

教育施策の実施過程における保護者への説明責任に関する研究

岩 永 定*, 橋 本 洋 治**, 芝 山 明 義*,
小野瀬 雅 人***, 岩 城 孝 次****

(キーワード：説明責任、学校選択、総合的な学習の時間、学校評議員制度、教育委員会)

1. 研究の目的

1) 教育改革の動向とその隘路

わが国は現在、「教育改革病」と揶揄されるほどに矢継ぎ早にさまざまな教育施策を打ち出している。たとえば、「生きる力」の育成を目指した「総合的な学習の時間」の導入、規制緩和の一環としての「通学区域の弾力化」通知とそれを引き金とした実質的な「学校選択制度」の導入、校長の権限強化の一環としてその補佐的役割を担うことを期待された「学校評議員制度」の導入、更には教育委員会の判断により学校運営協議会という保護者・住民が意思決定過程に関与できる「地域運営学校」の認可(地方教育行政の組織及び運営に関する法律47条の五)など枚挙にいとまがない。

学校教育が問題を抱えている限り、その問題解決を志向することは当然のことであり、ある意味で教育行政や学校の責任でもある。自ら変革する条件に乏しい現在の学校や家庭、地域を前にして、教育行政がリーダーシップをとり、その契機を付与するという意味からさまざまな施策を打ち出していくこと自体は一つの手段として首肯しうるものである。しかしながら、その場合に問うべきことは、各々の教育改革がその意図(仮に望ましいと仮定して)した成果をあげうる条件があるのかどうか、もしなければどのような方法でその条件を作り出していくのかということにある。たとえ正しい理念が提示されたとしても、それは自動的に広がり、実現されるというものではない。少なくとも、理念の実現を担いうる〈主体〉の成熟、理念と整合的な〈制度〉の設計、及び制度が機能しうる〈状況〉の存在が必要となる。本稿は、上記の中の〈主体〉に焦点をあてるものである。

ところで、教育改革の具体的施策が提示された場合、教育研究者の間ではもっぱらその施策の是非をめぐる論争が繰り返されることが多い。たとえば「新しい学力観」とその実現策としての「総合的な学習の時間」

の導入をめぐる、教育研究者や学校現場において賛否が錯綜したことは記憶に新しい¹⁾。学校評議員制度に関しては、教育活動を学校(教職員)内部で完結させてきたこれまでの「閉ざされた学校」から、家庭、地域に「開かれた学校」へと転換しようとする試みとして評価する論調の一方で、欧米でみられるような学校協議会とは本質的に異なるなどの批判もなされている²⁾。また学校選択をめぐる藤田・黒崎論争³⁾が展開されるなど、制度導入の是非をめぐる議論は活発である。そのこと自体は極めて重要なことである。しかしながら一方で、教育行政機関がある施策を実施するに当たって当該施策の利害関係者(stakeholder)に丁寧な説明を行っているのかという、手続き上の民主主義の問題はほとんど不問に付されている。直接民主主義の困難性という隠れ蓑のもとで、教育行政の独断専行が生じているとすれば、それは施策の是非を超えて、地域社会における住民(保護者を含む)の民主主義の成熟度に大きく関わる問題である。少数の優秀な官僚が、「正しい」施策を立案・実施し、未熟な民衆(教職員を含む)を統制し続けることが望ましいことなのか。本稿の問題意識はその一点にある。

改革が実効性を持つためにはさまざまな要因が複合しているが、少なくとも実践の最前線に位置する教職員やその影響を直接的に受ける児童・生徒、保護者、学校教育の基盤を支えている地域住民が、改革の意図や内容を理解することが重要な一因であろう。換言すれば、教育行政機関はこれらの利害関係者に対して、「知る権利」を保障するという観点から説明責任を果たすことが強く求められているのである。本稿では主たる関心を保護者への説明責任においているが、教育施策の実施過程における教育行政機関や学校の説明責任を論じた研究を、管見にして知らない⁴⁾。また教育施策の実施過程における民主主義の問題に関する実証的データは決定的に欠落した状態にある。その意味においては、これまでの研究者のスタンスは理論的論争に傾斜しすぎてきたように思われる。

*学校改善講座

**名古屋短期大学

***授業開発講座

****帝京大学

教育政策の執行過程に責任を負う教育行政機関にし、それらに対象化し分析する研究者にし、実態をふまえない政策や理論は効果的・生産的であるとはいえない。とくに、教育実践に直接的な影響を及ぼす教育改革の進め方は、その影響を最も被る学校の教職員と保護者、児童・生徒の意向を十分ふまえたものでなければならないことは論をまたない。

2) アカウンタビリティと説明責任

近年、(教育)経営学・行政学の分野でアカウンタビリティ (accountability) という言葉が頻繁に使用されている。元々は会計学の用語であり、かつ欧米で使用されてきたこともあり、原語のまま使用されることが多かった。ただ、なかにはその訳語として説明責任をあてている場合もある。国語審議会の訳語も説明責任となっているが⁵⁾、これは明らかな誤訳と思われる。本稿のタイトルとの関係もあり、行政学における責任論を参考としながらアカウンタビリティと説明責任の関係を整理しておきたい。

欧米とくにアメリカにおいて教育分野でアカウンタビリティという用語が使用されはじめたのは1970年代のことである。当のアメリカにおいてもこの用語は多義的に使用され、ある限定した内容を示す概念ではなかったが、少なくとも実行されたある施策が「投入された財政に見合った成果をあげているか」という点では一致していた。もちろんそこでは、「成果」を測る指標の困難性とその結果の使用法に関する議論は白熱していたが、生じた結果について「説明」をすれば済むというものではなかったことだけは確かである⁶⁾。1990年代に入ると、アカウンタビリティは「結果責任」と呼ぶことが相応しい内容になっている。

行政責任論に造詣の深い足立は、「責任」概念の曖昧さを指摘しつつも、責任の局面を〈任務的責任〉〈応答的責任〉〈弁明的責任〉〈受難的責任〉の4つの段階に区分している⁷⁾。足立のこの区分は、アカウンタビリティと説明責任の関係を把握する上で有益な示唆を与えてくれる。教育におけるアカウンタビリティとは、足立のいう4段階のすべてを包含するものであり、他方で説明責任とは前三者の部分的内容に過ぎない。決定的な違いは〈受難的責任〉を含まないことにある。わが国においては、公立学校の教員は地方公務員という身分であり、余程の事件を起こさない限り〈受難的責任〉を負うことはない。学校や教育委員会という組織体の場合はなおさらである。教育成果を充分あげることができなかった学校が廃校になることはないし、そのような学校を放置していたとしても、教育委員会が解体されることはない。したがってわが国では、欧米で使用されてきたアカウンタビリティが作動する余地は少ないといえる。本稿でもアカウンタ

ビリティではなく説明責任というタイトルを使用した理由のひとつはそこにある。

第2の理由は、わが国の学校教育及び教育行政が直面している問題状況にある。私見によれば、今日のわが国において問われている問題は、欧米のように〈受難的責任〉をも追求するようなアカウンタビリティの考え方を導入しなければ解決しないというものではない。むしろ問われていることは、文部(科学)省一都道府県教育委員会一市町村教育委員会一学校という、戦後60年間の縦の関係のもとで形成されてきた学校の閉鎖性であり、教育委員会の非応答性である。換言すれば、地域住民の教育意思を教育行政に反映させることを目的として成立した教育委員会が本来の役割を果たすことであり、学校教育法第5条に規定された「設置者負担主義」のもとで運営されている学校が、保護者や住民の教育意思を尊重し、かつ日々の教育実践を丁寧に説明し、理解を得ていくことにある。独善的な専門職主義に陥ることなく、重要な問題については可能な限り説明し、合意を生み出す努力こそがいま求められていると思われる。

以上のような問題意識を踏まえて、本研究では教育改革の今日的課題である「学校選択制度」「総合的な学習の時間」「学校評議員制度」の諸施策について、保護者がどういった意見を持ち、あるいはどの程度把握しているのかという教育施策の保護者への浸透度合いを分析することを通して、教育行政や学校がこれらの施策に関する説明責任を果たしているのかどうかを検討したい。

2. 研究の方法

上記の目的のため、本研究では保護者を対象とした質問紙調査を計画・実施した。

学校規模、地域特性などの条件に配慮して、四国4県(愛媛県、香川県、徳島県、高知県)の他、中国2県(鳥取県、島根県)、中部1県(愛知県)、関東2都県(東京都、茨城県)の小学校12校、中学校8校の児童・生徒の保護者に対して、学校を通じて調査票を配布し、回答を依頼した。調査は留置法により、調査の実施にあたっては、全校調査を原則としたが、対象校の事情等により一部の学年や学級での実施となった学校がある。また、複数の児童・生徒が同一学校に在籍している場合には、そのうちの最年長児に関して回答を依頼し、各家庭からの回答は一人のみとなるように調整した。

対象校については表1に示したように、学校所在地の地域特性によって3グループに区分し、「大都市部」(調査対象校の内東京都の区立学校)の学校として小学校2校、中学校2校、「地方都市」(調査対象校の内市立学校及び交通の利便性がある人口増加傾向が顕著な地域に立地している町立学校)の学校として小学校3校(徳

島県2校、愛知県1校)、中学校4校(徳島県1校、愛知県1校、茨城県2校)、「地方郡部」(調査対象校の内、地方都市に分類しなかった町立学校)の学校として小学校7校(香川県2校、徳島県1校、鳥取県1校、島根県1校、茨城県2校)、中学校2校(愛媛県1校、高知県1校)とした。

表1 地域別の回答者数一覧

	小学校	中学校	合計
大都市部	257(2)	641(2)	898(4)
地方都市部	665(3)	708(4)	1,373(7)
地方郡部	879(7)	172(2)	1,051(9)
合計	1,801(12)	1,521(8)	3,322(20)

※()内は校数

主な調査内容は、①学校選択制度に対する賛否とその理由、②総合的な学習の時間、学校評議員制度に関する認知とその経路・媒体、③学校教育に対する期待内容、④学校への関与意欲などであり、本稿では特に①と②を分析対象としている。なお、調査期間は2002年2月～3月末、有効回答数は小学校1,801名、中学校1,521名であった。データ分析に際してはSPSS 10.0J for Windowsを用いた。

3. 学校選択制度に対する保護者の意識

1) 学校選択制度に対する賛否

① 学校種別の分析

公立小・中学校の選択制度に対する意見に関しては、義務教育段階である小学校や中学校を選ぶことができる学校選択制度に関する賛否を尋ね、さらにその理由について研究者側でそれぞれ4項目(自由記述部分の「その他」は含まない)ずつ設定して、該当するものにチェックを入れてもらった。

その結果、全体的には「基本的に賛成」(39.6%)と「基本的に反対」(39.2%)がほぼ同率であり、「態度保留」(21.3%)も比較的多かった(無回答を「態度保留」とみなした)。図1は、これらの回答と学校種をクロス集計したものである。これによれば、小・中学校ともに約40%の保護者が「賛成」しているものの、「反対」の割

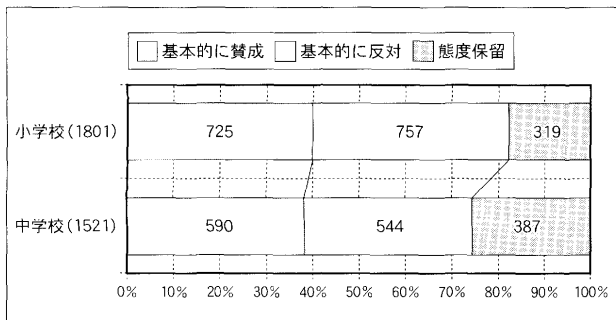


図1 公立学校の選択に対する保護者の意見

合については小学校で若干高く(42.0%)なり、中学校では逆に低く(35.8%)になっている。なお、「態度保留」が全体の1/4(25.4%)を占めていることは、この問題の複雑さによる判断の困難性を示しているものといえる。 χ^2 検定の結果、回答傾向には学校種別に有意な偏りが認められた($\chi^2=31.91$, $df=2$, $p<.01$)。

② 地域特性別の分析

ただ、この学校選択制度に対する意見に関しては、学校種よりもむしろ実際にこの種の制度の導入が進行している大都市部であるか、旧来の地域的な人間関係が比較的多くの側面で存在していると考えられる地方郡部であるかといった地域特性が大きく影響していることが考えられる。そこで、小・中学校それぞれにおいて地域と学校選択制度に対する賛否をクロス集計したものが図2・3である。

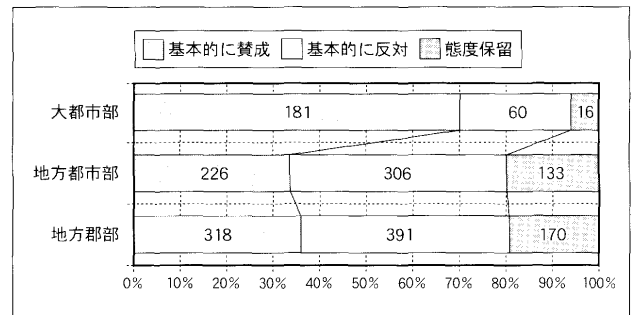


図2 地域別の学校選択に対する意見(小学校)

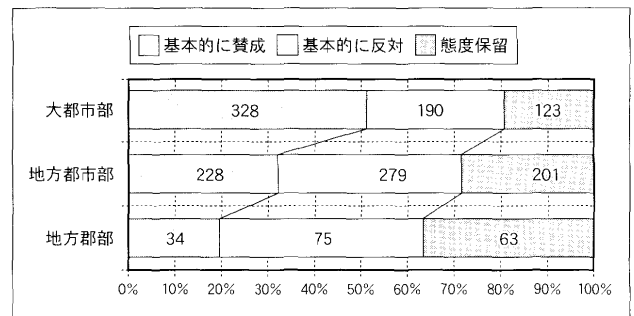


図3 地域別の学校選択に対する意見(中学校)

これらによれば、小学校においては大都市部の保護者に「賛成」が多く(70.4%)、地方都市部や地方郡部では「賛成」の割合は35%前後に止まっている。「反対」及び「態度保留」については必然的に地方都市部や地方郡部で多くなっている。一方、中学校においても大都市部の保護者の「賛成」の割合が約50%に下がっているもの、なお過半数が「賛成」であり、それに対して地方郡部では「賛成」が20%にも満たず、「反対」が多くなっている(43.6%)。また、地方都市部や地方郡部では約30%が「態度保留」であり、小学校と比べて割合が高くなっているのが特徴である。

以上のことから、地域特性別ではいずれの学校種においても大都市部の保護者は過半数が「賛成」であるのに

対して、地方都市部や地方郡部では「反対」及び「態度保留」の割合が高くなる傾向にあるということが分かる。なお、 χ^2 検定の結果、回答傾向には地域特性別に有意な偏りがみられた（小学校： $\chi^2 = 115.79$, $df = 4$, $p < .01$ ；中学校： $\chi^2 = 82.32$, $df = 4$, $p < .01$ ）。

2) 学校選択制度に対する賛否の理由

では、学校選択制度に対する賛否の根拠がいかんところにあるのかということについてさらに検討していくこととする。

① 学校種別の分析

質問紙では「賛成」「反対」の理由についてそれぞれに4つの理由を研究者側で設定して、該当するものすべてにチェックを入れてもらった。

図4・5はそれぞれ「賛成」「反対」の理由に関して小学校と中学校とを区分して単純集計したものである。本文における割合の母数は「賛成」理由の場合は選択賛成と態度保留の合計、「反対」理由は選択反対と態度保留の合計とした。ただ、逆の立場の理由にもチェックを入れたものも少数あったが、大きな影響はないと判断した。なお、小・中学校間では選択された理由の割合に顕著な違いがみられないので、ここでは合わせて検討する。

「賛成」理由としては、「保護者の学校意識が高まるから」が771/2,021 (38.1%)、「教師にやる気が喚起されるから」が715/2,021 (35.4%)と多い。「反対」理由としては、「地域での子どもの人間関係が弱まるから」が1,109/2,007 (55.3%)、「通学手段など困難なことが多いから」が919/2,007 (45.8%)、「選ぶほどに学校教育

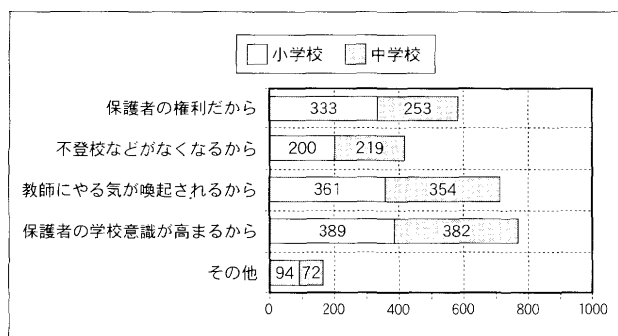


図4 選択賛成の理由

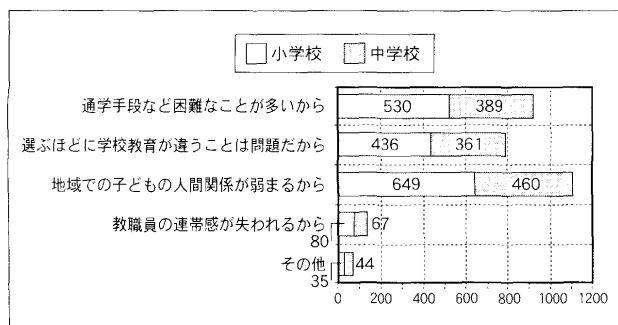


図5 選択反対の理由

が違うことは問題だから」が797/2,007 (39.7%)とが多くなっている。学校選択制度に対する意見に関しては、それぞれが置かれている地理的条件や社会的条件の相違が回答に影響していることは想像に難くないが、選択率からみて保護者はとくに「子どもの人間関係が弱まる」という不安を抱いているものと思われる。

ところで既述したように、保護者の学校選択制度に対する賛否は全体的にみて相半ばであったが、その理由をみれば反対理由の選択率が高く、なかでも「態度保留」層が反対理由を選択した人数が相対的に多かった（賛成理由を選んだ人数は314人、反対理由を選んだ人数は496人である）。このことをあわせて考えれば、大都市部を中心に「学校選択」を望む声が急速に広がっているものの、地方都市部や地方郡部ではむしろ慎重派や反対派が多いということを改めて確認できる。

② 地域特性別の分析

表2・3は、地域特性別に「賛成」「反対」の理由に対する人数とその割合を示したものである。割合は、理由選択者数を各地域の回答者総数で割った百分率である。

表2 地域別の選択賛成の理由

選択賛成の理由	地域特性
保護者の権利だから	199(22.2%)
	224(16.3%)
	163(15.5%)
不登校などがなくなるから	159(17.7%)
	146(10.6%)
	114(10.8%)
教師にやる気が喚起されるから	291(32.4%)
	270(19.7%)
	154(14.7%)
保護者の学校意識が高まるから	314(35.0%)
	271(19.7%)
	186(17.7%)

※上段：大都市部、中段：地方都市部、下段：地方郡部

表3 地域別の選択反対の理由

選択反対の理由	地域特性
通学手段など困難なことが多いから	125(13.9%)
	441(32.1%)
	353(33.6%)
選ぶほどに学校教育が違うことは問題だから	159(17.7%)
	375(27.3%)
	263(25.0%)
地域での子どもの人間関係が弱まるから	210(23.4%)
	487(35.5%)
	412(39.2%)
教職員の連帯感が失われるから	34(0.04%)
	61(0.04%)
	52(0.05%)

※上段：大都市部、中段：地方都市部、下段：地方郡部

これによれば、大都市部においては、子どもの人間関係や義務教育段階における教育の共通性の弱体化という懸念が若干見られるものの、むしろ学校選択による教員のモラルの向上や保護者のわが校意識の芽生えに期待する傾向にある。学校選択は保護者の権利だとする意識も他に比べると若干高い。地方都市部と地方郡部ではその回答傾向に大きな差異は見られない。地理的条件からくる通学手段の困難性ととも、弱体化したとはいえ、現在維持されている子ども同士の人間関係が崩れる危険性を察知しているようである。

ともあれ、いずれの理由も50%を超えておらず、賛否も相半ばしていることを考えれば、保護者の意見はかなり分かれており、もしこのような状態を無視した施策の強行がなされたとすれば「説明責任」の観点から見ても重大な問題である。

3) 自治体における説明責任

研究の目的において述べたように、文部（科学）省が出した「通学区域の弾力化」に関する通知を梃子に、学校選択制度が都市部を中心に広がりつつある。詳細な数値は把握していないが、50を超える自治体において何らかの形で学校選択制度が導入されている。導入した25の自治体への質問紙への回答と資料を分析した橋本は、その知見として、学校選択のような意見の分かれる可能性が高い施策を、ほとんどの自治体は保護者等への事前調査を行うことなく、かつ有識者等からなる検討委員会を設置して検討した場合でも、「初めに導入ありき」のもとでその具体化を討議しているに過ぎず、きわめてトップダウンの形で導入されたことを明らかにしている⁸⁾。

教育委員会とは、当該地域住民の教育意思を教育行政に反映させるために設置された機関である。このように考えれば、教育委員会が背負う説明責任とは単に施策の事後説明だけを指すものではないことは明白であろう。すべてのことを詳細に知らせる必要はないとしても、学校選択というような重要な制度改革においては、そのメリットとデメリットを示した上で地域住民の意向を事前に丁寧に把握してしかるべきであろう。

4. 総合的な学習の時間に対する保護者の認知

1) 総合的な学習の時間に対する保護者の認知度

① 学校種別の分析

「総合的な学習の時間」の認知度に関しては、「詳しく知っている」「ある程度知っている」「言葉だけは聞いたことがある」「聞いたことがない」という4つの選択肢を用意するとともに、情報を得た媒体として「学校からの説明で」「テレビ・新聞で」「講演会等で」「その他（自由記述）」のうちから該当するものすべてにチェックを入

てもらった。

その結果、全体で「詳しく知っている」(4.8%)「ある程度知っている」(43.3%)を合わせても48.1%であった。また図6は、「総合的な学習の時間」に関する保護者の認知を校種別に示したものである。小学校においては「詳しく知っている」保護者の割合がやや高く、「ある程度知っている」まで合わせて50.1%であるのに対して、中学校においては「詳しく知っている」「ある程度知っている」を合わせて45.8%であった。小学校の方が中学校に比べ認知度がやや高くなっていることがわかる。なお、 χ^2 検定の結果も、回答傾向は学校種により有意な偏りが認められた ($\chi^2 = 24.04$, $df = 3$, $p < .01$)。

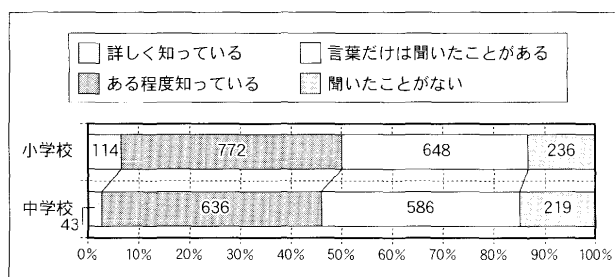


図6 「総合的な学習の時間」の認知

いずれにしても、本格的導入を直前に控えた時期の調査にもかかわらず、その内容を「詳しく知っている」と回答した保護者はほとんどみられず、「ある程度知っている」と回答した保護者の割合を含めても全体の2分の1程度にすぎない状態であり、「総合的な学習の時間」に対する認知度は高いとはいえない。

② 地域特性別の分析

「総合的な学習の時間」に対する認知度が地域特性によって異なるのか否かをみるために、小・中学校別に回答傾向と地域をクロス集計したものが図7・8である。

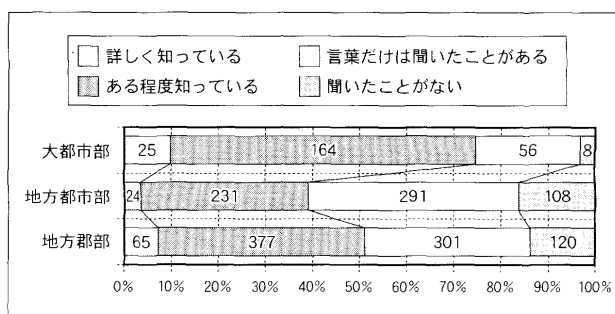


図7 地域別の「総合的な学習の時間」の認知（小学校）

これらによれば、小学校において大都市部の保護者の認知度が「詳しく知っている」(9.9%)「ある程度知っている」(64.8%)を合わせて74.7%であり、地方都市部や地方郡部に比べて極めて高くなっている。しかしながら、中学校においては地域特性による認知度の差は消失している。 χ^2 検定によれば、小・中学校ともに回答に有意な偏りがみられるが、中学校の場合、「聞いたことがない」の

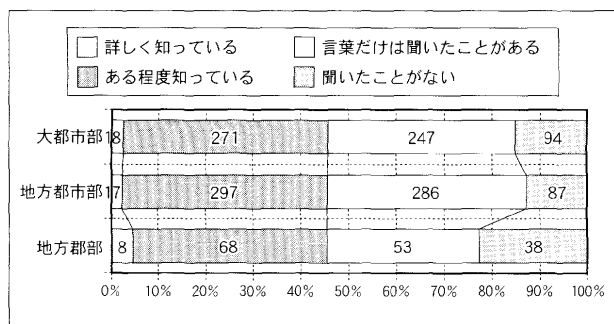


図8 地域別の「総合的な学習の時間」の認知 (中学校)

割合が他地域と比べると多い (小学校: $\chi^2 = 101.55$, $df = 6$, $p < .01$; 中学校: $\chi^2 = 15.34$, $df = 6$, $p < .05$)。

これらの結果は、従来型の基礎的な学力への期待が高く、学校教育内容やカリキュラムに敏感な大都市部の小学校の保護者が、わが子の教育に直接的に関わる「総合的な学習の時間」に対して高い関心を持っていること、あるいは地方都市部や地方郡部の保護者の方が学校依存意識が強いことなどがその要因として想定される。ただし、中学校において同様の傾向がみられないことから、「総合的な学習の時間」に対する認知度において地域特性が決定的な影響を与えていることは考えにくい。

2) 総合的な学習の時間に関する認知媒体

では、保護者が何を媒体として「総合的な学習の時間」という言葉やその内容を把握したのかについてさらに検討していくこととする。

図9は「総合的な学習の時間」の内容を知った媒体と認知度をクロス集計した結果である。これによれば、「詳しく知っている」「ある程度知っている」と回答した保護者は第一の認知媒体を「学校からの説明で」とし、「言葉だけは聞いたことがある」と回答した保護者の第一の媒体は「テレビ・新聞」などのメディアとしている。しかし、「学校からの説明」をすべて合計しても1,341人(回答は複数選択可能)であり、「言葉だけは聞いたことがある」を含めた回答者2,799人の47.9%で半数に満たない。その意味では認知媒体の多くがメディアであり(55.9%)、この回答傾向を見る限りでは学校は説明責任を果たして

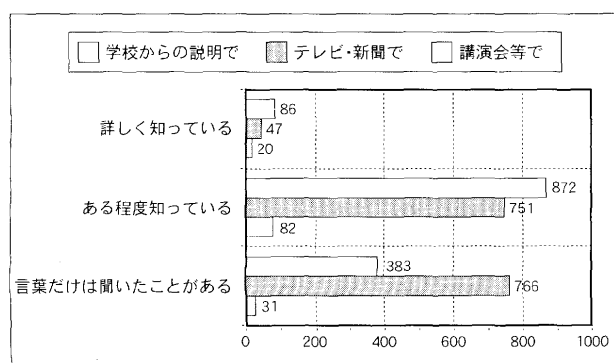


図9 「総合的な学習の時間」の認知の媒体

いるとは言い難い。このような状況は、「総合的な学習の時間」が何を指し、なぜ教科時間を削減してまでこのような時間を設定するのかについて、保護者との間に一定の合意が形成されてスタートしてはいないことを意味している。

もちろんこうした状況を生み出した原因を学校だけに求めることには問題がある。学校からの説明文書が保護者に届いていない場合や読んでいない場合も十分に想定されるからである。しかしそのことをもって学校や教育委員会の責任が不問に付されるわけではない。学校は重要なカリキュラムの変更であることを周知させる責任を負っており、一片の通知をもって読まない保護者に責任を転嫁することはできない。教育委員会には、学校に対する指導責任が当然ながら問われることになる。ここには、学校及び教育委員会における保護者の「知る権利」に対するある種の鈍感さが露呈されているように思われる。換言すれば、保護者は教育施策の詳細について知る必要はなく、できれば専門家に任せてほしいとする善意の「専門職主義」が根底にあるように思われる。

5. 学校評議員制度に対する保護者の認知

1) 学校評議員制度に対する保護者の認知度

① 学校種別の分析

「学校評議員制度」の認知度に関しても前節の「総合的な学習の時間」の認知度と同様に、「詳しく知っている」「ある程度知っている」「言葉だけは聞いたことがある」「聞いたことがない」という4つの選択肢を用意するとともに、その媒体として「学校からの説明で」「テレビ・新聞で」「講演会等で」「その他(自由記述)」のうちから該当するものすべてにチェックを入れてもらった。

その結果、全体では「詳しく知っている」(2.4%)「ある程度知っている」(10.4%)との回答を合わせても12.8%に止まっている。図10は学校種別の学校評議員制度に対する認知を示している。「詳しく知っている」「ある程度知っている」に着目すると小学校の方が中学校よりもやや認知度が高くなってはいるが、小・中学校いずれにおいても制度の内容を知っている(「詳しく知っている」「ある程度知っている」と回答した割合は15%にも

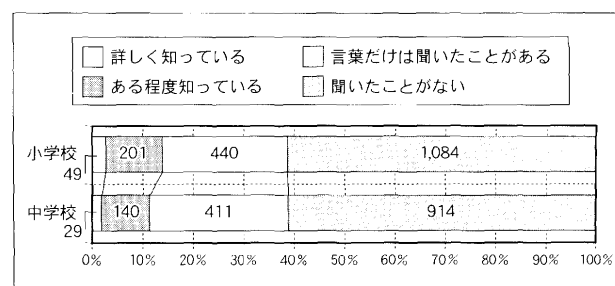


図10 学校評議員制度の認知

満たない。学校種別に關係なく多くの保護者は「学校評議員制度」すら知らない状況である。なお、 χ^2 検定の結果、回答傾向は学校種別に一定の偏りがみられた ($\chi^2 = 7.56, df = 3, p < .10$)。

もちろん本調査が実施された段階では、実際に学校評議員制度が導入された学校は少なかったこともあり、低い数字になることは予測の範囲であった。またこの制度が、直接わが子の教育に關係するものでもないので保護者の関心が低いことも十分うなずけるし、導入されていても名称が異なっている学校もかなり存在する⁹⁾ので一概に論じることは危険であるが、学校評議員制度が期待されている「開かれた学校」づくりの機能を果たすにはあまりにも認知度が低すぎると思われる。

② 地域特性別の分析

学校評議員制度に対する認知度が地域特性によって異なるのか否かをみるために、小・中学校別に認知度と地域をクロス集計したものが図11・12である。

その結果、いずれの学校種においても大都市部の保護者の認知度が地方都市部や地方郡部に比べ高くなっている。とくに小学校においては大都市部の保護者の認知度が「詳しく知っている」(4.7%)「ある程度知っている」(20.6%)を合わせて25.3%であり、地方都市部や地方郡部に比べ高くなっている。なお、 χ^2 検定の結果も、回答傾向は地域特性により有意な偏りが認められた(小学校: $\chi^2 = 105.92, df = 6, p < .01$; 中学校: $\chi^2 = 19.84, df = 6, p < .01$)。

このことについては、大都市部における保護者の学校

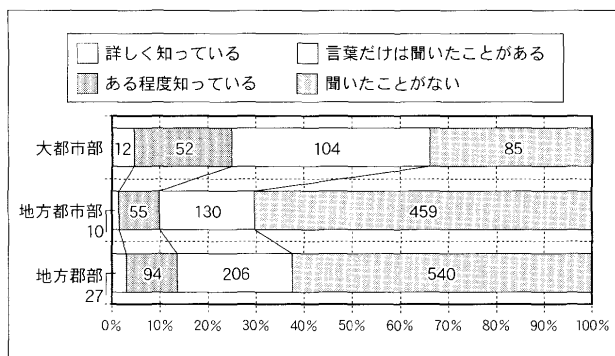


図11 地域別の学校評議員制度の認知 (小学校)

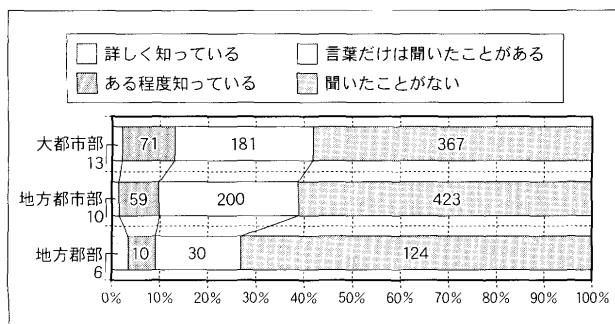


図12 地域別の学校評議員制度の認知 (中学校)

への関与意欲が地方都市部や地方郡部に比べて高いなどさまざまな要因が想定されるが、最も認知度が高い大都市部における小学校の保護者でさえも「詳しく知っている」「ある程度知っている」を合わせても全体の4分の1程度であり、「学校評議員制度」に対する認知度はきわめて低いといわざるを得ない。

2) 学校評議員制度に対する保護者の認知媒体

では、保護者は何を媒体として「学校評議員制度」を知ったのか、さらに検討していくこととする。

図13は「学校評議員制度」のことを知った経路・媒体と認知度をクロス集計した結果である。これによれば、「詳しく知っている」「ある程度知っている」と回答した保護者は第一の認知媒体を「学校からの説明で」とし、「言葉だけは聞いたことがある」と回答した保護者の第一の媒体は「テレビ・新聞」などのメディアとしている。しかし、「学校からの説明」をすべて合計しても349人(回答は複数選択可能)であり、「言葉だけは聞いたことがある」を含めた回答者1,270人の27.5%にすぎない。その意味では、認知媒体の多くがメディアであり(46.9%)、この回答傾向を見る限りでは学校は説明責任を果たしているとは言い難い。このような状況は、前節の「総合的な学習の時間」と同じく、「学校評議員制度」が何を目指し、なぜそのような制度の導入を行うのか、保護者との間に合意が形成されていないことを意味している。

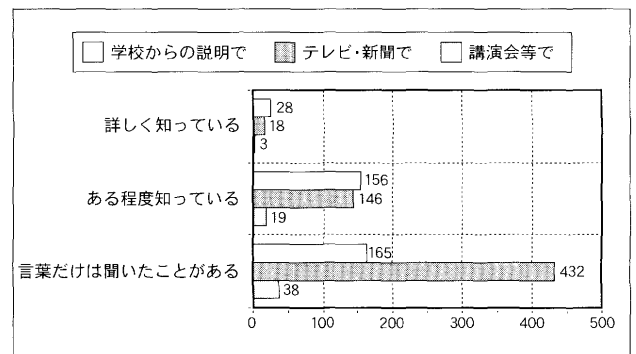


図13 学校評議員制度の認知の媒体

6. 研究の知見と今後の課題

今日の教育改革の動向は地方分権であり規制緩和である。こうした動向に対する賛否は当然に存在するが、重要なことは教育行政が地域住民の教育意思をその専門性を踏まえて反映させることにある。これは当然にすべての要求を受け入れることを意味しない。教育行政を担う教育委員会は、自らが置かれた財政的、人的、物的、地理的条件を踏まえた上で意思決定を迫られる。そこには素人である保護者の知らない苦悩が潜んでいる。一部に教育委員会廃止論もみられるが、教育委員会が存続する

ことを前提に考えれば、財政的裏付けがなされないままに「地方分権」という言葉だけが横行しているように思われる。ともあれ、地方分権が進めば進むほど市町村教育委員会の役割は大きさを増していく。現在の状況は、教育委員会廃止論を底流に持ちながら、市町村教育委員会の力量が問われている状況である。

このような状況を念頭に置きながら、本研究を通じて指摘できることは以下の3点である。第1に、教育委員会の裁量が及ばない法律や省令における改革が実行された場合の教育委員会の対応の問題である。自らが望みもしない改革を国（文部科学省）レベルで決定し、地方にその実施を迫られる場合がある。「総合的な学習の時間」の導入はその典型的な事例であろう。学校や教育委員会が望んだわけでもないにもかかわらず導入は決定された。校長や教育長の中には反対論者もいたはずである。根本的な問題は、教育の専門家である教職員の意思を反映することなく重大なカリキュラムの改変を行ったことにある。しかしながら、現実には望まない改革が進行するとしても、そのような事態を学校教育の当事者である保護者に丁寧に説明しているのかと問えば、データからも明らかかなように答えはノーである。学校も教育委員会もその意味では足立のいう〈任務的責任〉すら果たしていないといえる。自らが課された任務を十全に遂行しようとするれば、当然に改革の意図や内容を周知する必要がある。仮に改革が意に添わない内容であったとしても、いま何が学校に求められ、どのようにカリキュラムが変わろうとしているのかは保護者の重大な「知る権利」である。そのことに対する認識が、学校及び教育委員会には決定的に不足していると考えられる。

第2に、国のレベルで規制緩和され、自治体の裁量によって施策の実施が可能な場合の対応の問題である。本稿でいえば学校評議員制度及び学校選択の導入である。前者は学校長の推薦により設置者が委嘱することになるが、学校管理規則によって規定している場合が多いので、個別学校の裁量というよりも教育委員会の裁量という方が適切である。後者も教育委員会の裁量権の問題である。このように考えると、これまで述べてきたように「学校評議員制度」に対する保護者のきわめて低い認知度は、教育委員会の責任である。学校経営の中心に位置する校長に助言するという重要な役割を担う評議員について、言葉すら聞いたことがないという保護者が60%にも達するという状況は、当該自治体や学校がまだ導入していないからといって済まされる問題ではない。このような問題を抱えながら、2004年には保護者や住民が構成員となる「学校経営協議会」を設置する「地域運営学校」の設立が可能となった。学校評議員制度に対する評価もなく、新たな制度が導入されている。もちろん保護者・住民や教職員は蚊帳の外である。このような文部科学省に

よる猫の目のように変わる「改革」に地方教育行政が振り回されている部分も大きい。それでも地方教育行政に責任を負う教育委員会は説明責任を果たすことが求められるのである。

また学校選択のように保護者の意見が二分しているような施策については、いくら首長や教育委員会のリーダーシップとはいえ、安易に導入すべきものではない。「選択に反対の者は選ばなければよい、地元の学校に通えばよい」という理屈は成立しない。事は公教育の根幹に関わる問題であり、個々の保護者の主観的判断で済む問題ではない。その意味では、教育委員会が保護者の意向把握を事前に実施していないことは〈任務的責任〉の完全な放棄であり、その主観的意図とは別に、手続き過程における民主主義の無視である。家庭の教育力や地域の教育力の向上が問われている中で、保護者や住民を衆愚視するような行政姿勢が改められない限り、主体の成熟にはつながらないのではないか¹⁰⁰。

第3に、学校教育法施行規則という省令改正によって導入が決定されたとはいえ、実践の最前線に位置する学校の説明責任が不問に付されるわけではないことである。施策の意図及び内容について保護者に説明するのは学校をおいて他にない。テレビ等のメディアでの情報獲得は偶然性が高く、それに依拠することはできない。その意味からいえば、学校自体に戸惑いがあったにせよ、2002年度（調査時点の直後）から完全実施に移行する重要なカリキュラム上の変更について、丁寧な説明がなされてしかるべきである。ながらく未制定であった小・中学校の設置基準が制定され、高等学校設置基準も一部改正されて、学校には自己点検・評価が義務づけられた。そこでは、学校教育の成果を保護者、地域住民にわかりやすく説明することが求められている。それはすなわち、学校に〈任務的責任〉のみならず、〈応答的責任〉や場合によっては〈弁明的責任〉が課されたことになる。その意味では、学校は自律性を持つ可能性が生じたとともに自己責任をも問われる、より厳しい環境に置かれたといえる。

以上を総合的に判断すれば、学校及び教育委員会は実施される施策に関する説明責任を果たしているとはいえ、かつそのことが、教育に関する関心、知識、教養という観点から見れば、保護者や地域住民の市民としての成熟を妨げているといえる。「由らしむべし、知らしむべからず」という旧態依然の状況が継続するとすれば、それは関係者の主観（教育はできるだけ専門家に任せてほしい）を超えて、施策の成否を左右しかねない問題である。筆者らには、学校、家庭、地域、教育委員会の合意形成をないがしろにした施策の成功はおぼつかないと感じられてならない。各主体が担うべき課題を明確にし、相互が協力し合いながら、子どもを中心に据えた教育活

動を創り出してこそ、現在の教育問題の解決の展望が拓かれるのではないか。

【注】

- 1) 「総合的な学習の時間」に関しては、①学校週5日制の実施とも相まって、教科の時間の削減が学力低下を招くとする批判、②導入の意図は理解できるものの、この時間の導入によって児童・生徒にどのような学力がつくのか不明であり、かつ内容の系統性が確保できるのかという批判に大別できよう。
- 2) 学校評議員制度については、田久保清志「足もとからの学校協議会」『生活指導』534号、明治図書、1998、pp.5-10などで、保護者や住民の代表性を確保できないなどの指摘がある一方、窪田は「保護者の教育責任あるいは義務として学校運営に関わる」という共通認識ができれば制度形骸化の危険性は回避可能と指摘している。窪田眞二「教育の主体と参加」日本教育法学会編『教育法学の展開と21世紀の展望』、三省堂、2001、p.158。また、白井智美「学校評議員制度の導入」大塚経営研究会『学校経営研究』26巻、2001、p.30では、学校評議員制度の問題点に関する議論が整理されている。
- 3) 例えば、黒崎勲「市場のなかの教育／教育のなかの市場」『教育学年報5』、世織書房、1996、pp.25-54、藤田英典「教育の市場性／非市場性－『公立中高一貫校』『学校選択の自由』問題を中心に－」同上 pp.55-95、黒崎勲「学校選択＝複合的概念－藤田論文に接して再考すること」『教育学年報6』、世織書房、1997、pp.377-408、藤田英典「『教育における市場主義』批判－黒崎氏の反論に答えて」同上、pp.409-455、黒崎勲「教育改革理念の歴史的変容」藤田英典・志水宏吉編『変動社会のなかの教育・知識・権力－問題としての教育改革・教師・学校文化－』、新曜社、2000、pp.217-234などを参照。
- 4) ただ、学校選択制度に関しては、越野らが「通学区域制度の弾力的運用」施策の事例分析を行うなかで、ある事例において制度の改変にあたり教育委員会が相当の労力をかけてアセスメントなどを行ったことを指摘しているように、導入（予定）自治体が調査などを行っているケースもあると思われるが、現時点においてフォローすることが出来ていない。越野章史・深見匡「『通学区域制度の弾力的運用』の事例研究」『人文学報』、2000、pp.77-100を参照。保護者の学校選択行動を分析した論文として、貞広斎子「定量的選好モデルを用いた親の学校選択行動分析」『日本教育行政学会年報』第25号、1999、pp.103-116がある。また、全国自治体における学校選択制の動向として2001年11月時点における文部科学省調査報告を資料として

紹介したものとして、葉養正明「学校選択・通学区域の弾力化」『日本教育経営学会紀要』第44号、第一法規、2002、pp.24-25などがある。

- 5) 国語審議会答申「国際社会に対応する日本語の在り方」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/kokugo/toushin/001217.htm。
- 6) アメリカの動向については、岩永定「アメリカにおける教育アカウンタビリティ政策の特質－1970年代を中心に－」『日本教育行政学会年報』第16号、教育開発研究所、1990、pp.167-181を参照。
- 7) 足立忠夫「責任論と行政学」辻清明編『行政学講座1 行政の理論』、東京大学出版会、1976、pp.217-254。
- 8) 橋本洋治「学校選択制度の導入過程に関する調査研究－保護者に対する事前調査の実施状況に着目して－」『日本教育行政学会年報』第30号、教育開発研究所、2004、pp.158-170。
- 9) 喜多らは群馬県、岐阜県、三重県、滋賀県、大分県、高知県の小学校・中学校・高等学校・特殊教育諸学校における学校評議員（もしくは類似）制度の導入状況を明らかにするなかで、学校評議員（もしくは類似の委員）の会議の名称をまとめている。喜多明人・内田塔子・安部芳絵・金炯旭・米村潤史・堀井雅道・大日方真文「学校評議員（もしくは類似）制度の現状と課題－『学校評議員（もしくは類似）制度の実施に関する学校調査』分析を通して－」日本教育学会第61回大会（2002. 8. 29）自由研究発表資料を参照。
- 10) 従来为学校選択の議論は教育論に収斂されており、日本の将来の社会像（どのような産業構造のもとに、どのような地域社会像を描きうるのか）が等閑視されてきたように思われる。教育が次世代の担い手を育成することを目的のひとつとしている以上、どのような社会を創り出していくのかについてのヴィジョンがない限り、教育は海図なき航海を強られる。たとえば、カロリー自給率を向上させようとするれば第一次産業への就業率を高める必要が出てくる。不均等発展を遂げているわが国の国土利用のあり方を見直し、農山漁村で十分に生活していくことができる構造を作り上げることが課題であるとすれば、地域社会の更なる解体に結びつきかねない学校選択を安易に導入して良いものであろうか。現在の学校選択論にはそのような視点が欠落しているように思われてならない。

【注記】

本調査にご協力いただきました保護者の皆様に心よりお礼申し上げます。この論文は、科学研究費補助金基盤研究(C)(2)、課題番号：12610272による研究成果の一部である。

Research on responsibility to explain the educational policies to Parents

Sadamu IWANAGA, Yoji HASHIMOTO, Akiyoshi SHIBAYAMA, Masato ONOSE and Koji IWAKI

(Key words: responsibility to explain, school choice, integrated studies, school advisor system, board of education)

In Japan, many educational reform are practiced to solve several problems. For examples, change of curriculum and school attendance days, introduction of school advisor system, school choice etc.. But we are afraid that if many parents do not understand the intention and contents, these policies will not work well.

The aim of this paper is to clarify the degree of understanding of parents for such policies. For this, we practiced questionnaire survey to parents. 3,322 respondents of 12 elementary schools and 8 junior high schools were analyzed.

Main findings are as follows:

- 1) The parents' opinions to school choice were divided three groups. Generally, parents of urban area agree school choice, parents of other area oppose. About 20% of parents do not reply. Some boards of education introduced school choice system, but they did not effort to grasps parents' need to this system. It intends that boards of education abandon to explain that policy to parents.
- 2) For integrated studies, 5% or less reply "know well" and 45% is "know some". The degree of understanding to integrated studies is low. School and board of education do not execute responsibility to explain to parents.
- 3) For school advisor system, about 60% of parents do not know even that name. It means that school and board of education have not taken responsibility at all.

The top-down reform is necessary at times, but agreement among stakeholders for policies are needed.