

特色ある学校づくりと教育課程編成--地方政府による地域教育経営の事例から (特集 21世紀の学校像を展望する--地域教育経営論の再検討)

著者	平井 貴美代
著者別名	Hirai Kimiyo
雑誌名	学校経営研究
巻	26
ページ	16-27
発行年	2001-04-01
その他のタイトル	School-open-to-the community Policy and Curriculum Management (I Special Issues The Prospects for the School Image in 21st Century : Reexamination of Study of Local Educational Administration)
URL	http://hdl.handle.net/2241/00125684

特色ある学校づくりと教育課程編成

——地方政府による地域教育経営の事例から——

高知大学 平井貴美代

はじめに

特色ある学校づくりは、臨時教育審議会（以後、臨教審）第二次答申が「画一よりも多様を、硬直よりも柔軟を、集権よりも分権を、統制よりも自由・自律を重んじるような諸制度や諸施策」をと提言して以来、一種のスローガンとなって様々な改革場面に登場してきた言葉である。臨教審による新しい路線は、高等教育では大学設置基準の大綱化と大学院制度の弾力化を通じた多様な大学づくりを促した一方で、後期中等教育では総合制高校などの新しいタイプの高校や、学校・学科間の移動への対応、単位制の活用等といった多様な選択肢として示され、その具現化は「都道府県教委や各高校の自主的判断」に委ねられることとなった。ただし、このとき想定されていた都道府県教委の「自主的判断」とは、文部省によって示された選択肢を取捨選択したり、優先順位をつけたり、あるいは実現までの日程を調整したりといった、限定的な「判断」に過ぎなかった。

しかし、90年代になってバブルが崩壊し、日本経済の低迷とともに国・地方公共団体の財政事情が悪化すると、規制緩和の動きが経済政策から他の公共部門にもおよび、やがて同じ視線は教育分野にも向けられていく。1995（平成7）年に設置された地方分権推進委員会は、自治体の権限強化や機関委任事務の廃止などの新たな地方分権型システムの方向性を打ち出すが、その方向性は同時に「国・地方にまたがる公的部門の整理・縮小」を示すベクトルでもあった⁽¹⁾。地方分権改革という教育行政外部からの変革圧力は、規制に基づくナショナル・ミニマムを堅持してきた文部省をもついに動かし⁽²⁾、教育関連審議会への相次ぐ諮問を軸に「文部省的表現に改訂」⁽³⁾をしつつも、構造改革への足を踏み出させることとなる。一方、その重い足取りにしびれをきらしたかのように、独自の教育改革に踏み出す地方自治体の存在が鮮明となったのも、この頃であった。小稿が分析対象とする高知県の「土佐の教育改革」は、その典型的な事例の一つである。

「土佐の教育改革」は、その発端から言えば、知事部局のリーダーシップのもとで進められたトップダウン型の改革であるから、地域教育経営の事例とするにはあるいは不適當かもしれない。しかし、トップダウンとは言っても、ボトムアップの改革を促す仕組みづくりに県側のイニシアチブが発揮されたという意味においてであって、最初から完成品の改革のひな型を押しつけるようなやり方がとられたのではない。県－市町村－学校というアクターが、それぞれの役割や権限に応じた経営主体となることを目指した点では、地域教育経営振興政策とでも言うべき事例である。

以下では、90年代中頃から活性化する高知県内の教育改革の動きを概括したうえで、中高連携推進事業、開かれた学校づくり推進事業など、各地域・学校の自主性や独自性を促進する地方政府⁽⁴⁾主導の政策に焦点づけて、現在進行中の改革が開いた地域教育経営の可能性を確認していく。これら諸改革は理念においては文部省と水源を一にしながらも、具体化の段階で文部省の「改訂」作業に先んじたことによって、「文部省的表現」からは微妙に逸脱した独自の改革を実現してきたものである。しかし、その逸脱が果たして地域教育経営の名に値するものなのかどうかを判断するには、改革の独自性が、単なる先行性というタイムラグが生んだ「あだ花」（早い遅いの問題だけでゴールは同じ）でしかないのか、それとも地域固有の文脈に裏付けられた独自の「表現」なのかを見極めなければならない。本稿が具体的な事例に分け入って、改革の形態だけでなく、それを支える条件や動機・ニーズなどを細かく分析していくのは、高知県の改革事例が後者の地域独自の「表現」であることを検証するためなのである。

1. 「土佐の教育改革」の独自性

「土佐の教育改革」は、橋本大二郎知事が二期目の選挙公約のトップに教育改革を掲げたことが直接の契機であった。「教育世論調査」や「一日教育懇談会」などの感触から、県民要望の「最大公約数」が教育改革にあると考えた橋本知事の政治的判断は当たり、再選を果たすと、翌1996（平成8）年6月には「土佐の教育改革を考える会」（以下、「考える会」）を設置し、公約実現に向けた改革を始動した。

「考える会」は、学校関係者・教職員団体・各会派の議員、保護者・会社関係者、マスコミ関係者等から委嘱された計33名の委員によって構成された、一種の「教育サミット」である⁽⁵⁾。議会や教育委員会といった既存の意思決定機関とは別立ての場として設定されたという新しさに加えて、運営面でも独自の方式が採用された。たとえば、事務局サイドの関与が自由な議論を妨げないように、司会やまとめは4名の座長団が行ったこと、県民に開かれた場となるように会合の内容がマスコミに随時報道され、傍聴も自由としたことなどの運営上の工夫である。同会は10回の会合を経て、その年の12月に、①子どもの基礎学力の定着・学力向上、②教員の資質・指導力の向上、③学校・家庭・地域の連携、などの7つの大きな柱からなる座長団まとめを公表した。県教委はそれら7項目に対する基本的な対応方針を示し、同会の合意を得たうえで、さっそく1997年度から「授業評価システム」や「開かれた学校づくり」、「地域教育指導主事の配置」、「長期社会体験研修」等々の諸施策に着手している。

予算措置をとともなう地域教育指導主事の配置や長期社会体験研修などが次々と実施に移されたのは、知事のリーダーシップによるところも大きい。政治的合意に先立ち「考える会」というサミット方式を用いた県民の合意づくりがなされたことが大きかった。懸案事項があまり存在するなかで、プライオリティが教育政策に置かれていたからこそ、このような迅速な対応が可能となったのだと言える。

中高連携推進事業や開かれた学校づくり推進事業も、このときの県教委の対応方針に盛り込まれた事項である。これらは格別目新しい問題というわけではなく、従来からの懸案事項が形を変えて登場してきただけのことであった。ただ、「土佐の教育改革」という政策上のプライオリティが、これら取り組みの優先順位を押し上げ、従前にくらべ容易に、短期間に実施の日程にのぼらせることができたのは確かである。各実施部局は実現可能性を増大するために、懸案事項解消に向けた方策を県が掲げる政策目標に適合するように軌道修正していく。それが結果として、各施策を通じた一貫する色調——「『わが町』『わが校』の教育改革をどのように推進していくかという主体的な姿勢や取り組み」の奨励⁽⁶⁾——を生み出し、ボトムアップ改革を前面に出すスタンスへと「水路づけ」ていく。

2. 中高連携教育推進事業における「特色ある学校づくり」

(1) 中高連携教育推進事業の略史

現在では「土佐の教育改革」の柱の一つ、「子どもたちの基礎学力の定着と学力の向上」に対応するための施策の中心に位置づく中高連携教育推進事業だが、この事業には前史があった。臨教審以降の後期中等教育の弾力化・多様化の改革動向を受けて設置された、県立高等学校教育問題検討委員会（以下、検討委員会）での審議がそれである。

臨教審第一次答申が提起した「6年制中等学校」は、その趣旨説明——継続的で発展的な個性の伸長を図るために中学校と高等学校を統合する——からもわかるように、成長著しい私立中高一貫校の存在を強く意識した構想であった。後期中等教育改革全般についても言えることだが、当時改革の必要性が危機感を伴って強く認識されていたのは、強力な私立学校が多数存在する競合的市場に置かれていた公立高等学校や、進学面で首都圏に水をあけられてしまった「地方」である。

高知市内に6校もの私立中高一貫校を抱える高知県の場合は、両課題を同時に抱えていた。そのため検討委員会での中学校と高等学校の接続問題に関する議論も、私立学校との競合的市場への参入をねらう「中高一貫教育」と、地方公立高等学校の活性化をねらう「中高連携教育」の両にらみの展開となった（1989年答申では両論併記）。その後、1993（平成5）年の県議会で「中高一貫教育」がとりあげられ、県教委内にプロジェクトチームが設置されるなどの過程を経るなかで、次第に後者の形態に議論が焦点づけられていく（1994年答申では「中高連携」に一本化）。その背景には、教職員の給与や施設整備などの制度・財政上の問題や、中山間地域に多くの小規模校が存在する実態のなかで、「制度上の中高一貫の学校を作るよりは、現行法体系の中で、既存の中学校・高等学校間で連携教育を行う方が現実的であり、波及効果も大きいとの判断」があったようである⁽⁷⁾。

「地域に根ざした中高連携教育」という選択肢は、中央レベルから提起された後期中等教育改革の理念に高知県独自の課題が盛り込まれた結果として、選び取られたものであった⁽⁸⁾。

そこで高知県教育委員会は1996年度より「中高連携教育」の実施に踏み切ることとなるが、直後から前述の「考える会」がスタートし、そこでも中山間地域の問題や学力低下問題などの中高接

続問題と関わる課題が取り上げられた。結果、「考える会」のまとめに対する県教委の対応方針の第四項目には、「小規模校の特性を活かしつつ、地理的なハンディ等を克服する取組」が盛り込まれ、その具体的施策（アクションプラン）として、①複式学級、免許教科外担任の改善、②中高連携教育の推進、③広域交流人事の推進、④情報化の推進の4点が掲げられた。このときすでに嶺北、津野山、大正・十和の3地域、15中学校で実施に移されていた中高連携教育推進事業は、「土佐の教育改革」というバックアップを得て、より一層の推進力をつけることができたと言う。翌1997年度には、推進事業の対象に室戸、中芸、韭生郷の3地区が新たに加わり、計6地域、6高校、31中学校で中高連携が取り組まれることとなった。

（2）授業交流からカリキュラム研究へ

県教委はこの事業の目的を4点あげている。その第一が、「中高の6年間を通じた系統的教育の実施による学力の向上、個性の伸張」である。この目的達成に向けた取り組みとして、①中・高教員の授業における相互交流、授業研究、②部活動・特別活動などにおける生徒、教員の交流、③地域の社会人講師の指導によるふるさと学習、④外国語指導助手等を活用した国際教育、などが実施されている。

なかでも特色ある事業は、①の授業交流であろう。②や③のような取り組みは、地域や学校レベルでも実現可能なものであるから、従前より部活動や地域の活性化策として一部の地域・学校で行われてきた。しかし、この授業交流は標準法の教員定数を超えた加配を行うなど、行政側のイニシアチブがあって初めて可能となったものである。授業交流は学校規模が小さい中山間地域の実状から教員配置に限られるなかで、実施が困難であったTTや習熟度別学習、選択教科の拡大などのきめ細かな学習指導を行い学力向上を図ることや、免許教科外教員の解消を目的として、各地域に中・高一名ずつの加配教員を配置したのが発端であった（1997年度には6地域に中・高各一人ずつ計12名の配置となり、さらに1998年度には6名が増員された）。教員の交流を打ち出した行政側の当初の意図は、高校に加配された教員が余剰時間に中学校の授業を担当する中・高の兼務であり、派遣される教員は免許外教員の補充のほかは数学と英語の教科専門に限られていた。ところが、加配によって学校全体の人員にもゆとりが生じた結果、加配されていない理科や社会、技術家庭、芸術などの教科でも、積極的に授業交流が行われるようになったのである⁽⁹⁾。授業交流とは教員の加配が生み出した、いわば副産物である。

授業交流については、様々なメリットが挙げられている。加配による指導体制の改善により生徒の学習意欲が高まったのはもちろんのこと、(都市部と比べて)生徒間の学力格差が大きい高校の場合には、授業連携を実施している英語、数学などの教科で単位未修得者が激減した(選択科目に数学を選択する生徒も増えている)。このほか、連携する高校に進学した生徒にとっては、中学校で習った顔見知りの教員が高校にもいることから安心感が得られ、学校への適応がスムーズにいくこと、派遣される教員にとっては中高両方の教育内容を把握しなければ授業ができないことから、教科に対する視野が広がるとともに、中・高それぞれの指導方法の良いところを取り入れて指導力向上が

図れることなどが、成果とされている。教員全体としても、中・高の教員が学校を行き来する機会が増えて、相互の連帯感醸成に効果があったという。その一方で、学校間移動や中高連携の新たな行事などによって現場の多忙感が増したこと、そして何よりも指導面の改善で手一杯となり、そこから教育内容に踏み込んだ研究に進んでいかないことなどが、新たな課題として認識されるようになった。以上のような成果と課題の把握が、次なるステップである「中高一貫」への弾みとなっていく。

1997（平成9）年6月の中央教育審議会第二次答申を受けて、文部省が中高一貫教育実践研究事業を立ち上げたのを契機に、高知県でも「中高一貫教育研究会議」を設置して独自の中高一貫のあり方についての検討が始まった。また、比較的円滑に連携が進んでいた嶺北地域の高校と中学校を実践協力校に指定し、6年間を見通した教育課程の研究・実施、地域の特性を生かした新しい教材・科目の研究・開発を推進することとなった。こうした経緯を経て、いよいよ2001年度からは中高連携に最初から取り組んだ嶺北、津野山、大正・十和の3地域に、「連携型」一貫校を開設することが決まっている。

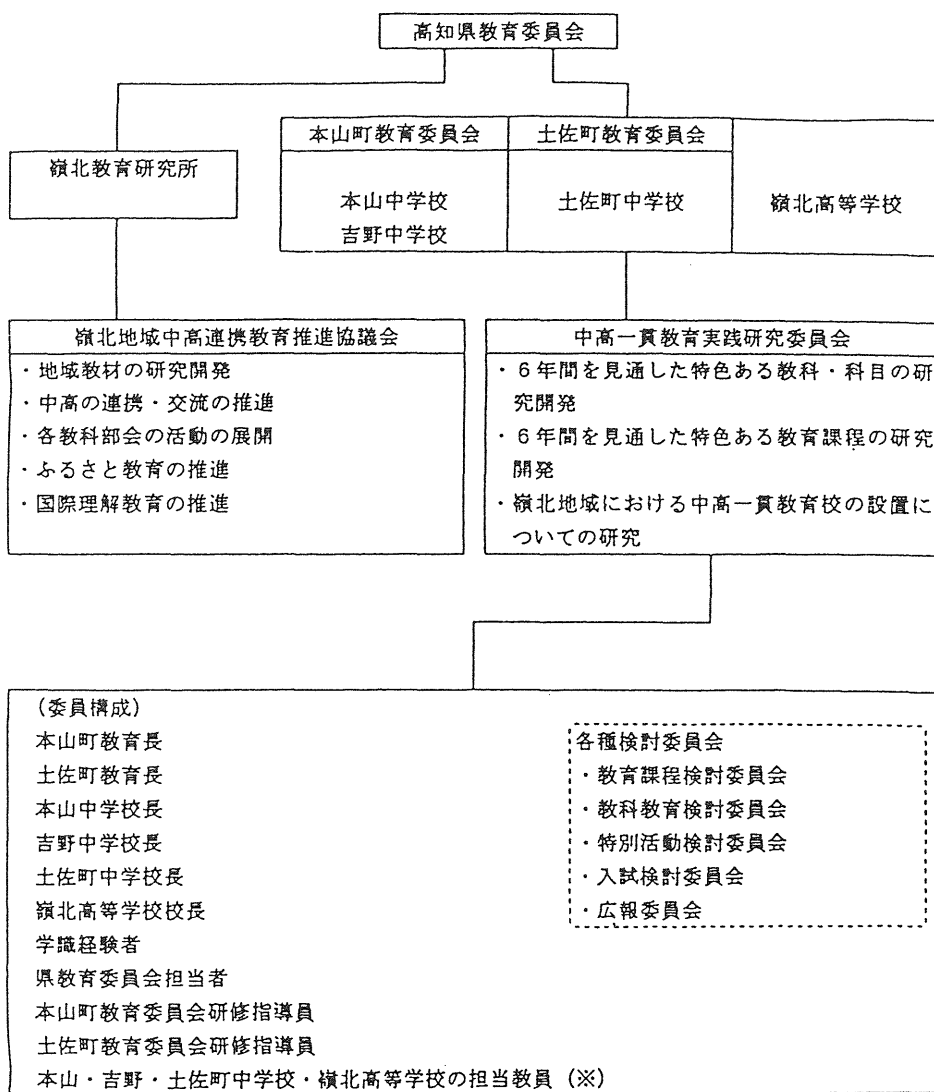
「中高一貫教育研究会議」の報告では、「連携型」のほか、中等教育学校、併設型中高一貫教育校についても、学校規模や地域バランス、既存の中学校への影響などの観点からそれぞれ検討がなされた上で、「設置可能なところから順次実施することを期待する」との方針が示された⁽¹⁰⁾。設置に当たっては「受験エリート校」を作るべきではないとして、選抜方法を工夫することや、様々なタイプの「教育内容で特色ある学校を作ること」（体験、地域、国際化、情報化、環境、伝統文化、じっくり学ぶ）が具体的に示される一方で、生徒の「学校を選択する幅を広げる」観点から、進学達成をも含めた多様な希望に対応できる学校づくりも同時に目指されている。この点では、従前の中高一貫推進論の議論が新しい器に盛り込まれた観も否めないが、そうした私的達成を含めた多様な希望を出し合う協議が各地域で行われ、「協議の整ったところから設置に向けた取り組みを進めてい」⁽¹¹⁾くとする県側の姿勢は、評価すべきである。地域や住民との合意づくりやボトムアップの仕組みづくりに時間やエネルギーを投下することが、一定の成果をもたらすという経験知は、それまでの連携の経験から獲得されたものなのかもしれない。

（3）地域間連携・学校間連携の仕組みづくり

中等教育学校を単独校として設置する場合と異なり、既存の中学校と高等学校とを連携させて一貫した教育体制をつくろうとすると、学校間だけでなく、その設置者である自治体間の連携、すなわち県と市町村および市町村間の連携の仕組みづくりが重要な鍵を握ってくる。文部省の指定を受けた嶺北地域の中高連携教育研究体制を見ると、中学校設置者の2教育委員会と嶺北高校校長の三者を中心とする「中高一貫教育実践研究委員会」に計画策定の中心が置かれていることがわかる⁽¹²⁾。自らが設置する県立高校を含めた連携事業について、県教委ではなく高等学校長が意思決定者となるということは、一種の分権化である。これによって各地域の特色を生かした事業計画の策定や、実施方法の検討が容易になり、また意思決定に関わるコスト（県教委にいちいち伺いを立てる手間

や、県教委内の複数の担当部局間の調整に要するコストなど）を減らすことができる。

図1 嶺北地域中高連携教育研究体制



※ 平成 10、11 年度においては、4 校とも理科教員を担当にすることで、【地域教材・理科】の研究開発を行った。

〔出典〕高知県立嶺北高等学校、本山町立本山中学校、本山町立吉野中学校、土佐町立土佐町中学校「嶺北地域における中高連携教育・連携型中高一貫教育について」2000 年 6 月、9 頁

次に述べる「開かれた学校づくり」推進事業では、この連携の仕組みづくりを全県規模に拡大して、一斉に実施させたものである。ここでは、もはや特定の課題も提示されず、地域固有の問題を発見し、課題として共有化するところから各地域の主体性に委ねられている。仕組みづくりを強制するだけで、果たして具体的な成果に結びついていくものなのか。実施4年目の実状を検証してみることとしよう。

3. 「開かれた学校づくり」政策の現状と課題

(1) 高知県の「開かれた学校づくり」の取り組み

「開かれた学校づくり」は中高連携の場合とはちがい、「考える会」が契機となって実現された取り組みである。「考える会」の席上では、県議会議員やPTA連合会代表が「保護者や地域住民の学校運営への参加」を求め、教職員組合代表は「学校運営に父母と生徒と教職員（三者協議会）の参加」を要求し、座長団まとめでは、「学校・家庭・地域の代表者が共に話し合える場づくり」に取り組み、協力しあえるシステムを構築するなど、開かれた学校づくりを推進すべきである」との見解が示された。「参加」という点では共通する両者の要求だが、県議会や父母が外部の要求を学校に取り込むことを意図したのに対して（「学校自治」からの脱却）、教員側のそれは、生徒・父母・教員といった学校構成員の要求が校長による学校経営に反映されることにあったように思われる（「学校自治」の強化）。当初のイメージのすれ違いは、地域の位置づけをめぐる改革を評価する視点にも大きな影を落とすことになる⁽¹³⁾。

「考える会」の提言は県教委によって、①市町村における地域教育推進協議会の設置、②学校単位に「開かれた学校づくり推進委員会」の設置、③地域教育指導主事の市町村派遣、という3つの具体的施策として示された。このうち予算措置を伴う施策は、③の地域教育指導主事であるが、県は1997年度に13名を配置し、1998年度は新たに18名を加え、1999年度には53市町村すべてに配置した。地域教育指導主事は地域ぐるみ教育を推進するコーディネーターとしての役割が期待されており、その具体的仕事としては地域教育推進協議会の事務局や、各学校の「開かれた学校づくり」の取り組みを支援する活動などがある。また、将来の管理職候補としてのキャリア・ラダーに位置づけられているともいう。

一方、予算措置を必要としない①、②の施策は、各地域、学校に対して県教委が設置を奨励した結果、地域教育推進協議会が1997年度に36市町村、1998年度には全市町村で設置され、「開かれた学校づくり推進委員会」（学校によって名称は異なる）は初年度に97.5%の小中学校と全高等学校とに組織された。予想を超えたスムーズな滑り出しとも言えようが、当然のように、その内実には地域ごと、学校ごとに温度差がある。それは地域や学校の、改革に先立つ資源（先行的な実践等）や改革への誘因の有無などの初期条件が異なるからである。

(2) 「開かれた学校づくり」政策の現状

「開かれた学校づくり推進委員会」の委員は、それぞれの地域や学校の実態に応じて、学校関係

者・PTA関係者・地域の各種団体・子どもの代表などを校長が委嘱・任命する。とくに、子どもの代表を委員として委嘱していることは高知県の特色と言えるが、これは「土佐の教育改革」が、「子どもたちは学校の主人公」をキーワードに進められてきたためである。その後、学校教育法施行規則を一部改正し、学校評議員制度を導入した際に示された文部次官通知において、児童・生徒への評議員委嘱は想定外と言明されたのちも、「本県としては、今、敢えて管理規則の改正を行わず、その質的向上を図る」として、この姿勢は貫かれている⁽¹⁴⁾。

表1 「開かれた学校づくり推進委員会」設置要綱（例）

<p>(目的)</p> <p>第1条 学校・家庭・地域社会がそれぞれの役割を果たしながら相互に提携し、一体となって子どもたちの教育に取り組むため、開かれた学校づくり推進委員会（以下「委員会」という。）を設置する。</p> <p>(組織)</p> <p>第2条 委員会は、学校長ほか次に掲げる者のうちから、学校長が委嘱又は任命した委員（〇名以内）で構成する。</p> <p>(1) 児童・生徒の代表</p> <p>(2) 保護者</p> <p>(3) 子ども会、青年団、婦人会などの地域で活動する団体の代表者</p> <p>(4) 地域での産業・経済・文化等についての有識者</p> <p>(5) 教頭及び教職員</p> <p>(6) その他学校長が必要と判断する者</p> <p>(任期)</p> <p>第3条 委員の任期は1年とし、再任を妨げない。</p> <p>2 委員が委嘱又は任命されたときにおける当該職又は身分を失ったときは、委員を辞したものとみなす。</p> <p>3 委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。</p> <p>(役員)</p> <p>第4条 委員会に、委員長及び副委員長各1名を置き、それぞれの委員の互選によって定める。</p> <p>2 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。</p> <p>3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。</p> <p>(運営)</p> <p>第5条 委員会の運営については、次のように定める。</p> <p>(1) 委員会は委員長が召集し、主宰する。</p> <p>(2) 委員会は、市町村教育委員会や地域教育指導主事等とも連携を取りながら運営するものとする。</p> <p>(協議事項)</p> <p>第6条 本委員会は、第1条の目的を達成するために次の協議を行う。</p> <p>(1) 地域に開かれた学校づくりに関すること</p> <p>(2) 学校・家庭・地域の相互の理解と協力の促進に関すること</p> <p>(3) その他委員会において協議を要する事項</p> <p>(事務局)</p> <p>第7条 委員会の事務局は、〇〇学校内に置く。</p> <p>(雑則)</p> <p>第8条 この要綱に定めるほか、本会の運営について必要な事項は、委員会の協議で定める</p> <p>付則</p> <p>この要綱は、平成 年 月 日から施行する。</p>

〔出典〕高知県教育委員会「高知県の開かれた学校づくり、新しい学校像を求めて」葉美正明編『学校評議員ガイド』ぎょうせい、2000年、166頁

地域教育推進協議会の方は、当初から危ぶまれていたように既存の住民自治システム（議会や教育委員会）との関係が今ひとつ明確ではなく、「教育長や学校長の下請け機関になって」⁽¹⁵⁾しまう危険性は、相変わらずぬぐえないようである。設置の趣旨は「考える会」の地方版といったイメージと推察されるが（県教委は「教育改革フォーラム」と呼んでいる）、必ずしも設置の母体である市町村にそのイメージが共有されていないのが現状であろう。設置単位を自治体単位と決め付けてしまうのではなく、中高一貫を推進する中山間地域のように、問題を共有する複数の自治体間や学校間に随時フォーラムを設けていく方が効果的な場合も多い。規模が大きい自治体のなかには、ブロック化した地域に順次、市教委や教育長が向向き、さらに当該地区の学校長等が加わった形態で住民との話し合いがもたれているところもある。これも一種の地域教育推進協議会と考えても良いのではなかろうか。

先に述べた「開かれた学校づくり」政策の実施状況の温度差は、学校のマネジメントの良否にも関係するが、それ以上に連携すべき理由の有無によるところが大きいと思われる。1996（平成8）年に隣県、愛媛県一本松中学校に大量の越境入学者を出した宿毛市では、同年夏に教員や保護者ら委員30人による市中央教育懇談会を設置し、「宿毛の教育に関する意識調査」や「いじめ不登校に関する講演会」、父親に特技や専門的な知識を発揮してもらう「PTA一日先生」などのPTAへのテコ入れを図り、翌年春の越境入学を「ゼロ」にしたという実績をあげた⁽¹⁶⁾。この市中央教育懇談会の構想が「考える会」設置に触発された可能性は大きいが、取り組まれた課題自体はそれ以前から存在したものである。

「開かれた学校づくり推進委員会」を「総合的な学習の時間」と結びつけて活用している多くの小学校でも（「人材バンク」設置率は41.4%）、推進委員会をベースにして校則見直しに取り組む中学校の場合にも、いずれも新しい制度によって懸案事項の解決可能性が増すから活発に取り組まれているのであって、はじめに制度ありきではない⁽¹⁷⁾。連携だけが自己目的化するのでは、現場の多忙感が増すだけのことであろう。改革に消極的な発言の多くもその点に集中する。

ただこのことを勘案したうえで、高知県で進められている「開かれた学校づくり」推進政策の改革戦略には、特筆すべき利点が存在することには変わりはない。第一に、行政による積極的なはたらきかけは枠組みづくりの範囲内にとどめ、現場の意識改革や人材育成などによってボトムアップの動きを待つ、あるいはそれを促すスタンスが保持されている点である⁽¹⁸⁾。第二に、「子ども」を中心にすえるという姿勢が貫かれていることである。

公的な場で「子ども」が共通の課題として語られることは、ともすれば親の私的所有と観念されがちな子どもの存在を、社会や地域が共有する希望や願いとして再認識させる契機となる。さきの宿毛市の成果について、「世間を再び騒がすことを保護者が恐れただけ」⁽¹⁹⁾と評価を留保する意見もあるとのことだが、見方を変えれば子育てに再び「世間」が関わるのが公認されたということである。最近では、子どもを授業の主体として位置づける授業評価システムが、子どもの要求を直接反映させる教育課程づくりに発展しているケースもある⁽²⁰⁾。何よりも改革の動因が「学校の論理」

や行政側の責任回避から生じるのではなく、子どもという誰もが納得する正当な根拠から得られる限り、連携のあり方が大きくその道はずれることはないはずである。

おわりに

本来ならば高知県のようなトップダウンの改革は、内発的な改革とくらべてモラルが喚起できないことが危惧されるものである。だが、改革のコンセプトを多様なコミュニケーション回路の設定に求めたこの改革の場合には、組織外部からの動機やニーズが取り込まれる機会が増えることによって、改革への動因が得られやすい。しかも、「子ども」という誰もが承認せざるを得ない正当性をめぐり、公開の場で論議が交わされるという仕組みづくりによって、ともすれば改革を阻害しがちな微細な利害対立が正当性と公開性のもとに乗り越えられ、関与者の相互理解や妥協を引き出す有効な戦略となっていると考えられる。

しかしながら、高知県という地方政府による独自の改革はようやくその端緒についたばかりであり、報告されている実績も従前の資源があったからこそできたという場合が多い。現段階では生み出された「特色」が教育内容にまで踏み込み、教育課程編成を志向する例もわずかしかない。その一方で、高知市のように仕組みづくりにとどまらず、経営の中身にまで行政が立ち入っているところもある（「一校一品運動」⁽¹⁾、特認校制度の導入など）。競争的市場の圧力に揺さぶられる同市の場合、地域に開かれることよりも、各校が私立と競合し得るような特色をつくることの方に主眼が置かれる傾向が強いのである。

このことからわかるように、県側が奨励する市町村や学校単位の「特色」ある取り組み（「わが町」「わが校」の教育改革）は、競争的市場で通用する「特色づくり」を保障するものではなく、子どもや地域が「特色」ある存在であるからこそ生まれる学校の「特色」でしかない。教育課程編成への道筋がなかなか見えてこないのも、「個性化」（あるいは差異化）ではなく「連携」に、市場論理ではなくコミュニティ創出に主眼が置かれたこの改革の、独自性と課題を示していると言えるのではないか。

※執筆にあたり、高知県教委教職員課中高一貫推進室の佐藤章氏、濱田久美子氏、田鍋健一氏、高知市教委学校教育課の加嶋憲治氏、川村靖氏、川澤輝洋氏にはインタビューへのご協力および資料提供をいただきました。また、高知大学職員、藤田毅氏には地元資料についてご教示いただきました。記して感謝申し上げます。

<注>

(1) 加茂利男「日本型システムの改革と地方分権」自治体問題研究所編『地方分権の「歪み」』自治体研究社、1998年、14頁。

- (2) 西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999年、194-197頁。
- (3) 姉崎洋一「地域をめぐる国家政策と教育」教育科学研究会・社会教育推進全国協議会編『教育、地方分権でどうなる』国土社、1999年、42頁。
- (4) 地方分権改革を中央－自治体、自治体間の「政府間関係の再考」と見る立場から、ここでは地方政府としての実質化を志向する動きが顕著な自治体を、あえて「地方政府」と呼ぶこととする。新藤宗幸『地方分権』岩波書店、1998年。
- (5) 神山正弘「土佐の教育改革」前掲『教育、地方分権でどうなる』、204頁。
- (6) 高知県教育委員会「高知県の開かれた学校づくり、新しい学校像を求めて」葉養正明編『学校評議員ガイド』ぎょうせい、2000年、164頁。
- (7) 高知県教育委員会「教育改革は土佐の中山間から」『教育委員会月報』第51巻1号、1999年4月、17頁。以下の記述も、とくに断りが無い限りは同報告より。
- (8) 梶間みどり氏は、「中高連携教育」を推進する都道府県・市の活動状況のなかでも「もっとも注目すべき事例」として、高知県を取り上げている。梶間みどり「中等教育改革における『中高一貫教育』と『中高連携教育』の意義と課題」『日本教育経営学会紀要』第40号、第一法規、1998年、109-121頁。
- (9) 高知県教育委員会事務局教職員課、中高一貫推進室室長、佐藤章氏へのインタビューより。
- (10) 高知県中高一貫教育研究会議「『本県における中高一貫教育の在り方』について」1999年10月26日。
- (11) 高知県教育委員会「平成13年度『連携型中高一貫教育校の開設』について」2000年7月28日。
- (12) 高知県立嶺北高等学校、本山町立本山中学校、本山町立吉野中学校、土佐町立土佐町中学校「嶺北地域における中高連携教育・連携型中高一貫教育について」2000年6月。
- (13) たとえば、学校を開くことが自己目的化し、懸案の学力不振問題への取り組みがうやむやになってしまったという評価など。
- (14) 前掲「高知県の開かれた学校づくり、新しい学校像を求めて」、176頁。
- (15) 神山正弘「『土佐の教育改革』と地域からの教育行政改革と創造」高知大学教育学部教育改革・学力問題研究会編『高知県の教育問題と教育改革を考える』、1998年、33頁。
- (16) 高知新聞、1997年12月28日、朝刊20面。
- (17) 「四者（生徒、地域委員、保護者、教職員）で討論することで学校での指導が非常に楽になった、いや楽しくなった気がする」、「教師が、今までの学校・教師、校則の呪縛から解き放たれ、……生徒たちと本音で語れるようになった」という中学校教員の意見が印象的。長野浩三「開かれた学校づくり推進委員会の取り組み」全生研編『生活指導』第556号、明治図書、2000年9月、117頁。
- (18) 学校現場にある「上からの押しつけ感」を改善するため、県教委は2000年度から県立学校に「校

長裁量予算」を、また市町村や学校の教育改革支援に向けて「市町村教育改革総合支援事業」を創設した。前掲「高知県の開かれた学校づくり、新しい学校像を求めて」、178 頁。

- (19) 前掲注 16、高知新聞記事より。
- (20) 新教育課程を一年前倒しして 2002 年度から導入することを計画し、それに向けて 1999 年度より生徒の声をカリキュラム編成に生かす試みを開始した県立伊野商業高校の取り組み。高知新聞、2000 年 12 月 7 日、夕刊 6 面。
- (21) 詳細は、川村行宏「学校運営への参加、開かれた学校づくり－高知市の学校づくりの試み－」小川正人編『地方教育行政の改革と学校管理職』教育開発研究所、1998 年、202-205 頁を参照。