HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第６章 公営住宅を学区にもつ公立学校運営を支える教育政治をめぐる課題 ： 都内公立A 小学校における「学力」保障実践の展開と矛盾
Author(s)	荒井, 文昭
Description	2014～2017 年度日本学術振興会科学研究費補助金 基盤研究(B)（一般）研究成果報告書（課題番号 26285169) 第Ⅰ部 教育行政と福祉行政の連携および包摂的な学校づくり ： 学習支援事業、高校内居場所カフェ、教育行政・福祉行政の連携とその課題
Citation	グローバル化時代における包摂的な教育制度・行政システムの構築に関する国際比較研究, 73-83
Issue Date	2019-12-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/92553
Type	research report
File Information	0006_26285169.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第６章　公営住宅を学区にもつ公立学校運営を支える教育政治をめぐる課題
―都内公立Ａ小学校における「学力」保障実践の展開と矛盾―

荒井　文昭

はじめに

公営住宅を学区にもつ公立学校は本来、さまざまな困難をかかえる子どもたちに、教育を受ける機会を保障していく拠点としての役割をはたすことが期待されている。しかし実際にはその役割をはたすことが難しい状況に置かれている事例が少なくない。本論では、公営住宅を学区にかかえ、就学援助率が 3 割を超える都内公立 A 小学校において、20 年後の社会で求められる学力を実現させようとしている M 校長の取り組みの事例に着目することによって、低所得層が集住する公営住宅地域における公立学校運営をめぐる課題について、その教育政治の不透明さという視点（荒井文昭『教育管理職人事と教育政治―だれが校長人事を決めてきたのか―』大月書店、2007）からの検討を試みてみたい。本論で注目する公立Ａ小学校の事例では、学校運営をめぐる紛争が顕在化することにより、不利な子どもの教育機会を保障していくためにその解決が求められる公立学校運営をめぐる課題の一端が示されていると考えられるからである。

Ⅰ　公営住宅を学区にもつ都内公立Ａ小学校

１．公立Ａ小学校学区再編による貧困問題の顕在化

公立Ａ小学校は、東京都内ニュータウンに位置する公立学校である。この公立Ａ小学校が位置するニュータウンのＡエリアには、A 団地、H 団地、W 団地という三つの団地が存在している。そしてこのＡエリアには公立Ａ小学校が統廃合して誕生する前には、東Ａ小学校、西Ａ小学校、東Ａ中学校の 2 小学校、1 中学校が存在してきた。

公立Ａ小学校に隣接するＡ団地は、1972 年から入居が開始されたニュータウンの初期開発地に位置しており、住宅供給量を重視した設計で、かつこのニュータウン全住区で唯一、東京都が開発主体となった地区となっていた。そのために団地の棟にはエレベーターがなく、十分な居住面積をもたないつくりともなっていた（石田光規『つながりづくりの隘路―地域社会は再生するのか―』勁草書房、2015 年、74 頁と 138 頁）。

ピーク時には 1,000 名を越えていた公立Ａ小学校の前身校の児童数は、住民の高齢化とあいまって 2013 年には 80 名程度にまで減少し、学校統廃合は避けられない状況となっていた。

しかし、公立Ａ小学校は生活指導上の課題をもつ子どもの割合が高い学区であると、周辺の住民から見られており、当該自治体において学校統廃合の計画が最後まで残された学校であった。すなわち、児童数の多い近隣公立小学校の一部学区を、Ａ小学校の学区に組み込む統廃合計画をめぐって、近隣学区住民から強い不安の声があがり、統廃合計画の確定まで時間がかかった学区であった。

学校への聞き取りによれば、A小学校の生活保護世帯率は市内平均の 2 倍を超えているとのことであった。公営住宅から通う子どもが多いこのA小学校区に対しては、治安に対する不安や旧小学校の評判を気にする声が、統合される学区住民の側には根強く残っていたために学校統廃合が最後までというかたちで、貧困問題が顕在化したのである。

２．市教育委員会のＡ小に対する支援策

こうした状況に対して市教育委員会は、「学区変更・学校統廃合により新たに設置される学校の教育環境の向上を図る」ことを目的としてかかげて新校サポートプランを策定し、住民からの理解を得ようとしてきた。この新校サポートプランで示された、2012 年度から 5 年間にわたる支援策の内容は次の通りであった。

① 学習指導分野

大学・ＮＰＯとの連携による学習支援環境の整備（拠点校指定）、放課後・長期休業期間中の補習等の実施、学習支援員の継続配置、読書活動・学校図書館の充実、次世代型パソコンの整備（モデル校指定）、食育の推進、防災教育の推進（モデル校指定）

② 生活指導分野

相談体制の充実（東京都の事業を活用して相談員を配置）、教員の増員配置(2014 年度 2 名、2015 年－2016 年度 1 名)、支援員による家庭支援・家庭指導（東京都の事業を活用して体制を整備）、通学路の安全対策

③ 健康・スポーツ・芸術活動分野

スポーツ教育の推進（推進校指定）、校庭の一部芝生化、音楽活動の推進、命の教育の推進

④ 保護者・地域との連携

教育連携支援事業本部の設置、保護者・地域による緑地などの維持管理支援、地域による協力・支援体制、地域への情報発信・交流事業の実施、地域の企業による学校支援

この新校支援策には、教職員の加配や施設環境の整備などの条件整備策が含まれていた。そして学習指導分野の支援策においては、市教育委員会が実施している学習支援ボランティア制度に加えて、大学、NPO、地域との連携による学習支援事業が政策化され、この中にはつぎのように ICT などの施策が位置づけられていた。

「施策 5　次世代型パソコンの整備　教室以外の場所でも調べ学習などができるよう、タブレット型等のパソコンをモデル的に整備することで、ＩＣＴを活用したＥＳＤの推進や教育活動の充実を図ります」。

M 校長はこれらの条件を活用して、自身の追求する学力像をかかげて学校経営に乗り出していったのである。

Ⅱ　Ｍ校長主導による「学力」実現の取り組み

１．Ａ小学校におけるＭ校長のこころみ

こうした状況下において、M 校長が 2013 年 4 月に A 小学校に着任した。そして、このA小学校サポートプランのなかに含まれていた ICT や食育を中心に学校経営に取り組みだした。ICT と食育に着目した意図を M 校長は以下のように語っていた。

「子どもが、ネットなどを通して自分に適した教育を世界中から選び、学ぶ時代はそこまで来ている。これから学校や教師の存在価値は大きく変わる。教師も時代の最先端を学び、子どもたちの将来に適した学びを選べるかどうかが問われる」(「朝日新聞」2016 年 1 月 22 日多摩版)。

「生活だけで精いっぱいの家庭もあり、もっと勉強を、と強いても無理がある。ICT (情報通信技術) 機器を学校で与え、自ら学びたくなる環境を整える方が将来に結びつく」(同上)、というのが M 校長の意図であると新聞では報道された。そのために M 校長は、企業にかけあってタブレット端末を借り受けるなどして 2015 年度には児童約 180 人全員にタブレット調達すると同時に各種教育ソフトを導入し、すべての授業でタブレットを使うことを教師に求める。パナソニック財団などから資金を獲得し、総務省の「先導的教育システム実証事業」の検証協力校なども引き受けた。

また、校庭の一角を菜園と田んぼとし、2014 年から一般社団法人「エディブル・スクールヤード・ジャパン」の協力を得ながら、エディブル・スクールヤードの取り組みをカリキュラム化させてすすめた (エディブル・スクールヤード・ジャパン HP　http://www.edibleschoolyard-japan.org/archives/category/aiwa　2018/03/20 閲覧)。

さらに、調理準備室を改築し、校庭中庭を活用した“学校カフェ”を、保護者有志により立ち上げ、2014 年度からは学生ボランティアも加わって週 1 回午前中に開設。A 小にかかわるさまざまな人間が、ここにきてコーヒーなどを飲みながら話し合えるスペースを確保した。「学校を地域活性化の拠点としたい」と M 校長は語っていた (「朝日新聞」2016 年 1 月 23 日多摩版)。

このほかにも、M 校長は外部者と連携した数多くの取り組みを、ICT や食育菜園の取り組みと平行して展開させた。発達障害児らを支援する株式会社との協働や、放課後子ども教室に NPO 組織を仲介するなど、学校支援の取り組みに、保護者や地域住民だけではなく、教育に関係を持つ NPO や各種企業の協力も積極的に導入しようとしたのである。

こうした、M 校長による公立 A 小学校でのさまざまな取り組みの様子は、市教育委員会による情報からはほとんど得ることができないが、インターネット上ではさまざまなかたちで紹介されている。ICT 教育関連でのニュースが多いが、食育関連や、次世代に求められる学校の姿などについてのインタビュー記事などがネットニュースになって掲載されている (本論で言及できた A 小学校における M 校長の取り組みは、その全体像からすれば一部分に過ぎない。M 校長の A 小での取り組みの全体像は、今後ていねいに分析されるべきであると、論者はとらえている)。

２．M 校長のめざす学力像

「校長次第で、学校は変えられる」。この発言は、ICT 関連のイベント WEB ニュースに掲載された M 校長の発言である (EdTech Media HP　http://edtech-media.com/2014/02/25/atago/

2018/03/20 閲覧。このサイトは、HP 情報によれば、株式会社ファンオブライフが運営する、教育と技術に特化した Web メディアとのことである)。M 校長は、2014 年 2 月 16 日にデジタルハリウッド大学院駿河台ホールで開催されたと思われるこの ICT 関連のイベントで、以下のように発言している。

「公教育は、やはり学びの中心であると思う。だからこそ皆さん［ICT 関連企業―引用者］に公教育の場に、私の方の授業にもっと思いっきり関わって頂きたいと考えている。公教育だから入りづらいとか、壁が高いとかそういう意見を聞くが、実はそうじゃない。結構、校長の権限で出来る。校長には教育課程の管理という仕事があるが、教育課程は学校が作る。学校が作るということは、校長の責任で作るということ。そのとき問題になるのが学習指導要領だが、タブレットはツールだから、利用することは絶対に問題ない。学習指導要領に推進することは書いてあっても、規制することは一切書いていない」(同上)。

教育課程は校長の権限でつくることができると言い切る M 校長には、校長経験だけではなく、上越教育大学大学院での 2 年間の内地留学経験や、他自治体教育委員会事務局で指導主事や指導室長として勤務した経験などがある。M 校長は、現行の教育関連法規だけではなく、東京における教育行政現場の経験をふまえて、校長権限を最大限に活かそうとしていたのである。

M 校長が実現しようとしている教育のあり方について、たとえばネットニュースでは記者からの質問に対してつぎのように応答している。

「いま 10 歳の小学校 4 年生は、20 年後には 30 歳になる。彼らが社会の中心になる頃、いったいどんな世の中になっているだろう。学校は、彼らが社会に出た時に必要な力を身につけてあげる場ですから、そういう時代認識を持たないといけない」(ハフポスト日本版 HP「『夏休みの宿題はいらない』公立小学校の現役校長が変えたい“昭和的な”教育」2017 年 8 月 31 日掲載　https://www.huffingtonpost.jp/2017/08/31/matsuda-summer-homework_a_23191838/　2018/03/20 閲覧)。

M 校長は論者の聞き取りに対しても、20 年後に求められる学びを今の子どもたちに保障していきたいという趣旨の発言を、繰り返し述べておられた。

また同じ記事のなかで M 校長は、いまの子どもたちがこれからは、いろいろな国や宗教の人と交わる時代になり、多様性の時代を生きることになるのだから、夏休みに宿題をやるよりも、異文化を肌で感じる自由な体験をつくることの方が重要であるとも発言している。そして同時に、校長としては夏休みの宿題をなくしたいが、保護者は自分の受けてきた教育体験を基準に学校を評価する傾向が強いために、宿題をいきなりなくすと反発が強いとも発言し、さらにこのことは教員にも言えることであると述べている。

学習指導要領総則には教育課程を学校が決めると書かれていても、実際の教育課程編成は、学習指導要領によって定められ、さらに教育委員会によって実質的には決められていると意識している校長が多数と思われる現状では、自律的な教育課程づくりを学校ごとにおこなえると断言する M 校長の発言は注目されるべきであると論者はとらえている。それは、平均的な教育課程では排除されてしまいかねない不利な状況に置かれている子どもたちに対して、必要な学力を公立学校で保障しようとするためには必須の教育課程づくりのとらえ方を M 校長がとっていると考えられるからである。

ただし、校長の権限で教育課程をつくることができるというとらえ方は、市教育委員会や他校長との間で摩擦をうみやすい。また、古い体験からしか今の教育を評価することしかできないと、保護者や教員を批判的にみなすことは、多くの反発を生み出すことにつながりやすい。

実際に M 校長による学校経営をめぐっては、着任してからすぐに紛争が顕在化していったのである。

Ⅲ　学校運営をめぐる紛争の顕在化とその結末

以上のような取り組みをすすめる M 校長は、教職員と教育委員会それぞれと厳しく対立すると同時に、保護者・地域住民のあいだでもその取り組みに対する評価が分かれた。

１．ICT 教育、エディブル・スクール・ヤードとそのすすめ方をめぐる紛争

M 校長がめざす ICT 教育とそのすすめ方に、厳しく対立したのは教員である。

着任した年度に、多数の教員（主に校長の方針に異議を訴え続けた教職員組合員）を異動させたと、M 校長は論者の聞き取りに対して応えていた。また、職員会議をなくして、企画調整会議で学校運営をおこない、職員会議のかわりには、情報交換を目的とした「夕会」を開いているとのことだった。このように企画調整会議によって学校を運営していくやり方は、東京都教育委員会が推進しようとしている方式そのものであると言える。M 校長着任 2 年目となる 2014 年度には、すでにこうした学校運営に関する校長と教員間の紛争は表面化されなくなってはいたが、対立がなくなっていたというよりも、批判が口にはされなくなっていたと言うべきだろう。

M 校長と教職員の関係についての聞き取りからは、以下のとおり意思疎通がとれていない関係の教職員が、特に M 校長の着任当初に多く存在していたことをうかがわせる発言があった。

「校長の方針と教員の意思疎通がまったく取れていない。去年 a さんとか、b さんとかは最初のうちは喧嘩なんかもしてたみたいですけど、むだだと思ってしまったみたい。校長に物を言っていた、力のある c さんとか d さんとかは、みんな外に出されちゃったんですよ。自分の意見に対して従えないんだったら、出て行ってくださいみたいな感じで。前の校長なんかは、どうぞやってください僕責任取りますから、っていう立場でした。学校としては課題あったんですけど良かった」（当該校に長く勤務していた教員からの聞き取り）。

「選択の余地なく、教員の意思にかかわりなく、校長の決定により外部講師が決められている。決まった時間の中で成果をあげなければいけない企業の目的と公教育の目的は違うのだから、現在の ICT は学校のカリキュラムでやるべきことではない。エディブル・スクール・ヤードも同じ。そうでないと、子どもの実態をみながら授業を組んでいくことに支障がでかねない状況がうまれている」（同上教員からの聞き取り）。

そしてまた、教員との対立は、ICT 教育導入の決められ方に関することだけではなく、子どもの学力に対するとらえ方についても同様であった。タブレットなどによる授業は、子どもの興味関心を集めることができても、基礎学力の習熟がどうしても弱くなってしまうという批判が教員の中にあった。同時にまた、教育委員会が承認したわけではない中小民間企業の実験段階的な教育プログラムを授業で実際に使っていくことに対する疑問を口にする教員もいた。

ただし、M 校長は他方で、校長として示した「ベクトル」には組織人として教員には従ってもらうが、その方向性のなかであれば、あとは教員にまかせているとも発言しており、実際にまたそうしているようにも見えた。また、異なる意見をもつ教員が、校長に対する批判を言うことも認めている場面もみられた。

２．ＰＴＡ立ち上げをめぐる紛争

学校カフェの取り組みを、課題を抱える地域を活性化させていく拠点として M 校長は位置づけているが、しかしこの取り組みは他方では、以下のように、M 校長の方針を理解してもらえる保護者組織をつくろうとする意図をもつものでもあった。

「PTA はまだない。『設立準備は始めたが、嫌々引き受けてもらうのもよくない。学校のことを理解し、自然に手伝ってもらえる雰囲気ができたら作りたい』と M 校長（56）は話す」（前掲「朝日新聞」2016 年 1 月 23 日多摩版）。

保護者の間でも、ICT 推進やエディブル・スクール・ヤードの取り組みに関して賛否両論があるようであった。実際、旧校の時代から A 小学校に子どもを通わせてきた高学年保護者の多数は、M 校長の学校運営方針に対して批判的であり、M 校長を支持している保護者は低学年に存在していることを、M 校長も認識していた。

市教育委員会は、A 小学校サポートプランとして「学校と地域の連携」をかかげていることもあり、できるだけはやい PTA の立ち上げを M 校長に対して要請していた。そのために、M 校長が PTA 設立を先延ばしする戦略をとっていたことに不満を強めていたようである。

また、M 校長が学校カフェの取り組みを介して PTA 設立につなげようとした背景には、A 小学区において旧来から発言力をもってきた地域のメンバーが、M 校長からすれば子どもの実態をとらえていないことに対する批判意識があることもうかがえた。

だがこれらのことが、地域との関係では緊張を引き起こし、地元自治会、関係議員のあいだにも、さまざまな情報が行き交うことにつながったと思われる。

３．学校運営をめぐる紛争の結末

M 校長に対して不満を募らせていき、次第に決定的な対立関係となっていったのが教育長であった。もともと同窓であり、指導主事、校長、そして指導室長を経験してきた M 校長を、A 小学校を開校させるために他市から引いてきたのはこの教育長であった。統廃合が最後までもつれ込んみ、むずかしい学校運営を余儀なくされることが予想される状況の中で、市教育委員会が作成した A 小学校サポートプランを実行しながら、新校を立ち上げる役割を M 校長に期待したものと思われる。しかし M 校長は、校長として東京都では使える権限を最大限に活かしながら、ラディカルに学校経営をはじめたために、教育長にはそのことに関する相対立するそれぞれに異なった評価が各所から寄せられたと思われる。すなわち、異動させられた教員からは組合を通して抗議が届いたであろうし、旧来から地域で発言力をもってきたメンバーからも議員などを介して不満が伝えられたと予想できる。

実際に M 校長は他市での指導室長経験から、校長の裁量でやれることの法的な限界を知っており、そのぎりぎりまでは教育委員会に事前に報告をすることなく、さまざまな取り組みを

行ってきたため、事後になって問題とされて教育長に呼びつけられるという事件が繰り返されてきたようであった。その対立が決定的になって現れたのは 2014 年 12 月に起こった M 校長に対する教育委員会からの「通達」事件であった。

論者は、当該市教育委員会通達そのものを入手できていないが、資料を提供してくださった保護者によれば、その 2014 年 12 月 10 日付け市教育委員会通達には「児童一人一台のタブレット使用は、平成 27 年度までとする」との指示があり、また校長に対して早期の PTA 設立を市教育委員会が指示していたとのことであった。この保護者からすると、M 校長宛のこの通達内容は、統廃合計画で市教育委員会側から説明された内容と正反対のものになっているとのことであり、保護者たちの一部は連名で、この通達に対する保護者への説明会開催を通達直後に要望していた。

しかしその後、保護者に対する説明会が開催されることはなく、1 年あまり後の 2016 年 4 月 1 日までに、M 校長は他校に異動となった。校長任期 3 年目、学校統廃合による新校が完成する直前での異動であった。また M 校長だけではなく、二人三脚として学校運営にあたってきた副校長も同時に他校に異動となった（なお、2016 年 4 月 1 日から別自治体の小学校に転任した M 校長は、異動した先の学校でも「21 世紀を拓く意欲の喚起」を学校教育目標にかかげて学校経営をおこなおうとしている。「未来を生きる子どもに責任をもつ教育を行う場」が学校であるべきと考える M 校長は、新しいテクノロジーを活用した学びをこそ学校で保障していくべきという自身の教育理念を、学校経営に活かそうとされている）。

M 校長に代わって着任してきたのは、2011 年度に旧校の副校長をつとめていた方であり、統括校長として新校長が着任した。そして副校長、主幹教諭を含めて 5 人の退職・転出者に対して、7 人の教員が転入し、1 人の教員を新規採用するなどして教員の大幅な入れ替えがおこなわれた。さらに、学校経営補佐の職も特別につけられた。2016 年 4 月からのこれら新体制の導入は、公立 A 小学校を教育委員会方針の実現を担う“普通の学校”にもどすために当該教育長が判断したものと思われる。

一人一台のタブレットによる ICT 教育やプログラミング教育、あるいは学校カフェをはじめとして、M 校長が導入しようとした取り組みの多くは継続されていないようである（ただし、エディブル・スクール・ヤードは、ＮＰＯの協力も含めて継続しているもようである）。

校長と副校長を同時に異動させるという教育長判断は、“おおむね妥当”なものとして公立 A 小学校関係者から受けとめられているようである。しかし、教育政治研究の視点からすると、M校長が顕在化させたA小学校のあり方をめぐる教育紛争がきわめて不透明な形で処理されてしまったと言わざるを得ない。この点については、最後にふれておきたい。

おわりに

不利な子どもの教育機会を、よりよく保障していくために必要となる公立学校の管理運営のあり方を、公営住宅を学区に持つ公立 A 小学校事例にそくしながら検討してきた。

この事例検討を通して課題としてとらえたいことを、最後に 2 点まとめておきたい。

１．公立学校運営の紛争調停をめぐる教育政治の不透明さ

今後検討されるべき 1 点目の課題は、学校運営方針をめぐり顕在化した紛争に対する教育委員会の対応が不透明なものとなっていることの問題点を再確認していくことである。

公営住宅を学区にもつ公立学校では、学区の状況が異なる他の公立学校と同じ教育課程を実施しているだけでは、生活に困難を抱える家庭から通う子どもたちに学力を保障していくことはむずかしい。M 校長が指摘しているとおり、むしろ生活指導や福祉対応などに追われる仕事の比重が他の平均的な公立学校と比べて多くなり、学力を保障していく仕事にまで十分には手が回らないという実情があるからである。実際に公立 A 小学校の場合には、市教育委員会によって、他の学区とは異なる困難さに対応するための特別なプログラムが用意されていた。

M 校長はこのプログラムを活用して、これから必要とされると自身が考える学力像をもとに独自の学校運営方針をつくり、それを校長としての権限を最大限に利用して実現させようとしたのである。そして、M 校長による公立 A 小学校運営のあり方は、教職員間だけではなく、保護者間、あるいは地域住民の間にも紛争を顕在化させることとなった。そしてこの紛争は最終的には、市教育委員会が用意したプログラムで想定していた取り組みと、M 校長が追求する取り組みとの間で折り合いがつけられない事態にまで展開し、副校長ともども M 校長は他学校への転勤を余儀なくされた。

論者が注目すべきととらえることは、不利な子どもの教育機会をよりよく保障していくことを具体化すれば必然的に起こってくるであろう、目指されるべき学力保障や学校運営のあり方をめぐる校長と教職員、保護者や地域住民の間での紛争に対する対処のあり方、及びそれを支援すべき教育委員会の役割についてである。学区ごとの子どもの状況に応じて異なるべき学校の自律的な取り組みを持続的に支えることのできる教育政治のかたちとはどのようなものであるべきなのか。

今回検討した事例では、市教育委員会による M 校長などに対する呼び出しなど、顕在化した紛争は、まずは教職員や保護者、地域住民からは見えにくい形で教育委員会事務局によって調整がはかられていた。そして、その調整が不調に終わった場合には「通知」が出されて、M 校長の学校運営方針を教育委員会として修正させようとした。さらに最終的には、人事行政として「異動」させる手段がとられた。

人事に関する情報公開には制約があるものではあるが、今回の事例について言えば、通常の人事異動というよりも、公立 A 小学校の運営方針をめぐる紛争に対する市教育委員会の対応としておこなわれたものであることは事実であり、顕在化した紛争は人事行政を介して不透明なかたちで処理されたと言わざるを得ない。教職員、保護者、地域住民にとってみれば、M 校長らが異動するという結果のみが知らされるばかりで、その決定がくだされた過程に関する情報は公開されていない。したがってその決定がおこなわれた理由もその判断材料も明らかにされないまま不透明なかたちで決定されたかたちになってしまっている。

教育委員会の人事担当部署が不透明な形で決定をおこなうこうした構造は、公選制教育委員会制度が廃止され、かつ県費負担教職員制度が導入されて都道府県単位の人事行政システムに市区町村教育委員会事務局が組み込まれた 1956 年以降から続いているものである。市区町村立の公立学校であったとしても、その管理運営に関する実質的な決定過程は、当該学校の教職員、保護者、地域住民には見えないところで決定されてきたために、公立学校の管理運営にか

かわる経験が、当該学区には蓄積されない構造が続けられているのである。

経済的な理由による低学力問題、住民間対立がより現れやすい公営住宅を学区にもつ公立学校には、本来であれば公立学校だからこそ求められる挑戦的なこころみがあるはずではないだろうか。そして、保障されるべき「学力」を、子ども、地域の声に向き合いながら追求していこうとすればするほど、そこには必然的に紛争が生まれてくるのであり、この紛争に公立学校は向き合わざるを得ないはずである。低所得地域地域の子どもたちを、排除しないで包摂していく取り組みを行おうとすれば、他の学校のような平均的な学校運営をとるわけにはいかず、新しいこころみをおこなおうとすれば必然的に、低所得地域の児童、生徒に保障されるべき学力像をめぐる紛争、そして生活困難層がより多く通う学校の管理運営をめぐる紛争が顕在化せざるを得ないのである。

実際、論者がこれまで調査している他の事例でも、挑戦的な教育課程と学校運営に取り組んでいる学校は、平均的な学校運営のスタイルでは、生活に困難を抱える子どもたちに学力を保障していくことができないなかで、試行錯誤の末に、他の公立学校運営とは異なる形態を追求している事例が複数存在している。たとえば、生徒会、保護者会と学校側の三者が、校則や授業評価の取り組みを 20 年あまり続けている高知県内の N 公立中学校では、論者の聞き取りによれば修学援助率は極めて高いとのことであった。同じく三者懇談会などの取り組みを継続しておこなってきている長野県 T 高校も、困難をかかえる普通科としての性格をもっていた。

本論で対象とした公立 A 小学校でも就学援助を受ける子どもの割合は全国平均の 2 倍近くあった。M 校長による、タブレット教育や学校菜園教育、学校カフェなどの取り組みを、企業や NPO などと連携してすすめることをトップダウンで決めていく M 校長の学校運営スタイルは、三者協議会などによる学校運営スタイルとは対極にあると言えるが、それでも、生活に困難を抱える子どもに保障されるべき学力を学校単位で自律的に考え、それを学校運営として具体化させていこうとする姿勢では共通していると言えないだろうか。そのようにとらえることができるとすれば、問題とされるべきは紛争が起こったときにこれを統治できる学校管理運営のあり方となるが、そのあり方が現状ではきわめて不透明なものにとどまっているのである。

そしてさらに深刻な問題は、教育委員会自身に対する保護者、地域住民からの信頼性、そして何よりも教職員からの信頼性が必ずしも高くない状況のなかでは、教育委員会によりおこなわれた紛争処理のための決定が不透明であるだけではなく、その決定に対する保護者、地域住民からの支持、その決定の正統性がきわめてあいまいなままにとどまっている点にある。

公立学校運営をめぐる紛争に対する現状の対処様式では、紛争を調停することに成功していない。そしてまた、これまで何度も指摘されてきた通り、校長の権限を強化するだけでは教職員間の信頼関係を構築していくことがむずかしくなるだけでなく、教育委員会による人事権限による校長などの異動によっても、困難を抱える公立 A 小学校の学校運営をめぐる課題は解決されるわけではない。むしろ教育委員会の方針に従うというかたちで紛争が沈静化するだけに終わって、それぞれの学校が自律的に向き合うべき問題把握とそれに対する協議していく機会が、学校現場から奪われているというべき事態がひろがっている。矛盾の顕在化が先送りされただけで、困難を抱える子どもの学力保障を公立 A 小学校において追求していく課題は残されたままになっている。

学校運営をめぐる紛争に関する情報がほとんど公開されないまま処理されており、紛争に対する対応経験の蓄積がそれぞれの学校に蓄積されていかない構造に現状はなっているのである。このままでは、紛争に対して学校当事者同士が紛争を調停していく主体として登場し得ないまま、公立学校運営の紛争調停をめぐる教育政治は、不透明なものにとどめられていく。

２．自律的な公立学校運営を支えることのできる教育政治のかたち

学校運営を支える教育政治が不透明であり、それゆえに不安定であるならば、今後検討されるべき 2 点目の課題は、それぞれの学区がかかえる課題に向き合える自律的な学校管理運営を支えることのできる民主主義のかたちが、理論に裏づけられた実践的なモデルとして示されることであろう。このことは、包摂的な教育制度を、義務教育段階において構築していくために解決されなければならない課題でもあろう。

M 校長により取り組まれた事例を、生活に困難をかかえている家庭の子どもたちを排除しないで包摂していく取り組みとしてとらえてみれば、この試行錯誤から引き出されるべき課題の一つは、学びから疎外される傾向にある子どもたちに必要とされる学力を保障していこうとする自律的な教育実践を支えることのできる学校の管理運営のかたちを明らかにしていく必要である。

生活に困難をかかえる家庭の子どもたちに保障すべき学力は何か、教員と校長・外部者の関係、そして学校と教育委員会の関係はいかにあるべきか、そのいずれもが公立 A 小学校では紛争をともなって現れていた。生活に困難をかかえる家庭の子どもたちに保障すべき学力を、だれがどのようにカリキュラムとして編成していくべきなのか。教員と校長、そしてまた学校と地域住民や NPO ほか外部者との関係を、だれがどのように調整していくべきなのか（山沢智樹「外部連携による教育実践の可能性と課題―東京都公立 A 小学校における取り組みに着目して―」首都大学東京大学院人文科学研究科教育学研究室紀要『教育科学研究』第 30 号、2016 年 3 月）。あるいは、学校と教育委員会の関係はいかにあるべきなのか。公立 A 小学校の取り組みが向き合っているこれらの課題は、本来ならばどの公立学校も抱えているはずのものであろう。その意味では、紛争をともなう教育に関する集合的な意志決定をだれがおこなうことが、その学校に通う子どもたちの学ぶ権利をよりよく実現していくことにつながるのかという問いは、特殊な課題ではない。一人ひとりの子どもに向き合うために、自律的であるべき教育実践がおこなわれる学校の管理運営をだれが担うべきなのかという問いは、日本の公立学校においては未だ解決されていない課題である。このことは、学校に対する管理運営組織としての学校運営協議会を広げていこうとすれば必ず直面することになる課題でもある。

それぞれの学区の子どもたちに向き合える、自律的な学校運営を支えることのできる自治のあり方、自律的な学校運営を支えることのできる民主主義のあり方、教育政治のあり方を実現させていくためには、今後は保護者、地域住民間の対立を前提とした協議組織をつくっていくことが求められるだろう。そのためにはたとえば、当該学区の教育に関する調査を踏まえた資料と必要に応じて専門的助言を受けるなどの学習を組み込んだ、意見の異なる当事者同士のあいだでの協議のプロセスが重要となる。また、他学校との関係性についてもそれは横並びが重視されるのではなく、むしろそれぞれの学区の特性に応じて、子どもの学習権をよりよく実現

させていくために学校の管理運営のあり方がそれぞれにより自律的であることがより重視されるような関係こそが求められるようになる。さらに言えば、校長人事のあり方が日本においても、不透明な現行制度によるよりも、学校ごとに公選で選ばれた理事会によって専任される人事制度に変えていった方が、その校長人事の正統性は確保されることになり、その結果として自らの教育理念を学校運営に活かして校長としての職務を遂行しやすくなるだろう。

なお、自律的な学校の管理運営を実現させていくうえで校長のはたすべき役割は大きいが、校長の職務は教育実践を直接におこなうことにはない。教育実践は教員の仕事であり、校務を扱う校長は、学校を教職員の組織によって学校としての教育実践が成り立ちうる環境をつくることに責任を負っている。その意味からは、教職員集団としての専門的自律性を学校で確保するために校長は、専門職としての教職員からの信頼関係を構築していくことを不可欠のものとしている。そして同時に、保護者、地域住民からの支持を不可欠のものともしている。しかし、専門職としての合意事項と、保護者、地域住民のあいだにおける民主主義による合意事項とは同じにならない場合が少なくないため、その場合には校長と教職員の間に緊張関係が生じることになる。したがって、校長と教職員間のあいだに合意を形成していく過程は容易なものではない。校長権限の強化によってこの緊張関係をなくそうとすれば、教育専門性は萎縮してしまい、結果として学校組織としての教育実践の質は下がることになってしまう。逆に、教育専門職の声のみによって学校運営がおこなわれても、それは結果として閉じた学校運営となって、学校運営に対する保護者、地域住民からの信頼を失うことになってしまう。M 校長の「エッヂ」論は、教職員集団としての専門的自律性を確保しながら校長と教職員間の意思疎通をはかろうとする学校経営の手法として検討に値するものと論者はとらえているが、しかしそれは、その校長の描く「エッジ」を支えることのできる、教育にとっての正統性が確保されていなければ、校長の独断との区別がつかなくなってしまう。本来であるならば、校長を任命した教育委員会制度がその正統性を担保しているはずであるが、教育委員会制度の決定が不透明なものとなっているためにその機能をはたせていないのが現状である。

教育紛争に対する現行制度対応の不透明さを打開しうる方策の一つとして、論者は公選制による学校理事会を日本においても導入し、この学校理事会が校長を選任していく仕組みをつくっていくことの可能性を追求しようとしているが、日本において校長公募をこころみた足立区立五反野小学校の学校理事会による取り組みは、調整不可能な紛争におちいり、その理由が明確にされないまま学校統廃合によりそのこころみは現在は断ち切られている。あるいはまた、2004 年から導入された学校運営協議会制度には本来、学校評議員制度と異なり、校長の学校運営方針に承認を与える権限が保護者、地域住民が入った学校運営協議会に認められ、かつ校長を含む教職員人事に対しても意見を言える権限が認められたはずではあったが、先の 2014 年改定では、こうした学校の管理運営にかかわる権限よりもむしろ、地域学校協働活動推進員の導入など、教育委員会の施策のもとに学校運営を支援する役割の比重を高めるための変更が加えられた。これらの改定は、学校をめぐる紛争に対する保護者、地域住民を加えた学校管理運営組織としての学校運営協議会の役割を後退させるものとなっている。