもが権利行使の主体として育っていくことができるような地域社会におけるあらたな仕組みを創りだそうという動きである。こうした権利条例の中には、子どもの権利救済のシステムが含まれている。いじめや虐待など、子どもが権利侵害にあった場合に、子どものSOSを受けとめ、個別に救済、支援していく子どものための公的第三者機関の取り組みである。日本で最初に兵庫県川西市で条例によって「子どもの人権オンブズパーソン」が誕生した。子どものための公的第三者機関は、教育委員会などの実施機関からは一定独立した位置づけで、独自に子どもの人権侵害にかかわる相談や調査を行ない、子どもの権利擁護活動を行なう。川西市に続いて、川崎市、岐阜県多治見市、埼玉県、福岡県志免町等で権利救済システムが創設されている。2009年4月には「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」が施行され、子どもの権利救済機関（愛称：子どもアシストセンター）が設置された。<sup>63</sup>

#### (2) 子どもの力を邪魔しないアプローチ

子どもオンブズパーソンの特徴は、子どもは単なる保護の対象ではなく、問題解決の主体として捉えているところである。おとなが解決を代行してしまえば、結果的に子どもの力を奪うことになるからだ。解決のために、子ども自身が自らの力を発揮できるように、おとなは邪魔せず、たとえ時間がかかっても見守り支えていくという発想で子どもにかかわっていく。

62 上杉孝實・小木美代子監修『未来を拓く子どもの社会教育』学文社、2009年、参照。地域における子どもの社会教育活動の事例が数多く紹介されている。

63 荒牧重人他編『子ども支援の相談・救済—子どもが安心して相談できる仕組みと活動』日本評論社、2008年、参照。子どもオンブズパーソン以外にも、地域で行われているさまざまな権利擁護にかかわる活動事例が多く紹介されている。

子どもにかかわる問題が生じた場合に、子ども側の内部に問題の原因があるとして、治療やカウンセリングを施すことで解決を図ろうとするベクトルがあるが、これは現状の秩序維持に寄与している。例えば「不登校」を直すために専門機関や病院につなが治療の対象として子どもをみていく。こうしたベクトルでは、学校に行きたくない子どもが行きたくなくなるように学校を変革していくのではなく、子ども側に学校に適應できるような治療や訓練を強いていく。不登校は全国で13万人を超えるといわれる。これを個人の内面の問題であると断言できる人はいるだろうか。

子どもオンブズパーソンなど子どもの権利救済のアプローチはこれとは大きく異なる。子どもの権利侵害は、子どもとそのまわりの環境との間に齟齬が起きていると考える。つまり子どもと環境・関係性との間に問題が生起しているのであるから、子どもが過ごしやすくなるように環境や関係性を変容させていく必要があると考える立場である。子どもに寄り添いながらも、子どもからの問題提起を、子どもの内面変化に解決求めるだけではなく、権利侵害が起こるような社会のしくみや意識の改善につなげるという視点を持っている。

### (3) 「失敗したゼロ・トレランス」と「トレランス」

10年前、子どものオンブズパーソンは、全国で一自治体であったが、現在は16以上の自治体で子どもの権利条例が制定され、子ども権利擁護システムが起動している。子どもと学校そして地域社会の課題を考えると、こうした子どもの権利を保障するシステムをわがまちに創り、そしてこのシステムを活用しながら子育てや子育てにかかわる課題を自治体が主体的に解決していこうとする動きが年々広がっている。

これらの地域では、子どもが安心して豊かに育つことができるまちづくりを志向している。子どもが未来の主権者として、また今を生きる主体としての発達や成長を支援していくためには、子どもの権利を保障することに力を注ぐことが、子どもの生きる力を育むことにつながると考える立場である。これとは異なる立場が、1(2)のところで述べたが、子どもへの統制を強め、問題を起こしたとされる子どもを排除しようとする「ゼロ・トレランス」の考え方である。

元ノルウェーの国家任命子どもオンブズマンで現在ユニセフ・イノチェンティ研究所上級研究員トロンド・ヴォーゲ氏は2006年12月に川西市を訪れ、オンブズパーソン関係者と懇談した。その際「学校におけるいじめにおいて『毅然とした対応』、たとえば別室指導などはどう思うか」の参加者からの質問に、ヴォーゲ氏は次のように述べた。「アメリカとカナダが行ってきたpunishment(処罰)を中心としたゼロ・トレランス(毅然とした対応)は完全に失敗でした。それは、本来助けを必要としている子どもを罰することになるからです」。

ヴォーゲ氏の発言を受けて、オンブズパーソンの一人である桜井智恵子は「いじめをしている加害者とされる子どもも『助けを必要としている』というまさにゼロ・トレランスとは対極にあるトレランス(寛容)の発想であった」、「私たちの社会が今必要としていることは、寛容に裏付けられた人々のつながりを構築すること、そのメンタリティを育てること」であると述べている。そして、川西の子どもオンブズパーソンの仕事の多くは「いわば人々の断ち切られたつながりを回復すること」であると表現し、こう続ける。

「孤立したり、打ちひしがれている子どもや子どもに関わるおとなの傍らに立ち、決して見捨てず、共に道を探す。当事者の子どもが力を回復するプロセスに同伴する中から、切れていたつながりが再び結びついたり、つながりを求める子ども自身の力が驚くほど戻ったり、またその力が育ったりというケースを、私たちは何度も見せてもらうことができました」。<sup>64</sup>

#### 4 地域とつながることで、学校が「ゆるむ」とき

「学校—家庭—地域の一体化」の流れのなかで現在進められている連携のあり方では、子どもへの監視や管理が強化されていく傾向がみえ、桜井が述べているような寛容を基盤にした地域と学校とのつながりを築いていくことは困難にみえる。

連携はいったい何のためか、誰のためなのか。上から降ってきた連携の形にのるのではなく、「地域で子どもを見守り、育てる」と言ったとき、私たちは寛容を基盤とした「学校と地域とのゆるやかなつながり」を提案する。どちらかがピンチのときなど、必要なときにつながり合って、相互理解と対話を促進し、問題解決の打開を図っていくことができる対等な信頼関係を切り結びたいと思う。地域で子どもを支えていくためには、子どもを通じておとな同士もお互いにエンパワメントし合えるつながりが必要である。

学力も規範も安全の問題もあれもこれも連携して、多くのおとなの手によって隅から隅まで教育的配慮を徹底してくことは、何よりも子どもの力を奪うことになる。学校を中心とした力の入りすぎた連携によって、かえって子どもが息苦しさを感じたり、はじき出されたりしないだろうか。今必要なことは、学校と地域が寛容を基盤としたゆるやかなつながりを構築すること。もし、このような関係性が成立するならば、学校現場の緊張がほぐれ、ゆるんでいく可能性がある。おとな同士の関係がゆるむことで、多様な子どもたちの存在が受けとめられやすい地域へと変わっていく。そのような地域では、子どもにとっても親にとっても安心して過ごしやすい場所となるだろう。

＜森澤 範子＞

---

64 桜井智恵子「第三者機関における『調整機能』という価値—川西モデルの可能性」川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局『子どもオンブズ・レポート2006』2007年3月、p.55-56

## 第5章 子どものくらしと家庭をささえる

### 1 はじめに

これまで述べたように、文部科学省の2009年度新規事業、「社会全体の教育力の向上」の一つとして、「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」が入った。その中に「家庭教育支援基盤形成事業」がある。「社会全体の教育力の向上」のもう一つに、「家庭の教育力の向上」が入っている。

「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」には、「スクールソーシャルワーカー活用事業」も新規で入っている。

また、文部科学省は、2008年6月には、『外国人児童生徒教育の充実方策について（報告）』を出し、その中で「地域における外国人児童生徒等の教育の推進」を挙げている。

06年教育基本法13条を受け、「学校・家庭・地域の連携協力」として、がっちりとした形ができあがりつつある。06年教育基本法では10条に「家庭教育」というタイトルで条項を新設した。13条と10条がリンクして、「学校・家庭・地域の連携協力」がさらにながらみし、「家庭教育支援基盤形成事業」もこの枠の中に位置づけられ、別途「家庭の教育力の向上」事業も始まっている。こうした中で、「連携協力」それ自体が目的となったり、仕組みになったりしてきている。「社会総がかり・地域ぐるみ」と「一致団結」を促すものとなり「連携協力」の中味も一定のものとなっている。こうした上記の事業には多くの問題がある。

そもそも、連携や協力は、支援が必要な人のため、そのニーズに応じて臨機応変にすることだ。「一致団結」「社会総がかり・地域ぐるみ」となると、そこに示された価値観を含むものを「支援」として押しつける（事実上の押しつけ含む）懸念、押しつけられる危険性が常に付きまとう。連携や協力は必要だとしても、それはゆるやかな“つながり”であるべきだ。必要な人・必要な場面でそのニーズに応じて臨機応変に動ける“ゆるやかな”ものを用意するというのではないだろうか。

以下では、今進められている事業の問題点を挙げ、次いで、子どものくらしと家庭をささえるために、どのような場面で支援が必要なのか、またどのような支援をしたらよいか、そのスタンスについても検討する。

### 2 家庭への支援

#### (1) 家庭の教育責任の強調から 06年教育基本法へ

昨今「家庭の教育力の低下」が言われる。文部科学省の上記事業はまさにこれを標榜して導入されている。だが、果たして「家庭の教育力が低下」しているのか、疑問を呈するものもある<sup>65</sup>。しかも、「家庭の教育力」でいう「教育の中味」については人によってとらえ方が異なるはずである。しかし、「家庭の教育力の低下」の大合唱の下に、「家庭の教育責任」が強調され、06年教育基本法にも、その趣旨で「家庭教育」の項が新設された。

06年教育基本法では、「家庭教育」として、

---

65 広田照幸『日本人のしつけは衰退したか—「教育する家族」のゆくえ』（講談社現代新書 1999年）。広田は逆に、親たちは以前より熱心にわが子の教育に取り組むようになっており、社会全体に「教育する家族」が広がっていると指摘している。

「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする。」(10条1項)

とし、親への義務・責務を規定した。そして、

「国及び地方公共団体は、家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。」(同2項)

とした。

第2章で述べたように、「家庭の教育力回復」施策については早くから打ち出されている。

1987年の臨教審第4次答申で打ち出された「家庭・学校・社会の諸機能の活性化と連携」では、「家庭の教育力の回復」が目的だった。その後の中教審答申でも「家庭の役割」が挙げられ、学校・地域との連携協力の下に家庭教育が強調された。2000年12月の教育改革国民会議最終報告を経て、2006年5月の国立教育政策研究所生徒指導センターが出した、生徒指導体制のあり方についての報告書『規範意識の形成をめざして』(2006年5月)では、「学校・家庭・地域・関係機関等が連携して、児童生徒の健全育成と社会的自立のために、力を合わせて邁進されることを願っています」として、家庭教育は、規範教育として学校・地域の連携協力的一端を担わされている。

こうした経緯からみると、家庭教育が06年教育基本法に新規条文で入れられたのは当然の流れにあった、ということになる。そして、この条項を根拠に、(一応「家庭教育の自主性を尊重しつつ」としているが、これはその後の文書を強調するためのものでしかない)国家が家庭教育に口を出し、家庭教育の中味にまで口を出し出すことができるようになったのである。そして、第2章でも触れたように、改訂学習指導要領の準備をした2008年1月の道徳教育に関する答申では、「道徳教育の充実にあたっては、重要な役割を果たす家庭や地域社会と学校の連携・協力が不可欠であり、三者が一体となった取組を進めていくことが重要である。」とした。

こうして文部科学省は「はじめに」で挙げた「家庭教育支援」とか「家庭の教育力の向上」施策を具体的に掲げたのである。

たしかに、「子ども虐待」や「少年非行」の背後に家庭の教育にかかる問題はある。だが、果たしてそれがその家庭の「教育力の低下による」などと自己責任で捉えればよい、といえるのだろうか。あるいはこうした義務規定を設ければ問題が解消するのだろうか。

そもそも前記06年教育基本法「家庭教育」条項は、子どもの権利条約から言えば倒錯している。子どもの権利条約では、親の指導の尊重(5条)を謳い、18条で、親の第一次養育責任が果たせるようそこへの援助等を国家に求めているのである。問題は複雑で、家庭の心構えや養育方法を示すだけでは解消しないからこそ、福祉など国家に家庭への支援策を求めたのである。

たとえば「虐待」であるが、「貧困」と密接な関係があることが世界的にも明らかにされている。日本でも、東京都福祉局が、2003年に児童相談所が「虐待」と判断したすべてのケース(1,447家庭)を分析。①「ひとり親家庭」(31.8%) ②「経済的困難をかかえる家庭」(30.8%)が多く、その割合も3年前の調査と比べ増えているとしている。「ひとり親家庭」のあわせてみられる他の状況の一位は経済的困難であり、「虐待」の背後に「経済的困難」があるこ

とが明らかにされている。

少年非行もまた「貧困」との関係が明らかになっているし、少年非行と虐待との密接な関係も明らかになっている。少年非行とまでいえなくても、虐待を受けている・受けた子どもが「問題行動」をおこしがちであることもまた明らかになっている<sup>66</sup>。

だが、これらを生み出す要因としての「貧困」を、“個人の問題”でとらえることは誤りである。貧困は社会構造的な問題から生じていることが明らかになっている<sup>67</sup>。

以下では、まず国家が家庭教育に口を出すことの問題点を、次いで「貧困」などの困難を抱える家庭への支援について述べていく。

## (2) 家庭教育に国家が口を出すことの問題

子どもの権利条約を出すまでもなく、子どもの養育の第一義的責任者は親であり、その指導は国家から尊重されるはずである。親には家庭教育の自由がある。最高裁は「親の教育の自由は、主として家庭教育等・・・にあらわれるものと考えられる」という表現で家庭教育の自由を認めている（最高裁1976年5月21日学テ判決）。どのような子育てをするかは、基本的には国家が口を出すべきことではない。だからこそ、47年教育基本法では、家庭教育は市民が主体的自立的に行うものとして、社会教育の項に、「奨励されるもの」として入っていた。これを社会教育からはずし、独立した項目として上記のような規定にし、しかも、市民側に義務・責務として課したことは最高裁判決からみても憲法上問題がある。

しかも、06年教育基本法が規定する1条・2条の「教育目的」「教育目標」は、10条「家庭教育」や11条「社会教育」、13条「地域・家庭・学校連携協力」においても適用されるのだ。実際にも、これまで述べたように、こうした分野に、規範とか道德教育が強調されている。一定の価値を含む家庭教育が国家によって提供され、それが押しつけられようとしているのである<sup>68</sup>。

たとえば、「家庭教育手帳」は、「心のノート」の親版である。

また、「家庭の教育力の向上」の一つとして、「子どもの生活習慣づくり支援事業」があるが、この実質は「早寝・早起き・朝ごはん運動」であり、規範教育である。「早寝・早起き・朝ごはん運動」は、第3章で述べたように、「学力向上」と一体となったものである。だが、第3章でみたように、学力テストの「質問紙調査」分析によると、90%を超える子どもは朝食を食べているのである。ことさらとりあげて「国民運動」をすべき事柄ですらない。にもかかわらず、これをとりあげ、「国民運動」として国家が取り上げている。そして第3章で述べたように、それが「学力が低い要因の科学的な根拠」として喧伝されているのである。こうみえてくと「早寝・早起き・朝ごはん運動」推進の意図は、「学力向上」の他にも何かあるはずだと思えてくる。

「早寝・早起き・朝ごはん運動」は掛け声だけでなく、学校にも浸透しつつある。実際に、「(学校から)子どもがもってきたのが毎日のご飯のおかずの数に対して花丸とか赤丸・

66 教育総研『子どもの側から虐待を考える研究委員会報告書』(2006年) <http://www.kyoiku-soken.org/official/activity/userfiles/document/gyakutai.pdf>

67 湯浅誠『反貧困』(岩波新書 2008年) など。

68 西原博史『子どもは好きに育てていい—親の教育権入門』(日本放送出版協会 2008年) は、こうした「教育改革」を憲法学的立場から批判し、「親の教育権」から論じている。

青丸とか評価をさせるようなプリントだった。朝ごはんのときに3種類おかずがあったら赤で塗る。2種類だったら青、1種類だったら塗らない」とされた子どもの母親の話がある<sup>69</sup>。彼女は「うちの食事まで学校に管理されなければならないのか、このプリントをみて不快に思った。」と言っていたというのが、公権力が管理し、実態的にも強制になりつつあるわけである。

いくら国が道德教育を強調しても、家庭がそれに乗らないと効果はない。だから、学校だけでなく地域の連携協力を説くのだと思われる。

「早寝・早起き・朝ごはん」自体は別に悪くない。だが、それを国民運動としたり、強制する（実質含む）ことが問題なのだ。道德教育も同じである。特に道德的な価値観は個人において多様なものである。一定の価値観を押し付けることは憲法上も大問題だ。

### (3) 「家庭の教育力低下」「家庭の責任」と言われて追いつめられる親たち

何が「正しい家庭教育か」に正解はない。子どもはみな違う存在である。親も同じである。どの家庭でも大なり小なり、あるいはさまざまな問題があるのは当たり前である。そういうことも含めて家庭教育は多様なものであるはずだ。

しかし、こうした「地域ぐるみ」の施策や国民運動の中で親たちが追いつめられてきている。親たちは「学力競争」に追いたてられ、子どもをその中に押し込んでいる。その上で養育態度も問題にされ、「良き親・理想の親」現象にからめとられる親たちが少なくない。

「厳しい躰が大事」と言われて、体罰をする親たち。事実もないのに「少年事件の凶悪化」と喧伝され、結果「親の責任」という風潮の中で右往左往し子どもを管理する親たち。「夫婦一致して子どもと向きあうべき」とされて子どもを追いつめる親たち。

前述した家庭教育基盤形成事業や「家庭の教育力向上」事業は、家庭教育の内容を一定価値観において推進させる危険をもつばかりか、ますます親たちの自信を失わせ、親自身も追いつめられる。それが子ども管理にたどりつくのは必然だろう<sup>70</sup>。

### (4) 子どもの分断、家庭の分断

「連携協力事業」に批判的な視点をもつ家庭、あるいはいくら言ってもこうした「連携協力事業」「家庭教育基盤形成事業」が描く家庭教育ができない家庭に対しては、地域から親も子も否定的なまなざしを受けることになっていくだろう。

こうした「家庭教育基盤形成事業」等のような事業に莫大な費用をかけるのではなく、必要なものに費用をかけるべきである。必要なのは、子どものくらしと子どもが育つ家庭の安全基盤作りへの支援である。また、何か困ったことがあったら気楽に相談でき、サポートできる環境作りである。

困難をかかえる家庭が安心して子育てをできるようにするために、先ずは、後述するように福祉的措置の充実をすることである。前述したように、虐待等親の教育に問題を生じ

69 青木悦「子どもを追いつめるおとなたちの“情報”」(「子どもと法・21通信」96号所収)。

70 家庭裁判所調査官研修所監修『重大少年事件の実証的研究』(司法協会2001年)第1章「単独で重大事件を犯した少年たち」では、家庭環境の一つとして、「よい子」、「理想の姿」だけを求めている、と分析している。また、前掲広田「日本人のしつけは衰退したか—「教育する家族」のゆくえ」を参照のこと。



させる要因としては、経済的困難が大きい。そしてそこからくる人間関係の薄さ等さまざまな困難が拡大されて問題を生じさせる。経済的困難さは社会構造の中で生み出されるものであるから、そこから生じさせる困難も同じ構造の中にある。単にその家庭個人の問題から生じるものではない。

だが、そういう視点がないままに、親の教育力の問題とみたり、子どもの「問題行動」を子どもの規範意識欠如とし、子どものこのような行動は家庭の教育力低下とみ、その対処として「家庭の教育力向上」や「家庭教育の重要性」を説くとなればどのようなことになるのだろうか。

「家庭の教育力の問題」というのは、「家庭の責任」という概念が底にあるわけである。つまり、特定の家庭の個人の問題というとらえ方である。実際に文部科学省の事業の中味をみると、「社会が変わる」という発想の事業はなく、相談体制とか家庭教育支援チームの設置など、個別の家庭への「支援」策である。社会の問題というとらえ方ではなく、「個人の問題だ」「だめな親だ」というとらえ方は市民の見方としても強まっている。こうした発想で「連携協力」が進むことになれば、もたらされるものは、子ども同士の分断であり、そのような子どもをもつ家庭が他の家庭や地域から分断されることは目にみえている。

## (5) 子どもの育つ家庭への福祉的サポートを

### i 貧困家庭の増加と教育費負担

就学援助が増加している。

図1 就学援助の急増（全国平均）

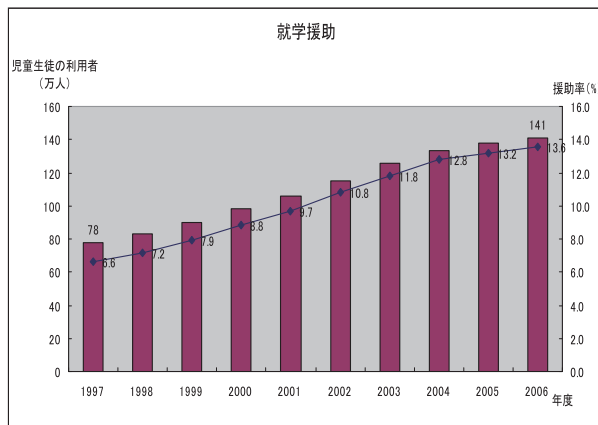
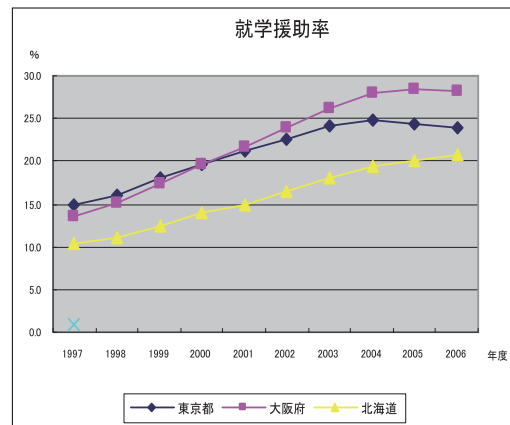


図2 都道府県別



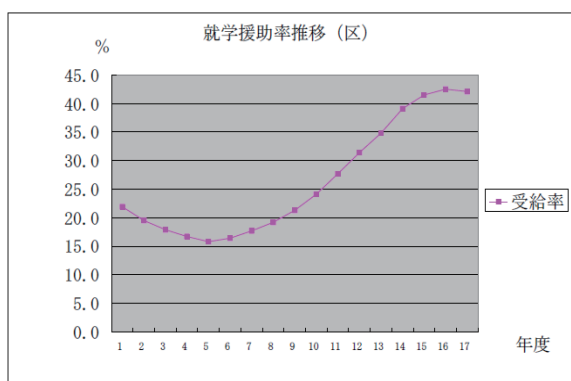
(図1, 2とも文部科学省「衆議院予算委員会提出資料」2008年2月<sup>71</sup>より作成)

しかし、2005年度から就学援助に対する国庫補助金が生活保護世帯に限定され、準要保護世帯については一般財源化された。そのため、準要保護世帯の認定のための所得基準が自治体により異なり、しかも従前より引き下げられてきている（足立区の場合は、生活保護基準の1.1倍未満の所得に）。そのためだろう、援助率の増加が2005年度より鈍化している（図1参照）。「要保護児童生徒」数が多い上位3都道府県別就学援助率をみると、2005年

71 馬咲子（参議院企画調整室）「子どもの貧困と就学援助制度」（参議院常任委員会調査室・特別調査室編集・発行『経済のプリズム』No65 2009.2に所収）の最後に、この資料が掲載されている。http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai\_prism/backnumber/h21pdf/20096528.pdf

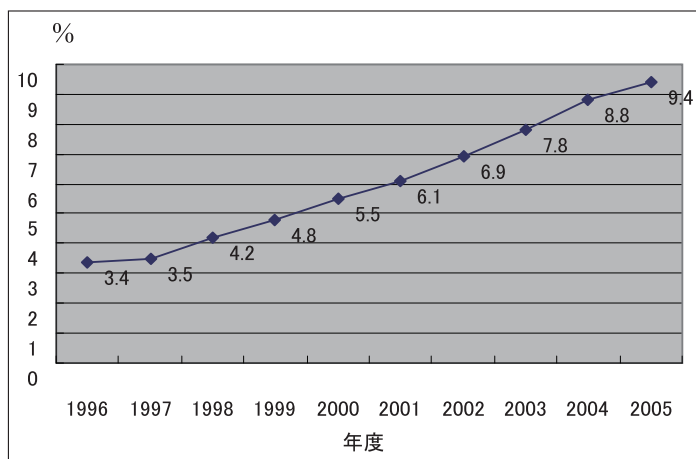
度以降東京都は顕著に下がっている（図2参照）。足立区でも同様の傾向をみせている（図3参照）。大阪府と北海道は、被就学援助者のうち「要保護児童生徒」率が高い（2007年度において全児童生徒の対比として、大阪府は3.3%、北海道は3.4%。ちなみに東京都のそれは1.7%である）ので、やや減少ないし増加が鈍化という状態である。

図3 足立区の就学援助率（足立区のHP <http://www.city.adachi.tokyo.jp/020/pdf/syuugaku.pdf>より）



もともと就学援助率は自治体によって異なっていたが、準要保護世帯について一般財源化された後は、更に自治体間の格差が広がっている<sup>72</sup>。参議院企画調整室鳳咲子は「憲法が保障する教育の機会均等という趣旨からは、子どもの貧困に対応すべき就学援助制度の運用のほとんどが市町村に任せられている現状には、再考が必要であると考えられる。」という<sup>73</sup>。

図4 授業料減免率の経年変化



（文科省のデータをまとめたもの  
『ねざす』41号より）  
2005年度 都道府県別では大阪（26.4%）、鳥取（16.4%）、北海道（14.6%）、福岡（13.4%）兵庫（13.3%）、東京（13.2%）。最低は静岡（2.1%）。  
しかし、ここでも切り下げ（枠を決めたり、所得基準を上げたり）  
神奈川県高等学校教育会館 教育

高校での授業料減免率も増加している。上記図4は公立高校における2005年度までの高校授業料の減免率であるが、文部科学省の調査では、公立高校の減免率は（全国平均）2007年度で9.7%。10年間で2.8倍近くになっている（同年度でもっとも高いのは鳥取県20.8%、次

72 前掲鳳「子どもの貧困と就学援助制度」

73 同上。

いで大阪府19.1%・福岡県14.8%・京都府14.1%・東京都13.9%である)。

また、毎日新聞の調査(2008年4月)によれば、公立高校の授業料・入学金の滞納総額は4億6千万円となった(授業料の滞納額は大阪府が最も多く前年度比約1.7倍)。日本私立中学高等学校連合会の調査では、「私立高校の授業料滞納者の割合」は2008年3月7827人(0.9%)から同年12月24,490人(2.7%)と一挙に3倍になっている。こうした中で、経済的理由で高校を中退せざるを得ない子どもも増えている。

ユニセフの先進国における子どもの貧困問題についての調査(1999年～2001年時点。「A Child Poverty in Rich Countries 2005」)によれば、日本の子どもの貧困率(収入が国の中央値の50%以下の家庭で暮らす子どもの割合)は14.3%(日本の場合は2000年時点)であり、この10年間で4ポイントも上昇した。

しかも、日本の場合他国と比べると、政府介入後の貧困率が介入前より高くなっているという特異な現象がある。日本では税控除や児童手当、児童扶養手当などの社会保障制度によって、子どもの貧困率を下げないばかりでなく、逆に貧困率を押し上げる方向に働いているのだ。その上さらに、公的支援の引き下げが、続々と続いている<sup>74</sup>。当然ながら、低所得層では教育費負担が重く圧しかかっている。

## ii ひとり親(母子)世帯の増加と困窮化

とりわけ母子家庭の困窮化は深刻である。

厚生労働省の調査によれば、2007年は前年(78万8千世帯)よりやや減少しているが母子世帯は71万7千世帯。増加傾向は続いている<sup>75</sup>。

同調査によれば、母子世帯の1世帯当たりの平均所得金額は、2007年は236万7千円(一般世帯566万8千円、高齢者世帯303万3千円、子どものいる世帯701万2千円)である。特定の世帯について、所得金額階級別に世帯数の分布をみると、250万円未満が「母子世帯」では60.8%、「高齢者世帯」では50.7%となっている。世帯人員1人当たりで見ると、「高齢者世帯」では195万5千円、「母子世帯」では87万6千円となっている<sup>76</sup>。母子世帯の貧困率は66%(2004年)<sup>77</sup>、と突出している。多くの母子世帯の母親は就労しているのに上記の数字である。欧米では「子どもの貧困対策」として女性の就労支援があるが、日本ではこれが役立たないのだ。母子世帯への公的支援は切り下げられており、矛盾が拡大するばかりだ。

## iii 教育への保障

個人の問題と考えられている虐待や非行等の「問題行動」も含め、家庭や子どもの問題は実は経済的困窮が大きく影響している。

子ども虐待について厳格な通報システムが完備しているアメリカでも、子どもの虐待死は一向に減らず逆に増加している。この点で、「子ども虐待を発見し保護することにエネルギーを注ぐのではなく、まず子どもの貧困すなわち、貧困な家庭が十分な子育てができる

74 子どもの貧困については、阿部彩『子どもの貧困』(岩波新書 2008年)等を参照のこと。

75 厚生労働省2007年国民生活基礎調査<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa07/1-1.html>

76 同<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa07/2-4.html>

77 前掲阿部『子どもの貧困』56頁

ような経済的支援を含む具体的な家族福祉サービスを積極的に行なうことが第一義とする」という提言がなされている<sup>78</sup>。

そのことは教育にもいえる。

総体としてみると、経済的に困難な家庭の子どもの「学力」が低いといわれ、経済的困難さは「学力」との関係も深い。進学問題も同様である。これはまた「貧困の連鎖」「貧困の再生産」につながる。

2006年に公表された経済協力開発機構（OECD）の報告書では、日本の子どもの貧困について、「学校教育や塾の費用が高いことを考慮すると、貧しい家庭の子どもは十分な教育を受けられず、それゆえに可能性が阻まれがちで、貧困が世代を超えて引き継がれていく危険にさらされている」と指摘されている。

教育への権利を保障するために、少なくとも、福祉的措置として子どものいる家庭に対する教育における経済的支援が不可欠である。

生活保護世帯についての高校進学は厳しい。2004年における厚生労働省の「被保護者全国一斉調査」によれば、生活保護世帯の高校進学率は80.9%（全国平均96.3%）であった。こうした中で、生活保護世帯につき2005年度から、高校就学費用が生業扶助<sup>79</sup>として支給対象になった。この結果はどうだろう。2006年度東京都板橋区の生活保護世帯の子どもの高校進学率は93.5%であり、同年度の東京都全体のそれである97.0%と大きな違いがなくなっているように思える。だが、東京都全体の全日制高校進学率は90.3%に対し板橋区の生活保護世帯の子どものそれは72.7%と顕著な差がみられる<sup>80</sup>。給付は公立高校用で計算されるし、しかも修学旅行費は対象外であり、厳しい現実がある。

児童養護施設に入所している子どもの高校進学率も87.7%（2005年度 日本全国は97.6%）<sup>81</sup>と厳しい。

日本の教育費は義務教育であっても自費負担部分が相当ある。義務教育は無償とするという憲法の規定を現実化し、さらにそれを高校教育にも拡大し、高校へは希望者が全入できる制度であるべきではないか。

緊急にできることとして、少なくとも、就学援助にしても、高校授業料減免についても所得基準を引き上げ、利用しやすい工夫をするなどして、それらの利用を徹底するなどを進めるべきである。例えば、学校で、「就学援助の案内」を付した就学援助の希望調査票を年度ごとに全員に配布し、全員から回収すること（全員回収にしないと知られることをおそれて出さない家庭もあり得るので）。外国にルーツをもつ子どもの家庭ではその母語による案内書を配布する等である。

また、高校段階での準要保護者への就学援助も必要である。無返還の奨学金制度も進め

---

78 山野良一『子どもの最貧国・日本』（光文社新書 2008年9月）に引用されている、上野加代子編著『児童虐待のポリテイクスー「こころ」の問題から「社会」の問題へ』に抄訳されているアメリカのリーロイ・H・ベルトンの論文。

79 「義務教育である小・中学校の就学費用が教育扶助によって給付されるのとは異なり、高校就学費用は自立支援の観点から給付されるものであるため、生業扶助によって行うこととしたものである。」としているが、この位置づけは疑問である。

80 池谷秀登「生活保護現場からみる子どもの貧困」（浅井春夫他『子どもの貧困』明石書店 2008年所収）

81 長瀬正子『児童養護施設経験者に関する調査研究2007年度報告書』[http://blhrri.org/kenkyu/project/jidoyogo/jidoyogo\\_r0004.html](http://blhrri.org/kenkyu/project/jidoyogo/jidoyogo_r0004.html)

るべきだろう。

学校と地域が協力してこそ、こうした要求を国や自治体に訴えていく強い力になる。

ただ、「金を出せばよいだろう」ではない。

これまでの各種調査によれば、経済的困難さは小中学校時代からさまざまなマイナス影響をもたらし、意欲も削ぐ。「貧困な家庭が十分な子育てができるような経済的支援を含む具体的な家族福祉サービスを積極的に行なうこと」であり、(経済的困窮により)たとえばともすれば希望が失われ、やる気をなくしてしまう家庭や子どもへのサポート等も必要だろう。

#### (6) 家庭への支援 人間関係の構築等の支援を

経済的困難な家庭は地域でも孤立しがちである。経済的困難ゆえに地域で孤立し、「人間関係も貧困」な状況になっているのである。そこがカラ回りして「虐待」等を引き起こすという面も大きい。

金銭的な福祉サポートは必須であるが、すぐにはできないかもしれない。だが、以上述べてきた問題を意識しながら家庭への支援を進めていくことはすぐできる。すなわち、支援を必要とする家庭は「困難を抱える家庭」である、それは社会的な構造問題が背後にある、という認識からの出発である。

そのなかで「人間関係の構築」こそ、地域で支援ができるものであるし、何よりその支援のために地域と学校が協力すべきことだろう。ときに児童相談所や福祉事務所等福祉関係者との連携も必要だろう。だが、もちろん、その際、本人の意思を十分尊重すべきであることが基本だし、個人情報等のプライバシーの保護は不可欠だ。ずかずかと踏み込むことがあってはならない。

そう考えると親である彼/彼女らが信頼できる環境づくりが先決かもしれない。親を責めるのではなく、あるいは「情けない親だ」というのではなく、その「困難性」に共感し、そこに向きあって、そして、その可能性に着目してサポートすることが大切なのではないだろうか。その意味でも、地域に空間があって、ゆるやかなほうがよい。

### 3 外国人の支援

#### (1) 国・自治体の提言

外国人登録者は2007年末に215万2,973人であり、日本の総人口の1.69% (うち特別永住者は20.0%)である。公立学校に在籍する「日本語指導の必要な外国人児童生徒」(文科省調査)も年々増えている<sup>82</sup>。しかも、滞在期間も長期化し、定住化がはっきりみてとれる。さらに、多言語化している。

2006年3月、総務省は『多文化共生の推進に関する研究会報告書』を発表<sup>83</sup>。「外国人住民は生活者であり、地域住民であることを認識し、地域社会での構成員として共に生きていけることができるようにするための条件整備を国レベルで本格的に検討する時期にきてい

82 2007年度のそれは [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/08/08073011/001.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/08/08073011/001.htm)

83 全文は[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2006/060307\\_2.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/060307_2.html)

る」と位置づけ、地方自治体が地域における多文化共生を推進する上での課題と今後の取り組みについて、「コミュニケーション支援」「生活支援」「多文化共生の地域づくり」「多文化共生の推進体制の整備」としてまとめ、教育も含め、具体を提言した。

その直後の2006年11月21日、外国人集住都市会議で、「日本で育つ外国人の子どもは将来の日本社会を支える重要な一員となっていく可能性が高い。」「外国人の子どもたちをめぐる課題の解決は、日本で暮らすすべての子どもたちを大切に、すべての住民の人権を尊重することにつながっていく。」として、多文化共生社会の形成に向けた「よっかいち宣言」を採択した<sup>84</sup>。

この宣言は、前記総務省報告を更に進めるために採択されたものであるが、宣言では「特に、子どもたちをめぐる問題は日々深刻さを増しており、子どもたちが将来に夢や希望を持って生きていくための選択肢が狭められている。また、子どもたちは日々成長しており、問題解決を先送りすることはできない」と言い、子どもたちに対する課題の改善を主眼に置いている。

この宣言中、地域との関係での取り組みを挙げると、「母語に対応する指導者を雇用したり学習支援者を地域から派遣してもらおう」「PTAによる多文化共生をめざした活動」や地域での「母語保障の取り組み」「国際交流協会による奨学金制度」等である。「宣言」は、後述するスクールソーシャルワーカー(SSWr)も提言しているが、SSWrや特別支援教育についても多言語や文化的背景を理解したコーディネーターの配置なども提言している。ちなみに、後述文部科学省の報告でもSSWrについて触れているが、それは不就学支援の一環として、である。

## (2) 文部科学省の報告

文部科学省は、2008年6月、『外国人児童生徒教育の充実方策について(報告)』を出した<sup>85</sup>。ここでは、NPOやボランティア団体等の役割を挙げ、「外国人児童生徒に対するより充実した教育を行うためには、学校だけでなく地域全体で外国人児童生徒の教育を進めることが重要である。」「このため、地域のNPOやボランティア団体、社会教育団体等においては、行政や学校、大学、企業と連携をしながら、地域における外国人児童生徒の日本語や学習の支援、外国人の子どもへの就学支援のための取組に大きな役割を果たすことが期待される。また、学校における外国人児童生徒の指導にも、学校の求めに応じて支援・協力していくことが考えられる。」としている。そして、「地域における外国人児童生徒等の教育の推進」として項を設け、以下を提言している。

子どもの教育にあたっては、学校のみならず地域や家庭など学校外における教育主体が担うべき役割は大きい。外国人の子どもへの教育においても同様に、地域や家庭における教育機能を高め、地域ぐるみで子どもを守り育てるための体制作りが重要である。

また、様々な文化的、社会的背景を持つ外国人の子どもへの就学支援や教育にあたっては、きめ細やかな対応が必要になることから、学校や教育委員会等においては、地域のボランティア団体や社会教育団体、大学等の教育機関、さらには企業との連携を図りながら、その教育機能を活用した取組を

84 全文は<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/shiryuu/shiryuu/20061121yokkaichi.pdf>

85 全文は[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htm)

行うことが効果的である。

さらに、近年、日系ブラジル人などニューカマーの外国人について、我が国への定住化や滞在期間の長期化の傾向が見られることが指摘されているが(注1)、そのような中で外国人の保護者や公立学校に在籍していない外国人の子どもに対する日本語教育や我が国社会への適応のための教育が重要となってくるものと考ええる。(注1) 法務省の統計によれば、一般永住者数は平成14年には223,875人であったところ、平成18年には394,477人(76.2パーセント増)となっている。

これらの状況を考慮し、市町村等においては、次のような地域の教育力を活用した取組を推進すべきであると考ええる。

ア 学校や地域のボランティア団体と連携しながら、外国人児童生徒も含めた放課後等の日本語指導や学習支援等のための居場所づくりを推進すること。

イ 地域住民やNPO・ボランティア団体、大学等の教育機関、企業等と学校の連携協力による地域をあげた外国人児童生徒教育等を含む学校支援体制を構築していくこと。

ウ 外国人の保護者や外国人学校在籍者、不就学により公立学校に在籍していない外国人の子ども等を対象とした地域の日本語教育の取組を推進していくこと。

また、市町村等において、こうした取組を進めるにあたっては、国が実施する「放課後子ども教室推進事業(「放課後子どもプラン(注2)」)」や「学校支援地域本部事業」(注3)、「生活者としての外国人」のための日本語教育事業(注4)等の施策を活用することが適当である。

(注2) 放課後子どもプラン

文部科学省と厚生労働省の共同事業として平成19年度より事業を開始。各市町村において教育委員会が主導して、福祉部局とも連携しながら、原則として全ての小学校区において放課後等の子どもの安全で健やかな活動場所を確保し、地域のボランティア等の協力を得つつ、勉強、スポーツ・文化芸術活動等を行うことを主な内容とする。

(注3) 学校支援地域本部事業

地域全体で学校教育を支援するため、学校と地域との連携体制の構築を図ることを目的に平成20年度から開始された事業。学校支援地域本部に地域コーディネーターを配置し、その企画調整のもと、地域住民等による学校支援ボランティアが、学習支援活動等学校の諸活動の支援に当たることを主な内容とする。

(注4)「生活者としての外国人」のための日本語教育事業

我が国に居住する外国人が円滑に日本社会の一員として生活を送ることができるよう地域における日本語教育の取組を進める事業。日系人を活用した日本語教室の開催や、退職教職員・日本語能力を有する外国人を対象とした日本語指導者養成等の取組をモデル的に実施している。

### (3) 問題点

文部科学省が、新渡日の外国人(外国にルーツをもつ子どもたち)の教育について、「地域との連携」を打ち出したことは意義がある。だが、ここには前述総務省報告や「よっかいち宣言」が明確に打ち出した「多文化共生」という視点はあまりみられない。もっぱら「外国人への一方向での教育充実」であって、多文化共生教育で必須となる周囲との関係性の見直しや改善、構築のための方策は何も触れていない。しかも、外国にルーツをもつ子どもの教育については、あいかわらず「日本語指導」「適応指導」であって、外国にルーツをもつ子どもの文化や母語保障の検討すらない。

また、この文科省報告にある「地域との連携」の多くは、これまで本報告書で批判的に検討してきた「学校支援地域本部事業」等である。したがって、これまで述べた「学校支援地域本部」等に対する危惧がそのままここにも当てはまるが、より問題は、多文化共生という視点がないままこの施策に当てはめられ、外国にルーツをもつ家庭ない子どもが「問題視」され、分断されるおそれである。

現状ですすめられる学校・家庭・地域の連携協力は、(日本の)学校的価値で包括されつ

つある。こうした「学校的価値」が蔓延する地域で、果たして外国にルーツをもつ人々が地域の中で共生できるだろうか。文化や価値観、社会的背景も異なる人々と共生するには、日本側が変わる必要があるが、こうした視点はない。しかも、ここに挙げられている新渡日の外国にルーツをもつ人の家庭の多くは、経済的に困難をかかえる家庭である。日本人家庭でも経済的困難からさまざまな問題が生じていることは既に述べたが、より深刻である。

筆者は長年中国帰国者問題を担当してきたが、地域の人々との軋轢は深いものがある。たとえば、彼/彼女らは油を使う料理を毎日するが、同じ団地住民から苦情がきたりする。言語が異なるという原因もあるが、誤解が誤解をうみ、それがたったひとつのことで、「だからだめなのだ」などと周辺から言われることはしばしばある。

それゆえか、中国帰国者の子どもで、帰国者ということを隠す子どもも増えてきている。差別もあるが、「日本的空気」の、“見えない強制”で、親も子ども「日本人と同列にみられたい」傾向が出てきている。

#### (4) 支援の基本的スタンス

前述した文部科学省報告は、一方向に「支援してあげる」であり、外国人は単に「支援される側」と位置づけられている。しかも「支援の中味」も定食のようなものである。果たして彼/彼女らが望んでいる「支援」なのだろうか。

「支援」とは繰り返すが、あくまで彼/彼女らが望むものをサポートするものだろう。また、本来、彼/彼女らが主体で行動する、それをサポートするという意識と支援スタンスが必要だ。そうではなく、先走って、しかも「支援してあげ」、結局彼/彼女らの力を削いでしまったのではないかという反省が筆者の中には多々ある。

外国にルーツをもつ人々は地域にとっても日本社会にとっても大きな宝である。

2008年4月から、中国帰国者に対してあらたに、「地域生活支援」が自治体に義務付けられた。まだはじまったばかりなので評価は難しいが、もっぱら彼/彼女らは「被支援者」の傾向になってしまっている。だが、中国語や中国料理を教えたり、戦争の話等をするなど独自の力が発揮できる。そればかりでなく生活者として、彼/彼女らが地域住民として主体的に活動できるものはいくらかもある。

外国にルーツをもつ子どもについて、多くは、地域よりもむしろ学校の取り組みの方が早くから始まっており、学校が地域との架け橋になる方が現実的だ（この点は後述する）。

むろん、その柱は、多文化共生であり、インクルージョンという視点である。学校でも、もっぱら「彼/彼女らに日本語教育」ではなく、この視点によって周囲の子どもたちも変わっていくという取り組みが前提になる。特に、新学習指導要領によって、（多文化共生につながる可能性のある）「国際理解教育」としてあったものが、「英語教育」に特化されていく危惧が高い状況の中で、意識的にこの視点をもった取り組みを充実させることが大切ではないだろうか。前記した総務省報告書や「よっかいち宣言」は参考になる。

#### (5) 親とつながる

##### i 保護者支援

外国にルーツをもつ子どもへの支援としては、子どもだけ、しかも学校内だけの支援に



留まっているところが多い。保護者とのつながりは、個別に教職員がすることはあっても、システムとしてはほとんど考えられていない。だが、子どもの育ちや教育を考える場合、保護者の存在抜きにはあり得ない。他方、保護者の圧倒的多数は、日本語能力には欠けている。

2003年度で廃止されたが、東京都立川市には、「立川市外国人児童・生徒指導員制度」があった。これは、1988年に中国帰国者の訴えでできた「立川市帰国児童生徒指導員制度」が出発である。中国帰国児童生徒以外にも外国にルーツをもつ子どもがふえて、前記のように名称が変わった。残念ながら、この制度は2003年度限りで廃止され、2004年度からは4ヶ月間のみの通訳制度になってしまったが、廃止されたこの制度は非常に示唆に富むものであった。

指導員はその子の母語ができ日本語指導のできる人が選任される。指導員は個別の子どもにつく。原則は1年間だが状況によって2年まで延長できる。指導員は通訳ではない。

指導員は担当する子どもの教室に入って通訳をするが、全部を通訳するのではなく、子どもの状況によって必要などころだけをフォローする。担任との協力関係は不可欠である。またクラスの皆と共生できるように、多くの場合はクラス内で日本語指導と授業とを平行する。授業によっては取り出して日本語を教えるが、指導員が自分で担当する子どもに教えるもので、集めて行うものではない。

しかしそればかりではなく、保護者との連絡も指導員が密にする。保護者に渡す文書の翻訳や保護者会などの通訳などもするのである。保護者とのつなぎ役は指導員の大切な仕事である。

保護者たちは日本語がほとんどできないし、日本の状況もよくわからない。経済的にも困難をかかえる家庭も多いし、働くのが精一杯という家庭も少なくない。こうしたなかで、子ども自身も親に相談することができないし、又親自身も相談する人がいない。親子間や保護者と学校とのコミュニケーションギャップも少なくない。指導員はこうした課題にも応えていこうとする。また、指導員は保護者会に出席し通訳するが、単に通訳ではなく、日本人保護者とのつなぎ役でもある。保護者会やPTAでは、料理をつくったりして多文化共生の動きもあった。

前述した「よっかいち宣言」では、文化的背景を理解したSSWrの配置を提言しているが、立川市のそれはより広い範囲で、外国にルーツをもつ子どもと保護者にかかわっていた。

学校と地域、そして保護者がつながるには、保護者支援ができるこのような制度の創設は必要だろう。また、地域の力ともつながれば、より支援の輪が広がるはずである。

## ii PTAによる多文化共生をめざした活動

前記「よっかいち宣言」には、この活動が掲載されている。豊橋市では2005年度からPTAに国際部を組織しているところがある。また、PTAが多文化共生をめざしたイベントを開催している学校もある。伊賀市では2005年度から外国にルーツをもつ子どもの保護者がPTA役員として参加して地区委員や学級委員として活躍している学校がある。この他、インターネットで検索するとPTA活動に参加している方も少なくないようである。

## (6) 地域とつながるには

いまでも日本の社会、地域では、外国人差別は激しい。「すみわけ」の傾向もある。ここでは「外国人はいないもの」という感さえる。

### i 学校が多文化共生の拠点となる

前述総務省報告書では「多文化共生の拠点づくり」を提言し、その拠点として、図書館や公民館等と並んで学校を挙げている。そして活動の実例として、教職員・保護者・地域住民に向けた啓発活動や外国人の言語を学ぶ場の提供などを挙げている。実際、子どもが集まる場として浮かぶのはまず学校であり、保護者同士もつながりやすい。学校は地域の多文化共生の拠点としやすい場である。PTAや保護者会等を使って、外国にルーツを持つ子どもやその家族と地域住民のつながりの場としている事例は既に挙げたが、実際にそうした活動をしている事例は相当あるのではないか、と思われる。

### ii 地域のNPO等とつながる

地域にはさまざまな外国人支援のNPO等がある。そことつながることも大切である。

前記文科省の報告は、地域のボランティア団体の「教育機能」を活用とあり、主に学習支援・日本語教育支援になってしまっている。だが大切なのはそうした「教育機能」だけではない。「多文化共生」の理念をひろげるものである。外国にルーツをもつ子どもたちが、自分自身を肯定でき、ゆったりとできる場を、そして、日本人と対等に交流でき、自分の生活を広げていけるものである。

各地に国際交流協会がある。ここでの活動はさまざまではあるが、新渡日の子どもの支援をしているところも多い<sup>86</sup>。「多文化共生センター」などのNPOの活動もそうである。筆者も中国帰国者をサポートするNPOに関係しているが、実際に人と人が出会い、「生活者」として出会うなかで、軋轢はありながらも、時間をかけることによって互いの違いを受け入れることが可能になることは実感としてよくわかる。

### iii 文化を大切にするため・・・学校図書館に子どもの出身国の図書を入れること

外国からきた人々に対し、わたしたちはまず「日本語指導」を思いついてしまう。たしかに日本語を覚えたほうが、生活しやすいし、日本人との交流も広がるとは思う。だが、「日本語指導」ばかりだと、「指導される対象」になってしまうし、日本語ができないと、「劣った」ものとみなされがちである。自分自身もそう思ってしまうおそれもある。

「多文化共生」において、大切なのは文化（言語はそのひとつ）である。自分の文化を尊重される実感をもつことで、自己肯定感も高まる。そのなかで、互いの文化を尊重しあう関係が生まれてくる。

文化の交流などを行っているところは多いが、ここでは図書館を提言する。

公共図書館を外国人が実質的にも利用できるようにすること、日本人もそれを共有する

---

86 榎井縁（とよなか国際交流協会）「子どもをつなぐ支援ネットワークづくり」（志水宏吉編著『高校を生きるニューカマー 大阪府立高校にみる教育支援』所収 明石書店 2008年）が参考になる。

ことである。

日本の公共図書館は一部外国図書を置いているが、まだまだ外国図書は少ない。また、外国人は利用しにくい。実態として、図書館は日本人が利用するという前提になっている。

だが、ユネスコ公共図書館宣言<sup>87</sup>（1994年）では、

「公共図書館のサービスは、年齢、人種、性別、宗教、国籍、言語、あるいは社会的身分を問わず、すべての人が平等に利用できるという原則に基づいて提供される。理由は何であれ、通常のサービスや資料の利用ができない人々、たとえば言語上の少数グループ（マイノリティ）、障害者、あるいは入院患者や受刑者に対しては、特別なサービスと資料が提供されなければならない。」

としている。

そこで、まずは学校図書館に、子どもの出身国の言語の図書を置く。できれば、ここにその言語を解する人を配置する。そうして地域の人にもこの図書館を開放する。このような取り組みを進めたい。

#### iv 子育て支援と交流の場・相談の場

地域には、外国からきた家族や、国際結婚などどちらかの親が外国人という子どもが増えている。そんななかで、自分の言語で情報を得たい、同じ境遇の家族が会える場が欲しい、子ども連れで日本語を学びたい、子どもに自分の国の文化や言葉を教えたい、というニーズが高まっている。こうした子育て支援に関する情報や場を提供するのも重要である。NPOとつながるなど工夫すれば可能であるし、学校がその場を提供しているところもある。

また、外国人同士がつどう交流の場も重要である。「ほっと、できる場」である。

さらに、いつでも相談できる場の確保も地域に作ればと思うが、外国人支援を政策に掲げる自治体や、支援をしているNPO等がその事業をしていると思われるので、そこと連携をとっていけば可能だと思う。

#### (7) 困難をかかえる家庭等への支援

新渡日の外国人は、日本社会の矛盾を一身に背負ってしまっている状況にある。経済的にも困難を抱えるばかりか、そこから起因するさまざまな困難、更に「外国からきた」ことによる被差別や子育ての困難、地域で孤立している等々の状況におかれている。

とりわけ、国際結婚での外国人妻の抱える困難は大きい。国際結婚では圧倒的に妻が外国人、夫が日本人という関係が多いが、妻の在留権は夫に依拠しており、夫に逆らえば日本での在留も難しいという認識になっている。ドメスティックバイオレンス（DV）があっても、在留権の問題でじっと我慢していた女性も少なくない。離婚しても日本人の子どもがいる場合は在留できることに今はなってきた。だが、それを知らない、知っていてもどこに相談したらよいのかわからない女性、あるいは離婚しても子どもの親権がとれないと在留権がなくなってしまうとおそれたり、生活費の心配等、悩みながら、地獄のような

---

87 全文は <http://www.jla.or.jp/yunesuko.htm>

生活をしていた女性もいた。

このような困難を抱える家庭や親の下で育つ子どもへは、さまざまなマイナス影響をもたらすことは必至である。

ここでも、2で述べた「家庭への支援」と同じ姿勢が求められる。

外国人（ないし外国にルーツをもつ人）を支援しているNPOは、外国人に関する法律に強いし、また、サポーターもいる。DVシェルターでの保護や生活保護申請・離婚手続・住居・就労の確保・在留のための手続など多岐に渡って活動している。そこで、たとえば、DV等困難を抱える外国人のサポートのため連携・協力を求めたらよいと思う。

#### 4 スクールソーシャルワークの導入

##### (1) 教育総研のこれまでの提言

支援を必要とする人・必要とする場面に対する支援は、総合的なとらえ方の中で互いにつながりあう、という視点でする必要がある。これまで述べてきた子ども・家庭・外国にルーツをもつ人々の置かれている状況はそのことを示している。その意味でスクールソーシャルワーク（SSW）に期待がかかる。SSWは社会の問題にも踏み込み、子ども・親をサポートし、学校・家庭・地域をつなぐ福祉的アプローチをするものである。SSWは子どもについて子どもを取りまく環境との相互影響に焦点を当てるものであり、連携・仲介・調整等をとおして問題解決をはかろうとするものである。

すでにスクールカウンセラー（SC）制度が導入されているが、SCは、子どもの内面に焦点を当て、相談室内で解決をはかろうとするものである。問題を個人に置くものである。しかし、子どもや親・家庭の問題はこれまで述べたように社会環境や社会構造と深くかかわっているのであって、SCだけでは本質的な問題解決にはならない。

教育総研『子どもの側から虐待を考える研究委員会報告』（2005年）<sup>88</sup>では、「子ども・家庭と教職員のパートナーとしてのスクールソーシャルワーカーを活用しよう！」と提言した。

これは、「子どもたちが直面している問題の解決を考えたときに、彼/彼女らのみに焦点を当て行動をすればいいというものではない。彼/彼女らと密接な関わりを有する人々との関わりなしに、子どもたちの安全や安心は実現されることはない。」ということの基本にすえ、これまでの支援システムでは限界があるとして提言したものである。

すなわち、前述したSCの特質からの限界のみならず、SWの立ち位置、すなわち、校長の指導監督のもとに業務を遂行することを制度的に定められており、子どもの側にたった活動を期待することが難しいと考えたからである。

そのため、この報告書ではスクールソーシャルワーカー（SSW<sub>r</sub>）の立ち位置を明確にしている。この位置を確認しておかないと、SSW<sub>r</sub>は、子ども管理の方向になってしまう危険があるからである。

- ① まず、SSW<sub>r</sub>は、学校内の管理機構に従属しない形で支援するもの。
- ② ①と密接な関係があるが、SSW<sub>r</sub>は、さまざまな機関との連携や調整役を担うこと

---

88 全文は <http://www.kyoiku-soken.org/official/activity/userfiles/document/gyakutai.pdf>

が重要な役割ではあるが、常に子どもとの直接的な関係を維持しつつ、その子どもの最善の利益を考慮して活動すること。だから、スクールソーシャルワーク (SSW) は子どもの側にたった活動であることを明言した上で導入化が図られるべきである、とした(下線、引用者)。

同時に、子どもだけでなく、子どもの育つ環境、子どもとかわる人(保護者や教職員)へのサポートもSSWの活動である、としている。

家族の形態は複雑多様化すると同時に、直面している葛藤も多岐にわたっている。周囲との関係が希薄な孤立した多数の家族は脆弱で、容易に危機的な状況に陥りやすい。保護者の危機は子どもへの攻撃行動に転嫁されたり、子どもの危機が家族の不安を昂じさせるという相互関係にある。したがって、子どもたちのサポートというのは家族への支援を包含するものでなくてはならない。

同様のことが教職員についてもいえる。教職員たちの多忙さ、精神的な圧迫感を軽減するためのサポートとして、ひとりひとりの教職員もまた対等な存在としてその権利を尊重され、共に現状を打開するパートナーとして位置づけが必要だと考える。

こうした、あらゆる人々に優劣をつけることなく、またそれぞれの有する可能性に着目して、全体のつながりの中で問題解決を図るソーシャルワーク (SW) の視点は、学校が置かれている現状に対して、ある程度の有効性があるとして、前記の提言に至ったものである。

## (2) 「連携協力事業」としてのSSWの導入

### i 2008年度からの導入

文部科学省の2008年度予算で141地域を対象とするSSW活用事業(15億円)実施が盛り込まれた<sup>89</sup>。2009年度からはそれが「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」として位置づけられた。

教育総研では「SSWは子どもの側にたった活動であることを明言した上で導入化が図られるべきである」として、その導入を提言したが、はたして文部科学省の導入はそれに適っているだろうか。

そもそも2008年度の導入は、財務省から持ち出された。「あれほど教育予算の増加に抵抗をみせている財務省がなぜ?」と、導入の経緯や意図に疑念を抱かずにはいられない。単に安上がりの方策であっては問題が逆に深化してしまう。しかも、2009年度以降においては、文部科学省が「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の一つと位置づけ、自治体への補助事業に変わった。「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」への危惧がこのSSWにも及ぶおそれがあるばかりか、自治体の補助事業となったので自治体の姿勢で大きく変わる。

そのためにも、SSWとは何かということをしっかりとらえ、充実させる必要がある。

---

89 鶴飼孝導(参議院文教科学委員会調査室)「スクールソーシャルワーカーの導入～教育と福祉の連携の必要性」(参議院常任委員会調査室・特別調査室編集・発行『立法と調査』2008年4月1日279号所収) [http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/pdf/20080401059.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/pdf/20080401059.pdf)

## ii SSWは何をめざすのか

SSWをめぐる2つの異なるアプローチがある<sup>90</sup>。

ひとつは、「学校という組織における教育活動を円滑に行なうための補完的な役割を担うもの」であるという考え方によるものである。もうひとつは、「ソーシャルワーク (SW) の価値と理念に基づいて学校を基盤として、子どもの最善の利益実現のための支援活動を行う」もの、とする考え方によるものである。後者は1980年代に日本にはじめてSSWを持ち込んだ山下英三郎を代表とする考え方であり、彼が会長をするNPO法人日本スクールソーシャルワーク協会の考え方である<sup>91</sup>。

前者の考え方は、スクールソーシャルワーカー (SSWr) は学校側の指導の体現者として子どもに向かいあうおそれがあり、組織と個人の利益が対立する場合どのように活動するか? という懸念がある。

後者の実践は学校を基盤とした支援活動であるが、学校が第一次的なクライアントではなく、それは子どもたちである。したがって、子どもたちのニーズを満たすための条件整備に参画することになる。だが、ここでも、組織と個人の利益が対立する場合どのように活動するか? という疑問がある。

どちらも、基盤をどこに置くかによって異なる。

山下はいう。「専門職は制度の護持者の役割を担い、人々を支えるのではなく、苦境に駆け立ててきたという歴史があり、SSWの制度化を無批判に信じ込み推進を図ろうとする行為は、結果的に子どもたちを管理する装置になりかねない」と<sup>92</sup>。

## iii SSWは子どもたちのパートナーであり、権利擁護者である

ソーシャルワーク (SW) の理念は、人間尊重とそれに基づくあらゆる人間の対等性の実現にあるから、SSWに求められるのは、子どもの尊厳尊重と双方の協働性、すなわちパートナーシップである。SSWは、何よりも、子どもたちの価値と権利が尊重される社会の実現をめざした活動である<sup>93</sup>。SSWが家庭や地域につなぐ役となるのは、そのために、である。

ちなみに、山下の所属しているNPO法人日本スクールソーシャルワーク協会では、その原理と視点を明確にするため、それを会員証の裏面に次のように記載しているという<sup>94</sup>。

(1)子どもの利益を最優先する。(2)一人ひとりの子どもの価値を尊重する。(3)子どもを始めとして、他者との関係は対等であり、パートナーとしてかかわる。(4)問題点よりも、可能性に焦点を当てる。(5)常に子どもを取り巻く環境を視野に入れて、それらの間にあって調整や仲介、連携役を担う。

90 山下英三郎「子どもたちの現状とスクールソーシャルワーク」(日本スクールワーク協会編『スクールソーシャルワーク論』所収 学苑社 2008年)

91 <http://sswaj.org/index.html> 特に、SSWとは? は[http://sswaj.org/w\\_ssw.html](http://sswaj.org/w_ssw.html)

92 前掲山下「子どもたちの現状とスクールソーシャルワーク」

93 同上。

94 山下英三郎「スクールソーシャルワークとは」(『月刊 生徒指導』2009年5月号所収 学事出版)

既に導入されているスクールカウンセラー(SC)は学校長の指導監督の下におかれている。SSWもその鐵を踏む危惧は限りなくある。しかも、日本のSWは、法律や制度をいかに適用するかという視座からしかみないので、SWのもつダイナミックさが発揮されない現実がある。SSWrも、「学校に適用させよう」役や単に連絡者という位置に簡単に成り下がってしまう危険性をもつ。そのため、SSWrとは何なのか、SSWが何のために提唱されているかを常に問いかける必要がある。

#### iv 教職員のパートナー

「子どもたちの問題がおとなとの関係不和によって重篤化している現実や、いじめという子ども同士の関係不和など、多くの問題が人をとりまく関係の不和・葛藤から生じている事実を踏まえる。SSWrはその葛藤場面に介入し解決を図る実行者としての役割を担う。」<sup>95</sup>

そのためにも、教育総研は、子どもだけでなく家庭への支援のためにSSWを提言したばかりでなく、SSWrは、教職員たちの多忙さ、精神的な圧迫感を軽減するためのサポートとして、ひとりひとりの教職員もまた対等な存在としてその権利を尊重され、共に現状を打開するパートナーとして位置付け、提言したのである。

#### v 地域のつなぎ

SSWrは「個の尊重」を軸に、パートナーシップという形で他をつなぐものである。

得てして、「学校・家庭・地域の連携協力」というと「個の尊重」より「連携」そのものが目的になりがちである（実際その方向にあることは第2章で述べた）。また、その人が要求するものではなく、「連携の目的」や一定の価値観を押しつけがちになる。学校支援地域本部事業をみると「地域ぐるみ・社会総がかり」とあり、「一致団結」というがちりしたもののように思え、筆者は「気持ち悪いな」と感じる。

本来「連携」とは、必要なとき、必要な人のため、必要なものをする、ものである。

SSWrが、SSWの理念によって、必要なとき、必要なひとのため、必要な活動をすること。それによって学校と地域・家庭をつなぐ役割を果たせるような状況が作り出せたらと思う。

#### vi とくに必要とされる場面

SSWが必要とされる場面は多いが、とりわけ社会的背景として経済的貧困家庭や虐待が増えていることは銘記すべきだろう。

さらに、特別支援教育もまた、いまは言ってみればSC的なもので個に焦点を当てたものである。「地域に共に生きる」という観点からみて、SSWに期待するものは大きい。

また、外国人との共住についても同じである。ちなみに、外国人集住都市会議「よっかいち宣言」(2006年11月)では「文化的背景を理解したSSWrの配置」を提言している。

---

95 前掲山下「子どもたちの現状とスクールソーシャルワーク」

### (3) 課題

前掲鶴飼「スクールソーシャルワーカーの導入～教育と福祉の連携の必要性」には、導入の経緯や全国展開にむけた課題が述べられている。

ただ、(2) ii iiiに述べた「何のため、誰のために導入されるのか」を常に念頭に置くことが大切である。繰り返すと、SSWrは、子どもの最善の利益、子どもの権利を保障する子どものパートナーである。そのために家庭や教職員ともパートナーシップを組んでそれぞれの可能性に依拠した支援をする。課題もこの観点から考える必要がある。

まずは、現実の事業について、この理念で動いているか検証する必要がある。

全国的に予算化される以前からいくつかの自治体や私立学校でさまざまなSSWがなされてきたし、2008年度からは前述のように全国規模で動いている。これまで行われ、2008年度から導入された事業をみると、単なる連絡役と解釈したり、学校支援の要員とされたりといったものもみられ、上記の理念が共有されないまま学校現場に取り入れられているのではないかと。実際、山下は、「基本的な考え方を身につけることなく活動している人たちが多々いる」としており、現状のSSWrの活動に危惧感を抱いている<sup>96</sup>。

これでは子どもや家庭を管理する方策がまたひとつ増えたことになって、ますます問題が深まるばかりである。そこで、今行われているSSW事業がそうだった場合、前述した理念にそったものに変える必要がある。

次いで、この理念にもとづく事業を展開するには、専門性・固有性を確立し、第三者性を確保することと、前記した視点をもつSSWrの確保と養成である。

＜石井小夜子＞

---

96 全文は<http://homepage2.nifty.com/shujutoshi/shiryou/shiryou/20061121yokkaichi.pdf>



## 提言

1. 政策・事業として実施されている学校、家庭、地域の連携協力の方法や内容を、子どもの立場にたち、そしてまた教職員の多忙化解消の観点から吟味すること。その際、「学校的価値」による一元化には留意すること。
2. 学校支援地域本部事業に関しては、和田中での取り組みにとらわれることなく、各地域でのこれまでの取り組みを土台にし、それを発展させる形で取り組むこと。導入意図に関し学校支援地域本部事業と同様に疑念はあるが、コミュニティ・スクールについては、すべての学校に子どもの代表も参加する「学校協議会」を設置するという見通しの上になち、保護者や地域住民の学校運営への積極的な参画を促す方向で見直しつつ設置をすすめること。
3. 2007年度に復活した「全国学力・学習状況調査」は、機能、法理そして実務の面で多くの問題を含んでいるばかりでなく、調査結果についての専門家による分析などを付随することで「しておくにこしたことの無い達成目標」と「ゴールの見えない競争」を学校、家庭そして地域にもたらず。即座に見直しをすること。
4. 子どもの権利保障を地域ですすめるため、子どもの居場所づくり、青少年向けのユースサービス、子どもの遊びへの支援、子ども劇場にみられる子どもの表現活動、子どもの権利擁護のための子どもオンブズパーソンの活動などに取り組み、おとなと子どものパートナーシップの構築を目指すこと。
5. スクールソーシャルワーカー(SSW)は子どもの側にたった活動であることを前提として、(1)子どもの利益を最優先する、(2)一人ひとりの子どもの価値を尊重する、(3)子どもを始めとして、他者との関係は対等であり、パートナーとしてかかわる、(4)問題点よりも、可能性に焦点を当てる、(5)常に子どもを取り巻く環境を視野に入れて、それらの間であって調整や仲介、連携役を担うものとして活動する」ものとして、大幅に導入をすすめること。
6. 「家庭の教育責任」を強調する「家庭教育基盤形成事業」ではなく、経済的な福祉的サポートを土台にしながらか「人間関係構築支援」など子どものくらしと子どもが育つ家庭の安全基盤作りへの支援を行うこと。
7. 地域に多く住むようになった外国籍の子どもあるいは外国にルーツを持つ子どもとその家族に対し、多文化共生の観点から多様な支援を行うこと。日本的価値の押しつけや「してあげる型」の支援にならないように注意すること。

資料：三者連携協力に関する政策の流れ（下線 引用者）

<p>1987年8月7日</p> <p>臨時教育審議会「教育改革に関する第四次答申」</p>		<p>第二章 教育改革の視点 2 生涯学習体系への移行  <u>②都市化の進展や家庭の機能が変化するなかで、今日、家庭や地域社会の教育力が低下している。このため、子どもの立場を中心に、家庭・学校・地域社会の役割と限界を明確にし、それぞれの教育機能を活性化するとともに相互の連携を図ることが重要である。</u></p> <p>第三章 改革のための具体的方策 第一節 生涯学習体制の整備                  2 家庭・学校・社会の諸機能の活性化と連携  <u>(1)家庭が自らの役割や責任を自覚するとともに、家庭基盤の推進、家庭・学校・地域の連携などにより、乳幼児期における親子の絆の形成や社会生活に必要な基本的な生活習慣を身につけさせることなど、家庭の教育力の回復を図る必要がある。</u></p>
<p>1989年3月15日</p> <p>中学校学習指導要領</p>		<p>第一章 総則                  第6 指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項  <u>(2) 開かれた学校づくりを進めるため、地域や学校の実態等に応じ、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。また、中学校間や小学校、高等学校、盲学校、聾（ろう）学校及び養護学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒や高齢者などとの交流の機会を設けること。</u></p>
<p>1996年7月19日</p> <p>中央教育審議会「21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）」</p>		<p>第2部 学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方                  第4章 学校・家庭・地域社会の連携                  第1部(3)(a)で述べたとおり、子供たちの教育は、単に学校だけでなく、<u>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。</u>                  このような観点から、学校・家庭・地域社会の連携に関し、特に配慮しなければならない点について、幾つかの提言を行うこととしたい。</p> <p>(開かれた学校) &lt;略&gt;                  (学校のスリム化) &lt;略&gt;                  (学校外活動の評価) &lt;略&gt;                  (PTA活動の活性化の期待) &lt;略&gt;                  (教育委員会の活性化) &lt;略&gt;                  (マスメディアや企業への期待) &lt;略&gt;</p>
<p>1998年6月30日</p> <p>中央教育審議会答申「『新しい時代を拓く心を育てるために』一次世代を育てる心を失う危機—」</p>		<p>第4章 心を育てる場として学校を見直そう                  (2)小学校以降の学校教育の役割を見直そう                  ii) 道徳教育を見直し、よりよいものにしていこう—道徳の時間を有効に生かそう                  (g)地域住民や保護者の助言を得て道徳教育を進めよう                  道徳教育の充実を目指して、体験的な学習を取り入れたり、地域の人材を活用するなど取組を進めていくためには、<u>学校が地域住民や保護者の協力を得ることが不可欠である。</u></p>
<p>1998年9月21日</p> <p>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」</p>		<p>第4章 地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について                  2 地域の教育機能の向上                  子どもの生きる力をはぐくむため、地域社会の力を生かすことや家庭教育の在り方を見直すことが求められている。このため、地域が一体となって子育てを支援することや異年齢集団活動など様々な体験活動を充実することを通じて、地域社会を挙げて子どもを心豊かにはぐくんでいく環境を整備していくことが地方教育行政上の極めて重要な課題となっている。                  また、家庭教育については、保護者に対する学習機会の提供などその充実を図るための施策が推進されているが、家庭への支援をより充実していくことが求められている。                  さらに、中央教育審議会第一次答申において述べているように、<u>子どもの育成は学校・家庭・地域社会の連携協力なしにはなし得ず、学校の教育活動を展開するに当たってはこのことを踏まえた工夫が必要である。</u>本審議会が6月に行った「幼児期からの心の教育の在り方について」の答申においても、心の教育の充実を図る上で、社会全体、家庭、地域社会、学校それぞれについてその在り方を見</p>

		<p>直し、子どもたちの成長を目指して、どのような点に今取り組んでいくべきかということ具体的に提言したが、この提言においても各地方公共団体に対し、家庭、地域社会の教育機能を高めるための施策を積極的に講じていくことを求めている。</p> <p>豊かな社会の中で、子どもに適切な勤労観や職業観を育成することが課題となっており、地域の商店、農家、工場や老人ホームなどの社会福祉施設等と連携し、その協力を得て、働くことや社会に奉仕することの喜び、それによって得られる達成感を子どもに体得させることができるような様々な教育活動を展開することが効果的と考えられる。</p> <p>中央教育審議会第一次答申においては、従来の学校・家庭・地縁的な地域社会とは異なる「第4の領域」の育成を提唱したが、今後、地域全体の教育力の向上については、従来の学校など関係機関・団体の自発的な連携協力という域を超えて、学校をはじめとする地域の様々な教育機能が協調・融合して、子どもの成長を担うことが求められており、このような地域の教育機能の協調・融合を支援し、促していくことが教育委員会の新たな役割として期待されている。</p>
1998年9月17日	生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」	<p>子どもたちの生きる力をはぐくむために学社融合の必要性が言われ、様々な場面で取組が始まっているが、いまだ学校教育と社会教育の連携は不十分と言わざるを得ない。学校教育と学校外活動がうまく、子どもたちの心身ともにバランスのとれた育成が図られることとなる。昨今の子どもたちを巡る環境を考えると、早急に学社融合の実をあげていかなければならない。</p>
2000年11月28日	生涯学習審議会 社会教育分科審議会「家庭の教育力の充実等のための社会教育行政の体制整備について」報告	<p>現行の社会教育法においては、家庭の教育力の充実に関する行政の事務について明確な根拠規定がなく、家庭教育学級など、親を対象とした各種講座の開設や指導者の養成などの家庭教育の充実に関する施策は一般的な社会教育行政の中で実質的に推進されている。</p> <p>しかしながら、今日、家庭における教育力の充実は緊急かつ重要な課題であり、平成10年9月の生涯学習審議会答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」においても、時代の進展に対応して、市町村教育委員会の事務を定めた規定の見直しについて検討していくことが望まれる旨提言していることも踏まえ、社会教育法に家庭の教育力の充実に関する行政の任務について根拠規定を設けることが適当である。これにより、都道府県・市町村の社会教育委員が策定する社会教育計画の中に、社会教育の重要な柱として家庭の教育力の充実に関する施策を位置付けることや、社会教育関係職員の資質として、家庭の教育力の充実に支援する能力を求め、社会教育行政への家庭教育の関係者の参加を促進することなど、多面的な体制整備が促進されることとなる。</p> <p><b>*奉仕活動・体験活動などは、子どもたちに豊かな人間性を育むことにとどまらず、地域社会への参加の促進や地域連帯感の育成という観点からも大きな役割を果たすことが期待され、学校、家庭、地域社会が連携を図りつつ、これらの活動の場の充実に図っていくとともに、その活動に対して何らかの社会的評価を与えていくことが重要である。</b></p>
2000年12月22日	教育改革国民会議報告「教育を変える17の提案」	<p>子どもや親が孤立していたのでは、教育は十分に効力を発揮し得ない。親自身の教育が問題という場合も少なくない。また、核家族化、都市化などにより家庭の様相が大きく変貌している。このため、親だけには任せず、社会の英知を集め、家庭と教育機関と地域社会がそれぞれの使命、役割を認識し、連携して支援をすべきである。なぜなら子どもは、それぞれの家庭の子どもであると同時に、人類共通の希望だからである。</p> <p>親は我が子が安心して通える学校であって欲しいと願っている。そのため、学校が孤立して存在するのではなく、親や地域とともにある存在にならねばならない。良い学校になるかどうかはコミュニティ次第である。コミュニティが学校をつくり、学校がコミュニティをつくるという視点が必要である。</p> <p>また、それとともに新しい時代における学校教育の役割、家庭教育の重要性、学校、家庭、地域社会の連携の明確化を考慮することが必要である。</p>

2003年3月23日	中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」	<p>3) 家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の促進</p> <p>家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の推進  家庭は教育の原点であり、すべての教育の出発点である。家庭教育の重要性を踏まえてその役割を明確にするとともに、<u>学校・家庭・地域社会の三者が、緊密に連携・協力して子どもの教育に当たるという視点を明確にする。</u></p> <p>子どもの健全育成をはじめ、教育の目的を実現する上で、地域社会の果たすべき役割は非常に大きい。<u>学校・家庭・地域社会の三者が、それぞれ子どもの教育に責任を持つとともに、適切な役割分担の下に相互に緊密に連携・協力して、教育の目的の実現に取り組むことが重要であり、その旨を規定することが適当である。</u></p> <p>なお、連携・協力を進めていく上で、これからの学校は、自らの教育活動の状況について積極的に情報提供するなど説明責任を果たしながら、保護者や地域の人々の積極的な参加や協力を求めていくことが重要である。</p> <p>3) 家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の促進</p> <p>希望する保護者が全員参加できることを目指し、家庭教育に関する学習機会の提供や子育て支援ネットワークの形成等、家庭教育の充実のための環境を整備する。企業等に対して、雇用環境の整備など家庭教育の充実に向けた取組を要請する。</p> <p>学校の教育活動等に対する保護者や地域住民の参加・協力を促進する。</p> <p>小・中学校で全員が体験することを目指し、地域におけるボランティア活動や自然体験活動などの奉仕活動・体験活動の機会を充実する。</p> <p>すべての子どもが自主的に読書活動を行うことができるよう、家庭、地域、学校を通じた、子どもが読書に親しむ機会の提供、図書やその他の情報資料の整備などの諸条件の充実等、環境の整備を推進する。</p> <p>青少年を取り巻く有害環境の問題について、関係業界に対する一層の自主規制の要請や経済団体に対する協力要請とともに、有害情報や情報活用能力の問題への取組を推進する。</p>
2003年10月7日	中央教育審議会答申「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」	<p>新学習指導要領のねらいの実現に向けて、「総合的な学習の時間」や「個に応じた指導」の取組を実りあるものとするためには、各学校が、校長のリーダーシップの下に全校を挙げて取り組むことが必要であることは言うまでもない。そして、これと同時に、<u>子どもたちの教育は、学校・家庭・地域社会が、それぞれの特質を生かした適切な役割の分担をしつつ全体として行うものであるという視点が不可欠である。</u></p> <p>このため、保護者や地域住民等にとっては、各学校の教育課程や指導の状況等に関心を持ち、学校の取組に積極的にかかわることが求められるところであり、また、それを通じて、衰弱してきたと言われる地域のコミュニケーションや教育の力を活性化することが期待される。例えば、小学校区単位で校区に居住する人々が地域に根ざして連携し、学習や体験活動の機会を提供したり、体験の不足によって人やものとかかわる力が低下していると言われる子どもたちに、地域の人々が豊かな経験を伝えたりするなど、<u>学校・家庭・地域社会間の分担と協力によって子どもたちを教育していくという視点を持つことが求められる</u></p>
2004年1月20日	中央教育審議会答申「食に関する指導体制の整備について」	<p>今後は学校が子どもの食について家庭に助言や働き掛けを行うことも含め、<u>学校・家庭・地域社会が連携して、次代を担う子どもたちの食環境の改善に努めることが必要である。</u></p>

2005年10月26日	中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」	これらも踏まえると、学校週5日制についても、学校、家庭、地域の三者が互いに連携し、適切に役割を分担し合うという基本的な考え方は今後も重要であり、それを基本にしつつ、地方や学校の創意工夫を生かすことについて、今後さらに検討する必要がある。その際、特に、学校、家庭、地域の協力・共同の取組をこれまで以上に強化するための方策、土曜日や長期休業日の有効な活用方策等を更に検討する必要がある。
2006年12月22日	「改正」教育基本法	第13条（学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力） 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こととする。
2007年1月24日	教育再生会議第一次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生の第一歩」	教育再生の課題は極めて多岐にわたります。しかし、今日指摘される問題の多くが、学校教育の基礎として位置づけられる義務教育、そして、その実践の場である公立学校で生じていることは特に重大です。このため、第一次報告においては、 <u>公教育再生への第一歩として、義務教育を中心に初等中等教育に関する基礎学力、規範意識などを当面の課題として焦点を絞り、学校はもとより教育委員会、家庭、地域社会、企業等が緊密に連携しながら、文部科学省はじめ政府も一体となって「社会総がかり」で取り組む方策について提言を行うことにしました。</u>
2007年1月30日	中央教育審議会答申「次代を担う自立した青少年の育成に向けて」	◎ 家庭での基盤づくりを進める国民運動を展開し、地域での取組を支援する これまで、文部科学省では、「子どもは社会の宝、国の宝」との考え方に基づき、『子どもと話そう』全国キャンペーン』の展開などを通じて社会全体で子どもを育てる機運の醸成に努めてきた。また、『子どもの体力向上キャンペーン』を通じて、子どもが日常生活の中で主体的に運動・スポーツに親しむ態度や習慣を身に付けていくことの重要性を啓発してきた。 さらに、平成18年には「早寝早起き朝ごはん全国協議会」が民間主導で設立され、子どもの望ましい基本的生活習慣を確立し、生活リズムを向上させるための全国的な普及啓発活動が始まっており、これに呼応して、子どもの生活リズム向上のための取組が各地域で進められている。 今後とも国において、これらの全国的な啓発活動を更に国民全体での運動として推し進めるため、「早寝早起き朝ごはん」のように国民に強く訴えるスローガンを定めたり、各家庭における「我が家のしつけ三原則」づくりを促したりする等の取組を展開する必要がある。これらを通じて、子どもの基本的生活習慣・運動習慣の確立や家事分担を通じた家庭での子どもの自立への意欲の基盤づくりとそのための支援への社会的機運を醸成する必要がある（事例2～4）。また、企業等に対して、雇用者の「仕事と生活の調和（ワークライフバランス）」の実現を図るための環境整備や育児支援策を積極的に進めるよう、強く促していく必要がある。さらに、これまでに家庭教育の支援に取り組んできた学校・地域・企業等のノウハウ等を全国へ普及し、各方面における家庭教育支援の充実を図るべきである。 これらの取組を通じて、すべての家庭で子どもの意欲の基盤づくりが進められ、学校・地域・企業等が連携・協力して家庭での意欲の基盤づくりを支える方策の充実が図られることを期待したい。
2007年6月1日	教育再生会議第二次報告「社会総がかりで教育再生を～公教育再生に向けた更なる一歩と「教育新時代」のための基盤の再構築～」	提言3 親の学びと子育てを応援する社会へ 【学校と家庭、地域の協力による徳育推進、家庭教育支援や育児相談の充実、科学的知見の積極的な情報提供、幼児教育の充実、有害情報対策】 ○子供たちの規範意識や「早寝早起き朝ごはん」などの生活習慣については、 <u>学校と家庭、地域が協力して身につけさせる。また、挨拶やしつけ、礼儀作法についても、子供の年齢や発達段階に応じ、学校と家庭が連携して子供に身につけさせる。</u> ○国、地方自治体は、父親の子育て参加への支援、訪問型の家庭教育支援や育児相談など、保護者を支援する施策を充実する。また、PTAの会合、家庭教育学級や妊婦健診、子供の健診等保護者の多く集まる機会を活用した親の学び、子育て講座、親子が学び遊べる場を拡充する。

2008年1月17日	中央教育審議会答申「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」	<p>II 学校保健の充実を図るための方策について6</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 子どもの健康を取り巻く状況とその対応</li> <li>2. 学校保健に関する学校内の体制の充実</li> <li>3. 学校、家庭、地域社会の連携の推進</li> </ol> <p>III 学校における食育の推進を図るための方策について22</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 子どもの食を取り巻く状況とその対応</li> <li>2. 食育・学校給食に関する学校内の体制の充実</li> <li>3. 学校、家庭、地域社会の連携の推進</li> </ol> <p>IV 学校安全の充実を図るための方策について33</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 子どもの安全を取り巻く状況とその対応</li> <li>2. 学校安全に関する学校内の体制の充実</li> <li>3. 学校、家庭、地域社会の連携の推進</li> </ol>
2008年2月19日	中央教育審議会答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」	<p>(2)社会全体の教育力の向上－学校・家庭・地域が連携するための仕組みづくり</p> <p>それぞれの地域社会の教育力向上のためには、学校、家庭、地域がそれぞれ持つ教育力の向上を図ることとあわせて、学校、家庭及び地域住民のほか、その地域の企業やNPO等の関係者が、それぞれに期待される役割を果たしつつ、緊密に連携・協力して地域社会が一体となって地域の教育課題等に取り組むことが重要である。</p>
2008年3月25日	中学校学習指導要領	<p>第1章 総則</p> <p>第4 指導計画の作成等に当たって配慮すべき事項</p> <p>(14) 学校がその目的を達成するため、地域や学校の実態等に応じ、<u>家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めること。</u>また、中学校間や小学校、高等学校及び特別支援学校などとの間の連携や交流を図るとともに、障害のある幼児児童生徒との交流及び共同学習や高齢者などとの交流の機会を設けること。</p> <p>第3章 道徳</p> <p>第3 指導計画の作成と内容の取扱い</p> <p>4 道徳教育を進めるに当たっては、学校や学級内の人間関係や環境を整えるとともに、学校の道徳教育の指導内容が生徒の日常生活に生かされるようにする必要がある。また、道徳の時間の授業を公開したり、授業の実施や地域教材の開発や活用などに、保護者や地域の人々の積極的な参加や協力を得たりするなど、家庭や地域社会との共通理解を深め、相互の連携を図るよう配慮する必要がある。</p>
2008年4月18日	中央教育審議会答申「教育振興基本計画について―「教育立国」の実現に向けて―」	<p>第3章 今後5年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策</p> <p>(3)基本的方向ごとの施策</p> <p>基本的方向1 社会全体で教育の向上に取り組む</p> <p>学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる</p> <p>家庭の教育力の向上を図る</p> <p>人材育成に関する社会の要請に応える</p> <p>いつでもどこでも学べる環境をつくる</p>
2008年7月1日	内閣「教育振興基本計画」	<p>学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させます</p> <p>【主な取組】</p> <p>◆広く全国の中学校区で「学校支援地域本部」など、地域ぐるみで学校を支援し子どもたちをはぐくむ活動を推進します</p> <p>◆コミュニティ・スクールの設置促進、地域の実情に応じた学校選択制、教育効果を高めるための学校の適正配置など、家庭・地域と一体となって学校の活性化に向けた取組を進めます</p> <p>◆広く全国の小学校区で「放課後子どもプラン」など、放課後や週末の子どもたちの体験・交流活動等の場づくりを推進します</p>

2008年12月12日	内閣府「青少年健全育成大綱」	<p>家庭、学校及び地域の相互の関係の再構築</p> <p>②外部の力も活用した「開かれた学校」づくり</p> <p>(家庭・地域と一体となった学校の活性化)</p> <p>地域の教育力の向上を図り、地域全体で児童生徒を健やかに育てることができるよう、広く全国で「学校支援地域本部」を実施するなど、地域住民のボランティア活動等による積極的な学校支援の取組を促進する。</p> <p>保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って学校運営に参画し、地域に開かれた信頼される学校づくりを進めるコミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の設置促進に取り組む。</p> <p>教育活動等の成果の検証を通じて学校運営の改善と発展を目指すとともに、保護者・地域住民等との連携協力を促進するため、学校評価システムの充実に向けて取り組む。具体的には、教職員による自己評価をすべての学校において実施するとともに、保護者等による学校関係者評価について、できる限りすべての学校において実施されることを目指し、各学校・教育委員会の取組を促す。</p>
-------------	----------------	--

## 研究委員会日程

2008年

- 7月19日 第1回研究委員会（教育総研会議室）
- 8月30日 第2回研究委員会（教育総研会議室）
- 9月28日 第3回研究委員会（教育総研会議室）
- 10月18日 第4回研究委員会（教育総研会議室）
- 11月8日 第5回研究委員会（教育総研会議室）
- 12月21日 第6回研究委員会（青森県五所川原市）

2009年

- 1月31日 第7回研究委員会（三重県津市）
- 2月28日 第8回研究委員会（教育総研会議室）
- 3月28日 第9回研究委員会（教育総研会議室）
- 4月18日 第10回研究委員会（教育総研会議室）
- 5月17日～18日 第11回研究委員会（大阪市中央区）
- 6月20日～21日 第12回研究委員会（教育総研会議室）

### 「学校と地域」研究委員会名簿

- 委員長 嶺井 正也（専修大学）
- 幹事 石井小夜子（弁護士）
- 委員 工藤 宏司（大阪府立大学）
- 委員 森澤 範子（龍谷大学）

2009年11月15日発行

## 国民教育文化総合研究所

東京都千代田区一ツ橋2-6-2 日本教育会館6階

TEL 03-3230-0564 FAX 03-3222-5416