
パブリック・エデュケーション・スタディ

Public Education Study

第3号 (No. 3)

2011年10月31日
専修大学教育政策研究室

パブリック・エデュケーション・スタディ

Public Education Study

第3号 (No. 3)

目次

「生徒指導提要」への一視点～生徒指導に関する法制度等について～	3
中村 文夫	
学校給食法への食育導入の過程と問題点	14
福山 文子	
改訂学習指導要領と道徳教育の特徴	25
～イングランドのシティズンシップ教育の視点から～	
杉田かおり	
イングランドの地方教育行政・学校理事会について	35
～学校ガバナンスを考えるために～	
嶺井 正也	

刊行にあたって

大阪維新の会が大阪府に議会に出した「大阪府教育基本条例案」（以下、基本条例案）については、今、多くの批判が投げかけられている。内容もさることながら、条例の形式においても、まったくお粗末な限りである。しかし、これが議会の多数派によって採択されることになると、大阪の教育は府知事の意のままに、意見すらいえぬ教職員は点数化される学力向上の競争に駆り出されることになり、結果として子どもたちの学習は貧困の底に落ち込んでいく。

本基本条例案はあまりにも多くの問題点を含んでいるが、その主要なものの一つは日本の地方教育行政制度の根幹である教育委員会制度を大きく変える点にある。基本法案では教育委員会制度自体を否定してはいないが、首長の意のままに教育委員を動かすことを意図している点で、行政委員会としての教育委員会の趣旨を否定するものとなっている。

本紀要第3号はこの基本条例案批判を直接に問題にする原稿はない。しかし、が、2009年9月に政権の座についた民主党がそのマニフェストやインデックスで掲げた教育委員会制度の見直し、首長への教育行政権限付与と学校理事会制度の導入の構想と、基本法案は大きく内容を異にするが、教育委員会制度をどう考えるかについて重なる部分がある。その点で、民主党案のモデルとなっているイングランドの地方教育行政制度と学校理事会を考慮するための原稿が本紀要に掲載されていることは時宜にかなったものといえよう（嶺井正也「イングランドの地方教育行政・学校理事会について～学校ガバナンスを考慮するために～」）。ただし、序論の序あるいはノートの内的内容なので次回での本格的論稿が必要であろう。

最初に掲載されている中村文夫さんの『「生徒指導提要」への一視点～生徒指導に関する法制度等について～』は、2010（平成22）年3月に文部科学省が作成し、全国の学校に配布された「生徒指導提要」を少年法や子どもの権利条約の観点から分析したものである。「生徒指導提要」にはまったく子どもの権利条約が登場しないことの問題性やそれとのかかわりでの問題点を指摘している。

福山文子さんの「学校給食法への食育導入の過程と問題点」は教育基本法改正前後から全国の学校で導入されてきている「食育」の問題を学校給食法改正過程とかかわって分析したものである。食育が内包する、ある一定の価値観がもたらす影響への懸念を鋭く分析した論稿である。

杉田かおりさんの「改訂学習指導要領と道徳教育の特徴～イングランドのシティズンシップ教育の視点から～」は、2008年に改訂された小・中学校の学習指導要領の、とくに「道徳」についてその特徴を詳しく分析し、イングランドのシティズンシップ教育と照らしての問題点指摘を行ったものである。そこで示されたスキル重視のシティズンシップ教育は、参考となろう。

「生徒指導提要」への一視点
～生徒指導に関する法制度等について～

中村文夫 *NAKAMURA, Fumio* 教育行財政研究所

Views on Students Guidance : Rules and Regulations pertaining to the supervision of students

NAKAMURA, Fumio

The purpose of this paper is to analyze and criticize the Student Guidance Manual, called Seito Shido Teiyo, issued by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology on March, 2011. The main problem is that the economic circumstance in Japan is still sluggish. This causes a disparity between rich and poor students in the Japanese school system. Another problem is that the Japanese school system creates a highly competitive environment which contributes to bullying, mental disorders, truancy, high drop-out rates, and suicides among school-age children. The “Seito Shido Teiyo” manual may significantly affect the Japanese education system, however, the contents of the manual ignores many issues. This paper also raises an issue with the manual regarding the Convention on the Rights of the Child, The Juvenile Act, and Child Welfare.

はじめに

2010年3月に文部科学省によって「生徒指導提要」が作成された。これを報じた新聞は「生徒指導提要は、教員が生徒指導をする際のいわばマニュアル本、子どもたちの日常や社会生活について注視すべき点などが記されている。旧文部省が昭和40年に作成後は、全国で校内暴力が社会問題化した昭和56年に一部改定されただけだったが、文科省がインターネットや携帯電話の普及など、時代の変化にあわせて、約30年ぶりに改定。これまでは中高生だけを対象としたが、非行やいじめの若年化に伴い、小学生の生徒指導も対象とした。」¹と解説している。

「提要」は、この場合、物事の要点・要領を取り出して示した書物、と言うことになる²。要点、要領にしては252頁もある「網羅的にまとめた基本書」（まえがき）が目指されたマニュアル本である。これからの生徒指導は、「生徒指導提要」に基づいて対応していくことになる。

貧富の世代間連鎖や過度に競争的な日本の学校の現状をそのままにして、そこから噴出する矛盾を抑え込む傾向を強く持つのが「生徒指導提要」である。学校現場に多大な影響を持つと考えられる「生徒指導提要」を、少年法などの司法福祉や児童相談所に見られる児童福祉の分野との連続性の中で「厳罰化」の流れの一つとして押さえ、このような方向性を、子どもの権利条約との関連で批判的に分析する。

第1章 生徒指導提要

第1節 20世紀末以降の経緯

「生徒指導提要」のまえがきはこのマニュアル本を作るに至った必要理由が述べられている。

「都市化や少子化、情報化などが進展する中で、社会全体で様々な課題が生じており、また、児童生徒の問題行動等の背景には、規範意識や倫理観の低下が関係しているとも指摘されています。(中略)時代の変化に即した網羅的にまとめた基本書等が存在せず、生徒指導の組織的・体系的な取組が十分に進んでいないことも指摘されていました。さらに、児童生徒の抱える問題の背景には、様々な問題が関係しており、警察や児童相談所などの関係機関との連携・協力のネットワークを強化したり、地域や青少年健全育成団体、家庭の協力をを行う必要があることは論を待たないところです。」

指導体制、あるいは組織的な対応、全体への指導と個別的な課題を抱える児童生徒への対応、そして発達障害への理解と支援のあり方にも言及した内容となっている。総じて、全体への規範意識の醸成と個別的な対応について学校内外の連携した組織的な取組みの二つを意識して作成したことが強調されている。

文部科学省はこれまでも少年による重大事件ごとに対応を重ねてきた。1997年のいわゆる酒鬼薔薇事件を踏まえて1998年に「児童生徒の問題行動等に関する調査研究協力者会議」による提言「学校の『抱え込み』から開かれた『連携』へ・問題行動への新たな対応・」、2000年の岡山県バット殴打事件などへの対応として「少年

1 産経新聞 2010年4月18日

2 大辞泉

の問題行動に関する調査研究協力者会議」による提言「心と行動のネットワーク—心のサインを見逃すな『情報連携』から『行動連携』へ—」、2004年6月の長崎県佐世保市児童殺傷事件の再発防止として2004年10月に「児童生徒の問題行動対策重点プログラム」を作成している。

その間、家庭裁判所調査官研修所が2001年に「重大少年事件の実証的研究」、国立教育研究所が2002年に「『突発性攻撃的行動及び衝動』を示す子どもの発達過程に関する研究—『キレる』子どもの生育歴に関する研究—」なども出している。いずれも非行歴のない普通の子どもが重大事件を起こすことの戸惑いと理由が半明しないことからの未然防止のための体制強化が打ち出され、生徒指導を校内に止めず警察等との連携強化によつての対応に活路を見いだそうとするものであった。20世紀から21世紀に変わるこの時代は、経済のグローバル化の対応としてこれまでの高度経済成長以来の日本的な「護送船団方式」を改め、新自由主義的・新保守主義的な社会制度に急激に舵を取った時期であり、総中流意識が消し去られ、社会が二分化し多数の非正規労働者・貧困家庭が作り出された時期であった。小泉元首相の「自民党をぶち壊す」というワンフレーズに熱狂して、福祉社会と安定雇用とを覆していったのであった。大人たちの「ぶち壊す」意識と子どもの「キレる」意識とは同時時代的な様相を示していた。

2005年6月に山口県光高校で爆発物殺傷事件等が起こったことを受けて、2005年9月に文部科学省は「新・児童生徒の問題行動対策重点プログラム(中間まとめ)」をまとめた。この「中間まとめ」で生徒指導体制の強化として「児童生徒の規範意識の向上及び子ども達の安全な学習環境の確保から、学校内規律の維持を指向する『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みを調査・研究するなど、生徒指導体制の在り方について見直しを図る」ことを述べている。ゼロトレランスというアメリカで成功したといわれる厳罰主義の生徒指導方法に言及したことにより、その後の方向性を規定した。

これを受けて2005年11月より2006年3月にかけて国立教育政策研究所生徒指導研究センターは文部科学省初等中等教育局生徒指導課とともに「生徒指導体制の在り方についての調査研究」をおこない、2006年5月に「生徒指導体制の在り方についての調査研究報告書」をまとめた。この報告書の副題は「規範意識の醸成を目指して」である。これまでの方向性である生徒指導体制の校内的な整備と警察等の関連機関との連携に加えて、ゼロトレランスという言葉こそ使っていないが、その手法が導入されている。生徒指導の基準や校則の明確化、事前周知、そして「毅然とした対応」である。

2003年の青少年育成推進本部「青少年育成大綱」に描かれた学校における規範意識を培う指導、教育相談体制の充実、小中学校における出席停止の適切な運用、学校と関係機関からなるサポートチーム等の地域における支援システムづくりを推進し、いじめや暴力行為を減少させるなどの大綱方針に基づく対応が示されている。日常規律であるあいさつの仕方、時間を守ることなどの徹底、そしてそれらの規範が守れない場合の「割れ窓理論(割れた窓ガラスを放置しておくことさらに大きな犯罪につながる)」をもって懲戒処分を毅然とした適用がくり返し述べられている。このような傾向に対して菱村幸彦は、こうした生徒指導は1980年代に熱心な一部の学校で行われ「管理主義教育」として非難された手法と同じであり「いま再び、ゼロトレランスという新たな装いをまとって登場してきたの

は興味深い。結局、洋の東西を問わず、教育には規律の確立が欠かせないことを示している。」とコメントしている³。

第2節 生徒指導提要の概要と課題

このように少年重大事件を契機として、校内的にも個々の教員の裁量で処理されていた生徒指導がまず校長の下に方針が示され、生徒指導主任によって作成された生徒指導上の基準に沿って一体となった取組みが進められた。それにあわせて、教育の場に警察を入れることが問題とされた時代は過去のものとなり、重大事件を媒介にして日常的な学校と警察との連携がつけられた。さらに少年法の改正に連動する形での重罰化による学校・地域の治安の安定が志向されようとしている。この背景には突然にキレる子どもの心のあり方が分からない⁴。分からない以上は、内面を探るよりは外面的な規範基準への可否で判断していこうとする指向性があると考えられる。それは、改正教育基本法第2条で

教育の目標に「態度を養う」という言葉が5回もでてくること、それが「態度でみせるということは、ふりをする、ふりをしなくてはならない、そう感じる。二重人格がふえるんじゃないか。」という子どもの直截な意見ともつながら。いまや何を考えていても関知しない。どのような感情を持っていても構わない。行動や発言に現れたことだけを問題にしようとする危険社会への対応が教育現場にも適用されようとしている(2007: 111頁)⁵。

「生徒指導提要」は、「生徒指導」の概念を「一人一人の児童生徒の人格を尊重し、個性の伸張を図りながら、社会的資質や行動力を高めることを目指して行われる教育活動」と規定している。留意点として①児童生徒に自己存在感を与えること、②共感的な人間関係を育成すること、③自己決定の場を与え自己の可能性の開発を援助することの三つの視点を提示している。そのうえで共感的に児童生徒を理解するためには、子どもの生育歴、家庭や友人関係の客観的情報、発達障害の把握、警察との情報共有などが前提的に必要な資料としてあげられている。

第6章「生徒指導のすすめ方」では、組織的な生徒指導をするためには指導方針の下に校内体制を築き、それぞれの情報の共有、そして規範基準の明確を行い、段階的な指導を行い、問題行動発生時の迅速かつ毅然とした対応を述べている。これらの対応の必要性は改正教育基本法第6条の「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」ことや、学校教育法第21条の規範意識のはぐくみを法的な根拠としている。これらの生徒指導は一部の児童生徒への対応ではありえない。「教員は、すべて

³ 菱村幸彦「“ゼロトレランス”の導入」『教職研修資料』教育開発研究所 2006年8月15日

⁴ 宮台真司は酒鬼薔薇事件に関して、宮台真司 藤井誠二『『脱社会化』と少年犯罪』創出版 2001年で次のように語っている。「我々は一般に、尊厳を『社会』に関連づけています。すなわち、社会の中で位置を占め、他人と関わることで、何かを実現しようという意欲を持つし、そうした実現によって尊厳を構築・維持します。ところが『脱社会的』な人間は、そういう意欲を持ちません。コミュニケーションによって何かを達成できるとは信じていないし、コミュニケーションの中で尊厳を確保しようとも思っていない。その意味で、『脱社会的』な存在にとっては、人とモノとの区別がつかえません。(2001; 14頁)

従来存在したはずの、人を殺せないような育ちあがる生育環境、あるいは社会的プログラムに、大いなる故障が生じているからだ、ということになります。(2001; 25頁)」

⁵ 喜多明人「寛容なき厳罰主義」藤田英典編『誰のための『教育再生』か』岩波書店 2007年

の児童生徒には問題行動の要因が潜在している可能性があるということを常に念頭に対処することに努めなければならない(152頁)とされている。児童生徒のだれもが突然にキレて問題行動や非行を行う可能性へのきわめて強い危機意識が「生徒指導提要」には存在している。

第6章第4節は非行少年への定義と対応である。改正された少年法による区分だけではなく、少年警察活動規則第2条の「非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、深夜はいかいかその他自己又は他人の徳性を害する行為(以下「不良行為」という。)をしている少年をいう。」規定を示して喚起を促している。飲酒、喫煙は「未成年者飲酒禁止法」、「未成年者喫煙防止法」の禁止事項である。また、虐待は「児童虐待防止法」違反であるので、通告義務があることなど法律に基づいた毅然とした対応、そして学習障害のある児童生徒には、被害者にも加害者にもなる可能性があることを前提とした対応が望まれている。

第7章は「生徒指導に関する法制度等」(192～207頁)である。教育の場である学校での生徒指導は、司法福祉である少年法の改正と連続したものとして「生徒指導提要」では強く打ち出されている。この「法制度等」に関して詳しく見てみよう。

第1節が校則、第2節が懲戒と体罰、第3節が出席停止、第4節が青少年の保護育成に関する法令等、第5節が非行少年の処遇である。校則について判例によって校長に幅広い裁量が認められていることが示され、「校長は校則などにより児童生徒を規律する包括的な権能を持つ」と記されている。「児童生徒の内面的な自覚を促し、校則を自分のものとしてとらえ、自主的に守るように指導を行っていくことが重要です。」

(193頁)そして懲罰の基準もあらかじめ周知

するように求めている。

校則について裁判となったのでは、髪型や服装に関するものと、バイク三ない原則に関わるものに大別される。例えば小野中男子丸刈り校則事件の一審判決では富山大学単位不認定等事件最高裁判決の見解を踏襲して「学校は、国・公・私立を問わず、生徒の教育を目的とする教育施設であって、その設置目的を達成するために必要な事項については、法令に格別の規定がない場合でも校則等によりこれを規定し実施することのできる自律的、包括的な権能を有し、校則等は、学校という特殊な部分社会における自律的な法規範としての性格を有している」と述べている。これは部分社会論であり、特別権力関係論や在学契約論などにも、学校については法治主義の原則に縛られない特殊な法律関係にあるとの認識である⁶。このことは子どもの権利条約との関係で改めて問題としたい。

次に懲戒である。懲戒は学校教育法第11条「校長および教員は、教育上必要と認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒、及び学生に懲戒を加えることができる」という規定に基づいている。これに基づき「事実行為としての懲戒」(児童生徒に叱責を加え、起立や居残り、宿題や清掃を科すことなど)と「法的効果を伴う懲戒」(退学や停学)を加えることができる。退学は公立の義務教育段階では学校は行うことができない。出席停止は、学校教育法第35条の規定により、市町村教育委員会が「性行不良であって他の児童の教育に妨げがあると認める児童があるときは、その保護者に対して、児童の出席停止を命じることができ

⁶ 大島佳代子「わが国における校則訴訟と子どもの人権」

http://www.tezukayama-u.ac.jp/tlr/oshima/oshima4_j.htm 2011年4月20日

る。「性行不良」は4項目が定められている。

- ① 他の児童に傷害、心身の苦痛又は財産上の損失を与える行為
- ② 職員に傷害又は心身の苦痛を与える行為
- ③ 施設又は設備を損壊する行為
- ④ 授業その他の教育活動の実施を妨げる行為

である。

この規定にあるように他の児童生徒の教育の妨げとなることが要件であるが、「生徒指導提要」は「学校は出席停止の摘用について積極的に検討する必要があります。」と促している。教育への妨害となる場合には、学校の安全を優先し危険を回避するため、排除をためらわず毅然とした対応が打ち出されている。

また、教育的指導の範囲を逸脱していなければ「有形力の行使（目に見える物理的な力）により行われた」教員の行為もすべては体罰とはならないことが述べられている（参照、文部科学省「問題を起こす児童生徒に対する指導について」2007年2月5日）。体育指導中あるいは体育系の部活動指導中の体罰はなくなならない。そればかりではない。生徒指導においては、問題行動が発生した場合に事実確認が必要となる。児童生徒のアンケートや聞き取りによる事実確認と問題行動を起こした人物の特定と行為の範囲の割り出しには多大な労力と時間がかかる。その聴取過程で教育的指導の範囲を疑わせるような追及も多々行われている実態がある。その後の保護者との連絡や相談においても膨大な時間がかかる。教員は司法関係職員ではない。調査についても専門的な知識を与えられていないばかりか、司法的な素養も十分ではない。そのなかで、「生徒指導提要」に示されるような児童福祉や司法福祉に連続した対応が強く求められている。今後一層、密室で行われる生徒指導中

の体罰や自白の強要など児童生徒の人権を踏みにじる行為が危惧される。聴取についての具体的な手法や配慮に関するガイドラインを策定するとともに、聴取の全過程をビデオ録画、テープ録音するなどの可視化の方策をとるべきである。

「生徒指導提要」第7章「生徒指導に関する法制度等」でページ数の半分を割いて「非行少年の処遇」を論じている。非行少年は、犯罪少年（罪を犯した14歳以上20歳未満の少年）、触法少年（実質的には罪を犯しているが、その行為の時に14歳未満であったため、刑法上、罪を犯したことにはならないとされている少年）、ぐ犯少年（20歳未満で、保護者の正当な監督に従わないなどの不良行為があり、その性格や環境からみて、将来罪を犯すおそれのある少年）に分類される。ぐ犯のぐは眞である。犯罪少年に対する家庭裁判所の役割や少年審判、その手続きと学校の対応や処遇（不処分・審判不開始、保護観察、少年院送致、検察官送致や試験観察）について「生徒指導提要」では丁寧に記述されている。触法少年に関しても児童相談所先議から家庭裁判所送致が述べられ、2007年の少年法改正によって警察官等が逮捕・勾留はできないものの押収、搜索、検証、鑑定、調査が行えるようになったこととともに、警察官の判断で家庭裁判所送致の判断ができるようになったことが記されている。

児童相談所の非行相談対応として一時保護機能や入所措置機能、在宅指導機能が書かれている。「生徒指導提要」はこの間進められてきた少年法の厳罰化と軌をいつにした管理教育的な生徒指導を描いている。そこで少年法の改正を次に概括する。

第2章 少年法改正

少年法の改正には弁護士会を中心にして反対の論戦がくり返されてきた。「新訂版 少年法の解説」⁷の「まえがき」で次のように述べられている。

「2000年の少年法改正では、特に、刑罰を科すことができる最低年齢を16歳から14歳に引き下げ、犯行時16歳以上の少年が故意に犯罪行為により被害者を死亡させた罪の事件については原則検察官送致とし、事実認定手続きに検察官関与制度を導入した点をめぐって、「少年法の刑事手続化・厳罰主義化」が議論されました。そして、本書の初版以降も、少年法は大きな改正がなされています。

2007年には、触法少年の事件について警察官による調査を条文化し、14歳未満の少年についても少年院に送致することができるようにするとともに、付添人制度を拡充する改正がなされ、2008年には、一定の重大事件の被害者等による少年審判の傍聴制度を創設し、被害者等による記録の閲覧・謄写の範囲を拡大し、被害者等の申出による意見聴取の対象者を拡大し、(中略)少年法は、依然として「改正の嵐」の中にあるようにみえます。この「嵐」は、表面的には「少年法の刑事手続化」・「被害者等への配慮」として表れていますが、その背景には世論の「強固な不寛容の心情」があり、そして、その根底には世論の「排除の論理」が伏在しているように思えてなりません。」

関哲夫が嘆く世論の「排除の論理」の伏在が重要な視点である。世論は新自由主義政策によって社会が分裂状況にあり、不安感が蔓延する中で、少しでも危険の可能性のあるものを排除

しようとする方向へ流れて行っている。そしてそれはいつ自分が排除される側にまわるかもしれないとの危惧と一体となった意識の形成である。子どもだけではなく大人も含めた社会全体が少しのきっかけでキレる可能性を持った社会状況となっている。「生徒指導提要」の「教員は、すべての児童生徒には問題行動の要因が潜在している可能性があるということを常に念頭に対処することに努めなければならない」(152頁)というフレーズを思い起こして欲しい。少年法の改正の審議会(法制審議会少年法部会)に弁護士会推薦で出席した若穂井透は、児童福祉が虐待問題に焦点化され、少年犯罪への対応が不十分となっている現状が、ますます司法福祉への依存に傾き、さらには司法の中では司法福祉への軽視が進むことを課題としてあげている⁸。

「まず児童相談所は急増する児童虐待に忙殺され、重大な触法事件に対応する余裕がない。非行問題の専任スタッフを配置している児童相談所は極めて少ない。児童相談所の調査鑑別能力は、家庭裁判所調査官、少年鑑別所と比較すれば見劣りが激しい。児童相談所の一時保護所は開放処遇のため、逃亡防止など身柄確保が十分ではない。さまざまな児童を混合処遇する一時保護所に、重大な触法少年を入所させれば弊害が大きい。児童相談所の手続には、被害者への配慮がない等々の批判である。」

このような認識に立って弁護士会も提言を行っている。「少年法等の一部改正する法律案に対する意見」(日本弁護士連合会 2005年3月17

7 関哲夫「新訂版 少年法の解説」一橋出版 2008年11月 4頁

8 若穂井透「少年法改正の争点 司法福祉と児童福祉の課題は何か」現代人文社 2006年2月 94頁

日)⁹である。

その骨子は注9の通りである。少年法等の課題を言及していない「生徒指導提要」にも根底において排除の論理を共有しているといえる。

確かに、重大事件に示される少年犯罪への取り組みから、児童全体への福祉へ児童福祉施策の重点が移行しつつあるように感じられる。その

⁹ 日本弁護士連合会「少年法等の一部改正する法律案に対する意見」(抜粋) 2005年3月17日より。

2、警察官及び児童相談所の調査について、次のような法的整備がなされるべきである。

(1) 触法少年及びぐ犯少年について、警察及び児童相談所の調査段階で、少年が弁護士の援助を受ける権利を制度化すべきである。

(2) 触法少年及びぐ犯少年の低年齢の子どもからの聴取についての具体的手法や配慮に関するガイドラインを策定するとともに、聴取の全過程をビデオ録画、テープ録音するなどの可視化の方策をとるべきである。

3、触法少年及び14歳未満のぐ犯少年に対して適切な対応ができるよう、次のような環境整備を行うべきである。

(1) 触法少年及び14歳未満のぐ犯少年について、児童相談所が適切な事実調査を含めた対応ができるように、児童福祉司や心理判定員等のスタッフの増員や専門性の強化、専門部署、対策半の設置等、必要な条件整備を行うべきである。

(2) 触法少年及び14歳未満のぐ犯少年に適切に対応できるように、一時保護所の人的、物的拡充を図るべきである。

(3) 重大な触法事件を起こしたり、精神的医療措置が必要な14歳未満の少年に対応するためには、児童自立支援施設の拡充をはかるべきである。

4、保護観察処分の実効性を確保するために、保護監察官を増員するとともに、保護司の専任方法を検討して、初演の保護観察に適切な保護司の確保が可能なように改善すべきである

ような傾向はあるが、以下のような視点をもった真摯な対応も模索されている。児童福祉の現場では、社会福祉が措置から契約に移行する中で、小規模養護を実現することで自立に向けた改善の方向を得ようとする取り組みが行われている。¹⁰

「何が原因で、何が結果なのかを明確にすることもなかなか困難です。たとえば、「食事をほとんど作ってもらえないためにコンビニで万引きする」、「家にいると殴られるから深夜徘徊する」といった状況は、現象としては非行として現れていますが、その子どもの育ちの実情を考えると、むしろ虐待の被害者という見の方が適切かもしれません。子ども時代に虐待を受けて育った親が、虐待と子育ての区別がつかず、再び虐待をしてしまうという事例も同様です。

社会的養護は、児童養護サービスの基本的な考え方を示すものです。子どもおよび保護者の生活の全体及び生活史を十分に理解し、かかわっていくことが重要です。また、「かわいそうな子」、「保護してあげないといけない子」という見方ではなく、権利の主体として位置づけることも重要です。」

厳罰化を求める少年法改正や公教育における毅然とした生徒指導が行われようとしている中で、教育のみならず児童福祉、司法福祉を子どもの人権の視点から全体的にとらえることが必要である。子どもの権利条約という国際的な水準から、「生徒指導提要」に示される厳罰化の課題を次に取り上げる。

第3章 子どもの権利条約

¹⁰ 小池由佳・山縣文治「社会的養護」ミネルヴァ書房 2010年4月9、10頁

子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)は1989年11月20日、国連総会で採択された国際条約であり、日本は1994年3月、国会承認、5月22日から効力が発生している。第28条で「教育への権利」、第29条で「教育の目的」が定められている。第28条2に「学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するための全ての適当な措置をとる」ことを求めている。

第12条の意見表明権や第13条の表現の自由、第15条の結社および集会の自由は「学校の規律」の前提とされなくてはならない。特に意見表明権は、自己決定の権利の手続き的な権利として保障されるべきであり、単に表明させればよいというパターンリズム(父権主義・温情主義)によって解釈されてはならない。保護される存在から自己決定権を持つ主体へ転換を促す国際条約の適用に当たって日本は国内関連法を改正しなかった。そのために、現在まで趣旨の徹底が図られていない。そればかりか、これまで論述してきたように条約の趣旨から逸脱する方向に進んでいる。

また、子どもの権利条約の自動執行的性格も問題とされ、判例への影響も見られないのが現状である¹¹。

条約第44条により条約において認められた権利の実現の進捗状況を「子どもの権利に関する委員会」へ報告する義務が締約した国に求められており、これまで日本は3回(1998年、2004年、2010年)の報告とそれに対する所見を委員

会に出している。以下、2010年の子どもの権利委員会の日本に関する第3回の総括所見を取り上げる¹²。

主に教育と少年司法について言及したところを見てみよう。委員会は、子どもの包括的な権利法の制定と国家的な行動計画の策定をまず求めている。日本が子どもの貧困に課題を持っていること。そして高度に競争的な学校環境が就学年齢層の子どものいじめ、精神障害、不登校、中途退学および自殺を助長している可能性があることを懸念として表している。いじめと戦う努力を強化し、かつそのような措置の策定に子どもたちの意見を取り入れるように勧告している。子どもの最善の利益が、少年法等の改正で反映されていないことから、刑事責任の最低年齢を18歳に戻すことなどを勧告している。

また矯正施設等での暴力が高い水準でおこなわれていることを懸念している。そして、子どもの意見の尊重が求められている。例えば「43児童相談所を含む児童福祉サービスが子どもの意見をほとんど重視していないこと、学校において子どもの意見が重視される分野が限られていること、および政策策定プロセスにおいて子どもおよびその意見に言及されることがめったにないことを依然として懸念する。委員会は、権利を有する人間としての子どもの尊重しない伝統的見解のために意見の重みが深刻に制限されていることを依然として懸念する。44締結国が、あらゆる場面(学校その他の子ども施設、家庭、地域コミュニティ、裁判所および行政機関ならびに政策策定プロセスを含む)において、自己に影響を及ぼすあらゆる事柄に関して全面

¹¹ 齊藤功高「わが国裁判所判例にみる子どもの権利状況と子どもの権利条約の影響」『文教大学国際学部研究紀要』第10巻2号 2000年 61～79頁 及び 北川善英「子どもの人権と「子どもの最善の利益」」『横浜国立大学研究紀要』第35巻 1995年 105～114頁

¹² 日本語訳は平野裕二の子どもの権利・国際情報サイトを利用している。
<http://www26.atwiki.jp/childrights/pages/13.html> 2011年4月20日

的に意見を表明する子どもの権利を促進するための措置を強化するように勧告する。」である。

このような趣旨の勧告は過去2回でも同じように委員会から表明されたが、ほとんど無視した政策を日本政府は行ってきた。しかし、勧告自体も過度に競争的な教育制度という一般的な問題に根拠をおき、それ以上の踏み込んだ分析がなされていない。第3回総括所見に引用されている「少年非行の防止に関する国際連合指針(リャド・ガイドライン)」では「31 学校は、公平かつ公正な方針と規則を促進すべきである。規律の維持に関する方針を含む学校方針の策定と実施ならびに意思決定の場面には、生徒の代表が参加していなければならない」(日本語訳; 平野裕二)と明確に記されている。このような国際的な子どもの権利の水準に対応した国内的な合意形成が求められている。

しかし、少年法改正や「生徒指導提要」に見られる子どもの状況の背景には、貧困の世代間連鎖や子ども・家庭間の分裂状況があり、実質的な教育の機会均衡を失っていることがある。そのことを無視し、現象のみを押さえ込む役割として厳罰化が打ち出されているのである。この傾向は、1990年代のアメリカ合衆国の状況と同じかもしれない。

アメリカで始まったゼロトレランスが、文部科学省の生徒指導方針に影響を与えている。その状況をアメリカ教育見聞記「アメリカの事例に学ぶ 学校再生の決めて ゼロトレランスが学校を建て直した」で見よう。「1997年2月、クリントン大統領は「規則を強化し、ゼロトレランス方式の確立」を全国民に呼びかけた。この“呼びかけ”もあって、現在では、アメリカの学校はほぼ完全に規律を回復したのである。現在の日本の学校再生のためには、どうしてもこのゼロトレランス方式を知らずしては、学校

を建て直すことはできないと思う。」と述べ具体的な事例をあげている¹³。

「細かい規則を作り、それに違反した生徒は、ゼロトレランス方式により罰せられ、ただちにオルタナティブスクールに送られるのである。したがって、正規の学校には、教師の指導に従わないような問題生徒はいないのである。正規の学校は、規則正しく、明るく、自由で、のびのびとした雰囲気になっているのである。大多数の善良な生徒の教育を守るために、問題生徒はオルタナティブスクールへ送り、身をもって罰を体験させる。そこで反省し立ち直れば、元の学校に帰すのである。」

つまり細かな規則を作って、原因を究明することなく行動それ自体を問題として、罰を与え、最終的には排除する仕組みを作って学校を正常化する手法である。

そして、著者は日本の学校再生に向けた「生徒指導改革10か条」を提案している。「第1条 細かい校則を作ること、第2条 教育行政が、生徒指導綱領を作ること、第3条 道徳的徳目教育を行うこと、第4条 教師を尊敬すること、第5条 管理職は、生徒指導専門職の意識を持つこと、第6条 学校の安全・秩序を教育の最大の目的の一つにすること、第7条 生徒自身の行動に責任を持たせること、第8条 早期に、小さな違反から指導すること、第9条 オルタナティブな学校を作ること、第10条 見せかけの観念的指導論から脱却すること」である。

第9条以外は「生徒指導提要」のいずれかに反映されている。しかし、その有効性が論証さ

¹³ 加藤十八「アメリカの事例に学ぶ 学校再生の決めて ゼロトレランスが学校を建て直した」学事出版 2000年7月

れたわけではない。アメリカ合衆国の全ての学校が明るく、のびのびとした雰囲気になったわけではなく、学校から排除された子どもたちは社会で治安悪化をもたらし、学校自体も罰を受け排除される子どもたちがなくなることはない。もし、有効であるとしても、それは子どもの人権の思想からかけ離れた方策によっていることは確かである。アメリカ合衆国はまず、社会全体として銃規制をすべきであろう。

現在、子どもの権利条約を締結していない国はソマリアとアメリカ合衆国のみである。子どもの権利条約に唯一批准していないアメリカ合衆国（ソマリアは国としての統一性をもていない）の手法を導入しても、現在の学校における生徒指導上の課題はもちろん、学校教育の改善にも至る可能性はない。厳罰主義はアメリカ合衆国でも見直しが進んでいるといわれている。

現代社会を危険社会と規定し、リスク回避のために数値に表れたデータによって法規制を厳しくして対応する社会システムは、数値と基準とに過度に依存するために円滑な社会を実現しないばかりか、東日本大震災・東電福島第1原発の事故に見られるように取り返しの効かない破滅的な状況をもたらすものである¹⁴。リスク管理の一手法である厳罰主義の道を進もうとする「生徒指導提要」の速やかな見直しが必要である。

<参考文献>

- ・ウーリッヒ・ペッグ（東廉監訳）「危険社会」二期出版 1998年
- ・三木剛史「社会の思考—リスクと監視と個人化」学文社 2010年

¹⁴ 船木正文「学校暴力と厳罰主義—アメリカのゼロ・トレランスの批判的考察」『大東文化大学紀要41号』155-170頁 2003年3月

学校給食法への食育導入の過程と問題点

福山 文子 *FUKUYAMA, Ayako* お茶の水女子大学大学院博士課程

Title : The Process of the Introduction of a Concept “Shokuiku” to the Law of School Lunch and Problems Accompany the Introduction

FUKUYAMA, Ayako : Doctoral Program Student of Ochanomizu University

Key Words : the Law of School Lunch, a concept “shokuiku”

The purpose of this article is to clarify the process of the introduction of a concept “shokuiku” to the Law of School Lunch (Gakkokyushoku-ho) and problems accompany the introduction. In 2008, the Law of School Lunch was revised. The most important point of the revision is the introduction of a concept “shokuiku”. By following the process of the introduction, it was confirmed that there were some connections between the introduction and the Fundamental Law of “shokuiku” (Shokuikukihon-ho), the Fundamental Law of Education (Kyoikukihon-ho), the Law of School Education (Gakkokyoiku-ho), and government guideline for teaching (Gakushusido-yoryo).

Especially, the roll of “shokuiku” as a transmitter of the specific ideology of the Fundamental Law of Education could be worthy to notice. In addition to that, we have to know some issues of “shokuiku”. First, “shokuiku” could only make meal and food matter worse. Second, the government has imposed a new obligation on us under mask of “shokuiku”. Final, “shokuiku” could neglect culture of minority.

Regrettably, we are uncertain that “shokuiku” can solve a lot of problems regarding meal and food.

はじめに

現代の食にかかわる課題は、朝食欠食の習慣化、孤食、食習慣の乱れなど多岐にわたる。そして、それらを背景として、様々な立場や考え方から食育の重要性が語られてきているが、これまでのところ食育に関する統一された定義はないと言われている¹。その語源として、明治期の書物²が紹介されることが多いにもかかわらず、現在の行政政策上の食育との間に連続性がないとも指摘される食育³という言葉であるが、両者における乖離のみならず、1980年代以降さまざまな定義付けがなされてきたのである。森田(2004)によれば、明治期に知育や体育等を支える基盤として食育の重要性が主張されたものの、この言葉は一般に定着するには至らず、再度使用例が認められるのは1980年代になってからとのことである⁴。そして、1990年代に入り、食に関心のある人々や関係者がこの言葉を使用することが多くなり、1993年には厚生省保健医療局健康増進栄養課(当時)の監修で『食育時代の食を考える』(中央法規)が出版された⁵。また、農林水産省の『食』と『農』の再生プラン(2002年)や「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」「同2003」で政府の課題として位置付けられたこともあり、様々な機会を通じて取り組まれていた食に関する取り組みや教育が、次第に「食育」の名で括られるようになった⁶。

平成17(2005)年には、このような広範な内容を含む食育に関し、基本理念を定め、国や地方公共団体、教育関係者、さらには国民に対しても責務を明らかにするとともに、食育に関する施策の基本となる事項を定める、食育基本法が成立し、平成20(2008)年3月に告示された学習指導要領総則には「学校における食育の推進」が位置づけられた。

そして、本稿で取り上げる学校給食法に関しては、平成20(2008)年6月、「学校保健法等の一部を改正する法律案」が公布され(平成20年に改正された学校給食法を、以下、平成20年法)、翌年4月1日に施行されたことに伴い、同法の目的などが一部改正され食育が導入された。文科省によれば、この改正は「学校給食を活用した食に関する指導の充実を図る等の措置を講ずるもの」

1 森田倫子「食育の背景と経緯—『食育基本法案』に関連して」国立国会図書館 調査と情報第457号、2004、p.3。

2 例えば、石塚左玄『食物養生法』(明治31年)における、「嗚呼何ぞ学童を有する都会魚塩地の居住民は殊に家訓を厳にして躰育智育才育は即ち食育なりと観念せざるや」(子どもたちを養育する人たちは、家訓を厳しくして、体育、知育、才育には食育が重要であると考えべきである)。

3 森田倫子、前掲書、p.1。

4 例えば、飯野節夫「非行・落ちこぼれは健脳食で治る—食育(食べもの教育)のすすめ—」『月刊教育の森』1983や、小児科医真弓定夫『お母さん! アトピーから赤ちゃんを守ってあげて:心ゆたかな子供を育てる食育のすすめ』合同出版、1998。

5 森田倫子、前掲書、p.2。

6 同上、p.2。

となっている⁷。学校給食法は、昭和 29 (1954) 年に制定されて以来、その時々状況に応じて必要な改正が行われてきたものの、法の根本をなす第 1 条 (この法律の目的) や第 2 条 (学校給食の目標) の大改正は、今回が初めてと言われている⁸。さらに、内閣府が出している食育白書において、「学校給食法の根幹にかかわる部分の改訂を含むものであり、我が国の学校給食の歩みの中でも特に銘記されるべき法改正である」と指摘されているが、改正後に示された法律の目的に、下記の通り「学校における食育の推進」が明記されたことから明らかなように、根幹に関わる部分の改正には食育が大きな役割を果たしていると言える。

第 1 章 総則

(この法律の目的：平成 20 年法)

第 1 条

この法律は、学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するものであり、かつ、児童及び生徒の食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすものであることにかんがみ、学校給食及び学校給食を活用した食に関する指導の実施に関し必要な事項を定め、もつて学校給食の普及充実及び学校における食育の推進を図ることを目的とする。(下線、筆者)

以上のような食育という言葉の取り扱いの経緯、および食育の法制化を踏まえた上で、本稿では、食育が学校給食法に導入される過程を追いながら、その問題点について論考していくこととする。食育導入の過程と問題点を論考する資料としては、主に、文部科学省学校保健法等の一部を改正する法律の公布について (通知)、内閣府平成 20 年版「食育白書」、及び食育基本法に関する審議についての記録である、参議院内閣委員会会議録第十三号等を参考にすることとする。

第 1 章 学校給食の歴史—学校給食法制定の背景と成立の過程—

ここではまず、昭和 29 (1954) 年に制定された学校給食法 (以下、昭和 29 年法) の制定の背景と、成立までの過程について論じることを通し、これまで学校給食法が担ってきた役割について明らかにしたい。

学校給食は、明治 22 (1889)年、山形県鶴岡町 (現鶴岡市) の私立忠愛小学校において、家が貧しくて、お弁当を持ってこられない子どもに対して、この小学校を建てた僧が、おにぎり・焼き魚・漬け物といった昼食を出したのが始まりといわれている。その後徐々に日本中に広まっていった学校給食であるが、戦争が始まり、昭和 16 (1941) 年頃から食料が不足するようになり、給食も続けられないところが多くなってきた。

戦後まもなく、困難な食料事情のもとで、ララ物資⁹といわれる物資寄贈を受けながら、昭和 21

⁷ 文部科学省「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について (通知)」より。

⁸ 平成 20 年版「食育白書」(内閣府) 第 3 章 第 3 節コラム:「学校給食法の改正について」より。

⁹ ララ(LARA:Licensed Agencies for Relief in Asia:アジア救援公認団体)が提供していた日本向

(1946)年に、戦後の新しい学校給食の基本的な方針を示した、文部・厚生・農林三省次官通達「学校給食実施の普及奨励について」に基づいて、東京・神奈川・千葉で学校給食が開始された。当時給食の再開は、世論の絶大な支持を得て、給食実施児童数は年々増加し、昭和 25 (1950) 年には 69%に達したといわれている。

その後、給食の財源となっていたアメリカからの資金が打ち切られるなど給食の実施が危ぶまれた時期もあったが、全国各地で国庫補助による学校給食の継続への要望や、学校給食の法制化が叫ばれるようになり、昭和 29 年法が制定された¹⁰。

昭和 29 年法においては、その法の目的、目標について、下記のように簡潔に述べられている。

(この法律の目的：昭和 29 年法)

第1条

この法律は、学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資し、かつ、国民の食生活の改善に寄与するものであることにかんがみ、学校給食の実施に関し必要な事項を定め、もつて学校給食の普及充実を図ることを目的とする。(下線、筆者)

(学校給食の目標：昭和 29 年法)

1. 日常生活における食事について、正しい理解と望ましい習慣を養うこと。
2. 学校生活を豊かにし、明るい社交性を養うこと。
3. 食生活の合理化、栄養の改善及び健康の増進を図ること。
4. 食糧の生産、配分及び消費について、正しい理解に導くこと。

第2条に、「学校給食については、義務教育諸学校における教育の目的を実現するために、次の各号に掲げる目標の達成に努めなければならない。」とあることを根拠に、食育白書においては、『食育』という言葉は使われていないものの、まさに食育推進の観点から戦後の学校給食は再出発した」と述べられているが¹¹、上記のような学校給食の歴史からみても、制定当時の食料事情を反映し、学校給食の普及充実そのものを目的としていたことが見てとれる。昭和 29 年法は、学校給食の根拠法として戦後の学校給食の復興と発展の基盤となったのである。

第2章 平成 20 年法～食育が導入されるまでの過程

平成 20 年に行われた学校給食法の改正は、新しい教育基本法及び学校教育法の趣旨を、学校教

けの援助物資のことであり、飲食物料・衣類・医薬品・雑貨など大量の物資が日本に寄贈された。

¹⁰ 給食の歴史については、内閣府の HP および、(財)千葉県学校給食会の HP <http://www.juk2.sakura.ne.jp/rekisi.html> を参考にした。

¹¹ 平成 20 年版「食育白書」(2) 学校給食法の制定と改正の部分より。

育の実際の場面において具体化していくための法改正とも言われている¹²。食育基本法の制定、教育基本法と学校教育法の改正における教育目標の見直し、さらには新学習指導要領総則における「学校における食育の推進」という明確な位置付けを経て、平成20年法に食育が導入されたことを、ここで確認しておきたい。そして、「学校給食法の改正とともに、本年3月に告示された新指導要領において、その総則で『学校における食育の推進』が明確に位置づけられ、関連教科等においても食育に関する記述がなされたことは、まさしく食育推進のための両輪が揃い、学校給食を通じて、食育の推進を図るための原動力になることが期待できます」¹³との記述通り、今回の学校給食法改正の柱は食育導入といえる。そこでここでは、食育基本法、教育基本法、学校教育法の各法律、および新指導要領と、平成20年法との間に認められる関連性について示すことを通して、平成20年法に食育が導入されるまでの過程を追って行くこととする。

以下にその関連性を確認するために、平成20年法に示された7項目の目標を示すとともに、三法と新指導要領における関連個所に下線を引く。なお、この7項目の目標は、食育の観点を踏まえ新たな目標も加えて整理されたものといわれ、食育白書においては、この目標の整理・充実により、学校給食が単なる栄養補給のための食事にとどまらず、学校教育の一環であるという趣旨がより明確になったと指摘されているものである¹⁴。

(学校給食の目標：平成20年法)

1. 適切な栄養の摂取による健康の保持増進を図ること。
2. 日常生活における食事について正しい理解を深め、健全な食生活を営むことができる判断を培い、及び望ましい食習慣を養うこと。
3. 学校生活を豊かにし、明るい社交性及び共同の精神を養うこと。
4. 食生活が自然の恩恵の上に成り立つものであることについての理解を深め、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと。
5. 食生活が食にかかわる人々の様々な活動に支えられていることについての理解を深め、勤労を重んずる態度を養うこと。
6. 我が国や各地域の優れた伝統的な食文化についての理解を深めること。
7. 食料の生産、流通及び消費について、正しい理解に導くこと。

1 食育基本法（平成17年6月成立）との関連性

食育基本法は、かねてより自由民主党がマニフェストにその制定を盛り込んでいたもので、平成17（2005）年6月に可決・成立し、7月に施行された。また、平成18（2006）年には食育基本計画を作成し、食育推進にあたっての目標値を掲げている。食育に取り組む目的を、「21世紀にお

¹² 平成20年版「食育白書」1. 改正内容の部分より。

¹³ 同上、2. おわりに、の部分より。

¹⁴ 同上、1. 改正内容の部分より。

る我が国の発展のためには、子どもたちが健全な心と身体を培い、未来や国際社会に向かって羽ばたくことができるようにするとともに、すべての国民が心身の健康を確保し、生涯にわたって生き生きと暮らすことができるようにする」こととし、また、「子どもたちが豊かな人間性をはぐくみ、生きる力を身に付けていくためには、何よりも『食』が重要である」とし、法律の制定に際しては、以下のような食に関わる現在の課題が指摘されている¹⁵。

- ・社会情勢が目まぐるしく変化し、日々忙しい生活を送る中で、人々は食を大切にすることを忘れてきている。
- ・国民の食生活において、栄養バランスの偏った食事や不規則な食事が増加している。
- ・肥満や生活習慣病（がん、糖尿病など）の増加、過度の痩身志向が増えている。
- ・BSE、残留農薬や遺伝子組み換え食品など食の安全性の問題が発生している。
- ・食糧自給率は主要先進諸国の中でも最低レベルであり、食の海外への依存の問題も長年にわたる国政の課題である。
- ・豊かな自然の下ではぐくまれてきた、地域の文化の香りあふれる食文化が失われる危機にある。

また、第1章総則の、第2条以下に以下の7箇条の基本理念が示されている。

1. 国民の心身の健康の増進と豊かな人間形成への寄与
2. 食に関する感謝の念と理解の増進
3. 食育推進運動の展開
4. 子どもの食育における保護者、教育機関の役割
5. 食に関する体験活動と食育推進活動の実践
6. 伝統的な食文化、環境と調和した生産への配慮及び農山漁村の活性化と食料自給率の向上への貢献
7. 食品の安全性の確保における食育の役割（下線、筆者）

食育基本法と平成20年法との関連としては、食育基本法により食育という概念が法制化されたことに伴う影響に加え、その基本理念と学校給食の目標の中に示されている「環境の保全に寄与する態度」、及び「伝統的な食文化についての理解」との間に関係性を読み取ることができる。

2 教育基本法（平成18年12月改正）との関連性

教育基本法第2条の「教育の目標」から、平成20年法に与えた影響を指摘することができる。

教育基本法第2条「教育の目標」

¹⁵ 学校保健・安全実務研究会「新訂版 学校保健実務必携」第一法規株式会社、2009、p.1503。

教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
- 二 個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。
- 三 正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 四 生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 五 伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。(下線、筆者)

具体的には、食生活や食文化に関連させ「勤労を重んずる態度」、「生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度」、「伝統的な食文化についての理解」などの項目が加わったことが分かる。さらに、学校教育法についても見てみよう。

3 学校教育法(平成19年6月改正)との関連性

学校教育法第21条「義務教育の目標」を見てみると、教育基本法と同様に、平成20年法の学校給食の目標との間に関連性が認められる。

学校教育法第21条「義務教育の目標」

義務教育として行われる普通教育は、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 二 学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 三 我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する態度を養うとともに、進んで外国の文化の理解を通じて、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。
- 四 家族と家庭の役割、生活に必要な衣、食、住、情報、産業その他の事項について基礎的な理解と技能を養うこと。
- 五 読書に親しませ、生活に必要な国語を正しく理解し、使用する基礎的な能力を養うこと。
- 六 生活に必要な数量的な関係を正しく理解し、処理する基礎的な能力を養うこと。
- 七 生活にかかわる自然現象について、観察及び実験を通じて、科学的に理解し、処理する基礎的な能力を養うこと。

- 八 健康、安全で幸福な生活のために必要な習慣を養うとともに、運動を通じて体力を養い、心身の調和的発達を図ること。
- 九 生活を明るく豊かにする音楽、美術、文芸その他の芸術について基礎的な理解と技能を養うこと。
- 十 職業についての基礎的な知識と技能、勤労を重んずる態度及び個性に応じて将来の進路を選択する能力を養うこと。(下線、筆者)

具体的には、食生活や食文化に関連させ「生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度」、「伝統的な食文化についての理解」、「勤労を重んずる態度」、などの項目が平成20年法に加わったことが確認できよう。

4 新学習指導要領との関連性 (平成20年3月告示)

学習指導要領の改訂にあたり、中央教育審議会は平成20年1月の答申において、社会の変化への対応の観点から教科等を横断して改正すべき事項の一つとして、食育について提言している。これまで食に関する学校における指導は、従来から学校給食や関連教科などにおいて、食生活と心身の発育・発達などの内容に関して行われてきていたが、食育の推進が国民的課題となり、また中央教育審議会の提言も踏まえ、新学習指導要領総則に「学校における食育の推進」が位置づけられた¹⁶。

<小学校(中学校)学習指導要領 第1章総則>

第1 教育課程編成の一般方針

3. 学校における体育・健康に関する指導は、生徒の発達の段階を考慮して、学校の教育活動全体を通じて適切に行うものとする。特に、学校における食育の推進並びに体力の向上に関する指導、安全に関する指導及び心身の健康の保持増進に関する指導については、保健体育科の時間はもとより、技術・家庭科、特別活動などにおいてもそれぞれの特質に応じて適切に行うよう努めることとする。また、それらの指導を通して、家庭や地域社会との連携を図りながら、日常生活において適切な体育・健康に関する活動の実践を促し、生涯を通じて健康・安全で活力ある生活を送るための基礎が培われるよう配慮しなければならない。(下線、筆者)

このように食育は、新学習指導要領の総則に示され、学校の教育活動全体を通じて推進するものとして明確に位置付けられ、学校において食育を効果的に推進するためには、地域や学校の実態及び児童生徒の食に関する課題や健康状態等を的確に把握し、それにふさわしい全体計画を作成し、家庭や地域社会と連携を図りつつ、計画的、継続的に食に関する指導を行うことが重要であるとされた。また、食に関する指導の全体計画の、原案の提案から計画の実施・評価に至る進行管理を行うなど、学校における食育の推進の中核的な役割を担い、今日職員間の連携・調整の要としての役割を果たすのが栄養教諭であるが、文部科学省は、各学校における食に関する指導を充実させるた

¹⁶ 学校保健・安全実務研究会、前掲書、p.1506。

め、教職員用の指導参考資料「食に関する指導の手引」を作成し、各学校の取り組みを支援している¹⁷。

食に関する指導の目標：（食に関する手引きより）

- 食事の重要性、食事の喜び、楽しさを理解する。
- 心身の成長や健康の保持増進の上で望ましい栄養や食事のとり方を理解し、自ら管理していく能力を身に付ける。
- 正しい知識・情報に基づいて、食物の品質及び安全性等について自ら判断できる能力を身に付ける。
- 食物を大切にし、食物の生産等にかかわる人々へ感謝する心をもつ。
- 食事のマナーや食事を通じた人間関係形成能力を身に付ける。
- 各地域の産物、食文化や食にかかわる歴史を理解し、尊重する心をもつ。

以上のことから、新学習指導要領総則に「学校における食育の推進」が明確に位置付けられただけでなく、文科省が作成した「食に関する手引き」には、食育の目標ともいえる「食に関する指導の目標」が記されていた。平成20年法には、新学習指導要領の強い影響が認められるといえよう。

以上が、平成20年法と、食育基本法、教育基本法、学校教育法の三法及び、新学習指導要領との間に認められた関連性であり、平成20年法への食育導入の過程ともいうことができるだろう。先に、一般に食育と言う概念には統一された定義はないと述べたが、食育基本法においても明確な定義付けではなくある程度広い解釈が可能な理念が示されるにとどまり、平成20年法には食育基本法の理念の一部が反映された。そして、教育基本法、学校教育法の両法に関しては、「食生活や食文化に関連させる」という、いわば食育を媒介とする形をとりながら、その目標が平成20年法に投影されたといえるのではないかと。また、新学習指導要領に関しては、総則における「学校における食育の推進」の明記および「食育の目標」と言い換えることが可能とも思われる「食に関する指導の目標」の存在からも、その強い影響を読み取ることができた。

第3章 食育導入に関わる問題点

今回の改正に伴う平成20年法への食育導入に関しては、先に論じたとおり、「新しい教育基本法及び学校教育法の趣旨を、学校教育の実際の場面において具体化していくための法改正」であり、食育基本法の制定、教育基本法と学校教育法の改正における教育目標の見直しを踏まえたものである。さらに、新学習指導要領 総則における「学校における食育の推進」という明確な位置付けを

¹⁷ 学校保健・安全実務研究会、前掲書、p.1508。

経て、食育推進への「両輪が揃った」のであり、これら三法と新学習指導要領の影響を受けていることは、前章の「平成20年法へ食育が導入されるまでの過程」を見ても明らかといえよう。したがって食育導入に関わる問題点は、平成20年法のみを集約して語れるものではないと考えられる。また、問題点は、「食育」の解釈のあり方、法制化の是非、食育導入の結果として生じた課題など多様な角度から論ずることが可能であろう。

本稿では、平成17(2005)年6月9日に行われた、同法に関する審議についての記録を参考に、食育導入の結果として現在の我々が負うことになった問題を中心に考えてみたい。食育基本法の成立直前に行われたこの審議においては、食育の法制化等について多くの疑問が投げかけられている。以下に参議院内閣委員会会議録第十三号に記載されている同審議の中から主な意見を拾い、要約して記載する。

- ・地域の中で、食育は言われなくても行われてきたのではないかと。本当に基本法を作らなければならなかったのか。
- ・感謝の念と理解というものが法律で定められている。感謝の念とは、おのずと湧いてくるものであり、法律で規定するのは不適切ではないか。
- ・多くの国民は食の安全について高い関心を持ち、安全で安心できる食材を使った良い食事を自分でも食べたいし、家族にも食べさせたいと思っている。また、親子で一緒に食事を作ったり、家族そろって食卓を囲んだりすることの楽しさや大切さも、国に一々言われなくても皆わかっている。しかし食の安全性について不安が払拭されないのはなぜか、栄養の偏りや不規則な食事、家族がばらばらの食事を余儀なくされているのもなぜか。それは、これまで国がその責任において食品の安全に関する十分な情報を国民に分かりやすく提供してこなかったし、国民が仕事と家庭を両立できるように全力で支援してこなかったからではないか。国が行うべきは、食をめぐる様々な問題の原因や背景を分析し、これまでの対応の不十分や問題点を検証し、その上で課題解決に向けて政策を展開することだ。そのようなことをせずに、食育の名目で法律を制定し、国民や家庭に責務を負わせることは、国の責任をあいまいにし、放棄することであり、本末転倒ではないか。
- ・食育の基本理念の真の実現には、消費者や国民の権利の観点が必要なのではないか。
- ・長時間労働になっているサラリーマンが大変厳しい状況で働いている。子どもが帰ってきて一緒に夕食を囲むというようなことはもう不可能に近い状況になっている。国民の判断力、努力だけで健全な食生活を送ることはできるのか。
- ・食の安全に関しては、消費者に選ぶ力を養うように求めるよりも、生産者とか加工者など、供給サイドの責任が大事なのではないか。
- ・十七年度の予算では、関係費として、農水、文科、厚生、食品安全委員会と合わせて約百億である。(さらに衆議院議員小坂憲次氏は、食育基本法を通し、18年度以降この予算をさらに充実させるよう後押ししたいと述べている)

これらの議論のなかには、食育を多額の予算をつけて国民運動として推進することへの疑問、食育を通して解決しようとする課題（栄養の偏り、不規則な食事、肥満や生活習慣病の増加、過度の瘦身志向等の問題、「食」の安全上の問題、「食」の海外への依存の問題など¹⁸）が、構造的な問題であり、食育で解決できる問題ではないのではないかと意見、あるいは感謝などの感情は法律による規制には馴染まない等の意見が含まれているといえよう。

さらに、森田（2004）が挙げている「官による一律の食育運動がいいのか」「不健康な食生活を見直し、当たり前のご飯の大切さを認識することに、多額の税金を使う必要があるのか」との意見¹⁹や、「生活の質は、その人自身が実感するものであって、他者の価値観に基づく評価になじまない」「嗜好を含む個人の内的生活に要喩(ようかい)すべきではないのではないかと」との指摘もある²⁰。

このような議論、指摘も踏まえ、本稿では食育導入の一連の結果として、現在の我々が負うことになった問題点を含め下記の3点を指摘したい。

- ・食育が解決しようとする課題は、市場経済の行き過ぎ、メディアのありかた、貿易政策、産業・雇用政策等にかかわる問題であり、食育が答えとなりえないものが少なくない。食育を国民運動として推進することで、かえって問題の本質から目をそむけさせ、かえって解決の遅れに繋がることはないだろうか。
- ・個人の生活や嗜好あるいは感謝の念といった感情に法律が踏み込み、管理していく方向性、あるいは個人の責務まで規定されたという事実に関しては、我々一人ひとりが認識する必要性があるのではないかと。
- ・グローバル化が進展し、異なる文化的な背景の子ども達が教室内で共に学ぶ現実において、「伝統的な食文化」など、多数派の文化を前面に打ち出すことは、多様性への排除へ繋がらないだろうか。

昭和29年法から半世紀以上を経た現在、国公立学校において学校給食を実施している学校数は全国で32,972校、実施率は94.5%である。また、完全給食の実施率は89.9%となっており²¹、学校給食の普及充実はほぼ達成されたといっている。平成20年法では、現代の食の課題を踏まえ、実態としての目的が食育にとって代わられたとすることができるだろう。しかし上記の議論にもあるように、現代の食の課題は食育が解とはなりえないものも多く、個別の政策で解決すべきことも少なくない。

食育は、極めて曖昧な概念であり、多様な解釈を加えることが可能といえる。だからこそ、教育基本法や学校教育法の教育の目標などを投影する媒介として一定の役割を果たし得たともいえるだろう。一方、現代の食にかかわる課題については誰しもが感じていることで、その解決の必要性に

¹⁸ 食育基本法の前文より。

¹⁹ 森田倫子、前掲書、p.10。

²⁰ 新日法規株式会社 e-hoki 「法案の解説と国会審議：今なぜ食育なのか」
<http://www.e-hoki.com/law/diet/19.html> 2011年6月取得。

²¹ 文科省学校給食実施状況調査（平成19年5月1日現在）より。

ついて異論を唱えるものは少ないと思われるが、その解決策として「食育」がどれ程の役割を果たし得るのかについては、未知数であると言わざるをえない。

改訂学習指導要領と道徳教育の特徴

～イングランドのシティズンシップ教育の視点から～

杉田かおり

SUGITA, Kaori

筑波大学

Characteristics of Moral Education in the Revised Course of Study in Japan Implication from the approach of citizenship education in England

This paper aims to clarify the characteristics of moral education in the revised course of study in Japan, and to draw implication from the approach of citizenship education in England.

In the revised course of study, three main characteristics of moral education are pointed out. Firstly, new objectives are added, such as “respect our traditions and culture”, “love the country and region” and “honor the public spirit”. Secondly, it put more emphasis on moral education by describing that the specific moral education teaching has a “pivotal” role among the moral education activities in schools, and by setting a new position as “teacher of promoting moral education”. Thirdly, it also underlined the importance of norm consciousness. Instead of these characteristics, the revised course of study contains same features from 1958. It states only objectives without methodologies, and lists virtues which students should feel, not think.

In England, a new subject “Citizenship” was introduced in the national curriculum from 2002. It contains both aspects of moral and civic education. In this subject, thinking critically and exchanging opinions are key skills which students should learn. They are also useful for making moral education in Japan more

effective.

はじめに

本稿では、まず 2008 年に告示された新しい学習指導要領（以下、改訂学習指導要領）における道徳教育の特徴について整理する。次に、今回の改訂の一方で従来から引き継がれている道徳教育のあり方について検討する。その上で、イングランドのシティズンシップ教育の取り組みを参照し、最後にそこから得られる示唆について考察する。

第1章 改訂学習指導要領における道徳教育——新しい目標・推進体制の強化・規範の重視

改訂学習指導要領における道徳教育の特徴について、小淵は次の3点を指摘している。まず、教育基本法改正の影響を受けて、道徳教育の目標として「伝統と文化」「愛国心」「公共の精神」が強調されている点、次に、道徳教育推進体制をこれまで以上に強固なものにしようとしている点、最後に、規範重視の方向性がこれまで以上に強く打ち出されている点である。

道徳教育の推進体制についてはさらに、①道徳の時間が学校における道徳教育の「要」であることが学習指導要領に明記されたこと、②道徳教育は各教科等の特質に応じて指導するものであることが明記されたこと、③「道徳推進教師」を中心に、全教師が協力して道徳教育を展開すると改められたこと、④道徳の時間の授業の公開が明記されたこと、が挙げられている。これらの点が学校の教育活動全体による道徳教

育ではなく、道徳の時間を中心とした道徳教育の推進体制づくりにかかわっていることを指摘している¹。以下では、それぞれの特徴について詳しくみていきたい。

(1) 道徳教育の新しい目標——「伝統と文化」「愛国心」「公共の精神」

改訂学習指導要領では、従来の道徳教育の目標に加えて「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛し」、「公共の精神を尊び」、「他国を尊重し、国際社会の平和と発展や環境の保全に貢献し」が加えられた。これらは 2006 年に改正された教育基本法における教育の目標や、学校教育法の一部改正で新たに規定された義務教育の目標を踏まえたものであるとされる²。

新たに加えられた目標のうち、もともと問題視されているのは「我が国と郷土を愛し」という記述である。この点は「愛国心」に関する問題として議論がなされている。小淵はこの目標が加えられたことについて、手続き的な問題と内容的な問題があることを指摘している。まず手続き的な問題とは、中央教育審議会（以下、中教審）の審議を経て作成された「学習指導要領改訂案」が中教審の了解なしに告示段階で変更されたことである。また内容的な問題とは、このような道徳教育の目標を掲げることが教育行

¹ 小淵朝男『『道徳』を問う』『教育』2008年、pp.41-43。

² 文部科学省『小学校学習指導要領解説・道徳編』（以下、『小学校解説』）および『中学校学習指導要領解説・道徳編』（以下、『中学校解説』）2008年、p.7。

政として妥当なものか否かが問われることである³。

橋迫も学習指導要領の改訂過程における記述の変化に着目している。今回の学習指導要領改訂の方針を打ち出した2008年の中教審答申『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』では、「06年教育基本法と改正学校教育法で愛国心が掲げられたことに触れてはいるが、愛国心を強化するという方針はとくには打ち出されていない。さらに、今回の学習指導要領改訂においても、2008年2月に発表された『改訂案』の段階では愛国心は明記されていなかった。それが、3月に告示された『確定版』では、総則に愛国心が盛り込まれるに至っている」という。この変化の背後にどのような働きかけがあったのかは明らかではない。しかし、「上から声高に愛国心の育成が叫ばれるとき、われわれは警戒を怠ってはならない」と述べている⁴。

両者が注意を促しているのはある特定の愛国心を教え込むという行為であり、愛国心をめぐる議論自体を不要なものとしているのではない。愛国心をめぐることは、さまざまな議論が可能である。ただし、今回の学習指導要領改訂に先立つ教育基本法改正をめぐる議論において愛国心がどのように論じられたのかについては留意しておく必要がある。

市川は、旧教育基本法（1947年施行）も愛国心の涵養を含意していたと解されるにもかかわらず、愛国心の涵養を理念として規定する方向で教育基本法の改正が求められたことについて、「改正論者が求めているのは単に国を大事にす

るといった程度の愛国ではなく、『国家のために一命を捧げる』ということである。その意味では、“愛国”という以上に“殉国”を求めるものであり、であればこそ愛国心を含意するだけでは足りず、明記することを強く主張したのであろう」と述べている⁵。教育基本法改正を踏まえて道徳教育の目標に愛国心が加えられたとすれば、教育基本法改正をめぐる愛国心がどのように議論されたのかを視野に入れておく必要があるだろう。

（2）道徳教育推進体制の強化——「要」としての道徳の時間・道徳教育推進教師

道徳教育推進体制の強化に関しては先に4つの点が指摘されていた。以下では、道徳の時間が学校における道徳教育の「要」であることが明記されたこと、および「道徳推進教師」を中心として全教師が協力して道徳教育を展開すると改められたことの2点に着目したい。

①「要」としての道徳の時間

学校の教育活動全体で道徳教育をすすめるという考えは、1958年の道徳の時間の導入以前だけではなく、導入後も含めて戦後一貫して言われてきた基本方針である⁶。しかし、改訂学習指導要領では「第1章 総則」の第1「教育課程編成の一般方針」の2において「要」という表現が用いられ、道徳教育における道徳の時間の中核的な役割や性格が明確にされることとなった。すなわち道徳教育と道徳の時間との関係について、「道徳の時間は、道徳教育の『要』として、各教育活動における道徳教育を補充、深化、統合する役割を果たす」と位置づけられたので

³ 小淵、前掲、p.41。

⁴ 橋迫和幸「今日における道徳教育の創造的展開のための課題と展望——新学習指導要領『道徳』の検討を中心に」宮崎大学教育文化学部紀要『教育科学』第21号、2009年、p.66。

⁵ 市川昭午「教育基本法と愛国心（愛国心を考える・2）」『教職研修』2008年、10月、pp.56-59。

⁶ 小淵、前掲、p.42。

ある⁷。

道徳の時間を学校における道徳教育の「要」とする記述は、1989年の学習指導要領改訂を受けて発行された文部省『小学校指導書・道徳編』に初めて登場した。この位置づけは1999年の文部省『小学校学習指導要領解説・道徳編』でも踏襲されている⁸。それが今回の改訂においては、学習指導要領のレベルに「格上げされた」ということになる⁹。

『改訂のポイント』でも述べられているように、「要」とは「各教育活動における道徳教育を補充、深化、統合する役割」を意味している。小淵はこの点について補充論にはそれなりの説得力があるとしても、「深化や統合となると、学校内の他の教育領域における道徳教育の質や内容が、『道徳』の時間に、どう深化し、どのように統合されるかは、必ずしも明らかではない」と指摘している。補充に関しては、「福祉の問題や障害者の現実等について、あるいは、環境問題や平和の問題、さらには、差別や人権の問題など、子どもたちに補充的に考えてもらいたいテーマは多い」という¹⁰。藤田は、「道徳の時間の役割を一方では学校における道徳教育の『要』として説明し、他方では引き続き『補充』という言葉で説明することに矛盾はないのであろうか」と疑問を呈している¹¹。このように、道徳

の時間を道徳教育の「要」として位置づけるにあたっては、一貫した説明が不十分な状況にあるといえよう。

また橋迫は、「要」という表現から「道徳の時間があかかも道徳教育全体の司令塔であるかのように、教科や特別活動における道徳教育のあり方を方向づける役割を果たすようにする」という解釈がありうるかもしれないが、教科学習や特別活動の本来の任務をおろそかにする可能性に注意を促している¹²。

②道徳教育推進教師

「校長をはじめ全教師が協力して道徳教育を展開する」という1998年の記述が、改訂学習指導要領では「校長の方針の下に、道徳教育の推進を主に担当する教師（以下「道徳教育推進教師」という）を中心に、全教師が協力して道徳教育を展開する」と改められた¹³。文部科学省の『解説』によれば、この記述においては「全教師で作成する道徳教育の諸計画について、校長の方針を明確にし、学校として取り組む重点や特色を明確にする必要があることを示すとともに、道徳教育の推進を中心となって担う教師を位置付け、学校として一体的な推進体制をつくることの重要性」が示されているという¹⁴。

道徳教育推進教師は、学校における道徳教育の「全体を掌握しながら、全教師の参画、分担、協力の下に道徳教育が円滑に推進され、充実していくように働きかけていくことが望まれる」とし、その役割として次の8点が例示されている。①道徳教育の指導計画の作成に関すること、②全教育活動における道徳教育の推進、充実し

⁷ 義務教育課『学習指導要領 改訂のポイント（小学校 道徳）』（以下、『改訂のポイント（小学校）』）および『学習指導要領 改訂のポイント（中学校 道徳）』（以下、『改訂のポイント（中学校）』）2008年、pp.3-5。

⁸ 藤田昌士「道徳：学校の教育活動全体を通じて行う道徳教育——その批判と創造」『新小学校学習指導要領改訂のポイント』日本標準、2008年、p.86。

⁹ 橋迫、前掲、p.62。

¹⁰ 小淵、前掲、p.44。

¹¹ 藤田、前掲、p.89。

¹² 橋迫、前掲、p.63。

¹³ 小淵、前掲、p.42。

¹⁴ 文部科学省『小学校解説』p.10、および『中学校解説』pp.9-10。

関すること、③道徳の時間の充実と指導体制に関すること、④道徳用教材の整備・充実・活用に関すること、⑤道徳教育の情報提供や情報交換に関すること、⑥授業の公開など家庭や地域社会との連携に関すること、⑦道徳教育の研修の充実に関すること、⑧道徳教育における評価に関すること、である¹⁵。

橋迫はこの点について「学校の教育活動全体をとおしての道徳教育を効果的に行なうために学校経営や教育課程編成をめぐって取り組むべき課題や条件を明確にしたり、道徳の授業にふさわしい資料を整備したりすることは、きわめて大切なことである」と述べる一方で、「改正学校教育法で主幹教諭や指導教諭などが漸設され、教員の職階制が強められたことと合わせて考えれば、道徳教育推進教師の職務が各教員に対する職務命令のような形にならないような配慮が求められる」としている¹⁶。藤田も同様の指摘をしており、「上からの管理統制を強めるものとして機能する恐れがある」ことについて懸念している¹⁷。

さらに小淵は、「校長方針の絶対化と、『道徳教育推進教師』の導入による教員の階層化・格差化という問題があるだけでなく、将来における『道徳』の教科化(あるいは、『特別教科』化)につながる問題」についても指摘している¹⁸。

この指摘の背景には、2000年に提出された教育改革国民会議の報告書や2007年の教育再生会議の第二次報告において道徳の教科化をめぐる議論がなされてきたということがある。ただし、2008年の中教審答申においては教材の充実を重要な課題として提起し、教科化については

見送られている¹⁹。今回の改訂では教科化には至らなかったが、道徳の教科化を推進しようとする政治的な圧力が存在しており、道徳教育推進教師がそれを主導する位置づけを与えられることに対する懸念が表明されている。道徳の教科化をめぐる動向については今後も注視する必要がある。

(3) 規範重視の方向性

2008年の中教審答申においては道徳教育の充実・改善について、規範意識の育成を重視する方向性が示されている。答申においては「学習指導要領改訂の基本的な考え方」のうちの一つである「豊かな心や健やかな体の育成のための指導の充実」の中で次のように言及されている。

子どもたちに、基本的な生活習慣を確立させるとともに、社会生活を送る上で人間としてもつべき最低限の規範意識を、発達の段階に応じた指導や体験を通して、確実に身に付けさせることが重要である。その際、人間としての尊厳、自他の生命の尊重や倫理観などの道徳性を養い、それを基盤として、民主主義社会における法やルールの意義やそれらを遵守することの意味を理解し、主体的に判断し、適切に行動できる人間を育てることが大切である²⁰。

この提言を受け、改訂学習指導要領「第1章総則」の第1の2に次の記述が加えられた。まず小学校版では、「児童が基本的な生活習慣、社

¹⁵ 義務教育課『改訂のポイント(小学校)』p.13、および『改訂のポイント(中学校)』p.11。

¹⁶ 橋迫、前掲、p.70。

¹⁷ 藤田、前掲、p.89。

¹⁸ 小淵、前掲、p.42。

¹⁹ 橋迫、前掲、pp.61-62。

²⁰ 中央教育審議会『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』(答申)、2008年、p.29。

会生活上のきまりを身に付け、善悪を判断し、人間としてしてはならないことをしないようにすることなどに配慮しなければならない」とされた²¹。また中学校版では、「生徒が自他の生命を尊重し、規律ある生活ができ、自分の将来を考え、法やきまりの意義の理解を深め、主体的に社会の形成に参画し、国際社会に生きる日本人としての自覚を身に付けるようにすることなどに配慮しなければならない」とされた²²。

これらの記述からも分かるように、規範重視の傾向は小学校版において顕著である²³。また、「未熟な段階の児童には有無をいわせずきまり（規範）を身につけさせ、分別が育ちつつある生徒にはきまりの大切さについてその自覚に訴えることが重視されている」ともとれる²⁴。

橋迫は、規範意識の育成の大切さはいうまでもないとしながらも、これまでの政策動向を振り返ると、このことを無条件に肯定することはできないという。それは「外から規範の枠組みを子どもたちに注入し、それに従って行動するように強制しようとする動きが、これまでもたびたび見られた」からである。例えば2000年の教育改革国民会議の報告書では、「子どもはひ弱で欲望を抑えられ」ないという子ども観に立っており、「子どもを甘やかさず毅然たる姿勢で社会規範を身につけさせ、秩序に従わせるべきだという、高圧的な視線」が感じられると指摘している。そして「そもそも、規範意識、すなわち他者に配慮し、規則にしたがって行動しようとする意識は、規範を守ることが自分のためでもあると自覚されるときに生まれるのでは

ないか」と述べ、「道德教育によって教訓を垂れることより、子どもたちが大事にされているという実感をもてるようにかれらを処遇すること」が必要であると指摘している²⁵。

シティズンシップ教育との関係においては、中学校版の「法やきまりの意義の理解を深め、主体的に社会の形成に参画」するという記述に着目しておきたい。

第2章 引き継がれる道德教育の特徴——方法論の欠如・徳目重視の心情主義

学習指導要領の改訂を受けて道德教育に新たな特徴がみられるようになった一方で、従来の道德教育のあり方がそのまま引き継がれている側面もある。今回の改訂は、1958（昭和33）年の学習指導要領の改訂において、道德が教育課程に位置づけられて以来5回目の改訂となる。1回目の改訂は1968/1969（昭和43/44）年、2回目は1977（昭和52）年、3回目は1989（平成元）年、4回目は1998（平成10）年である。『解説』においては、「今回の改訂においても、道德教育に関する基本的な考え方は変わっていない」と述べられている²⁶。

小淵は、過去から引き継がれている道德教育の特徴を2点指摘している。ひとつは、目標等は提示しても、その目標に向けて児童・生徒を実際に指導するための方法論について、参考になることをほとんど何も述べていないという点である。もうひとつは、徳目中心の目標論になっている点である。その背後には、徳目を感じることで人は道德的人間になるという前提があり、「子ども一人ひとりに徳目の大切さを心か

²¹ 文部科学省『小学校学習指導要領』2008年、pp.1-2。

²² 文部科学省『中学校学習指導要領』2008年（2010年一部改正）、pp.1-2。

²³ 小淵、前掲、p.42。

²⁴ 橋迫、前掲、p.68。

²⁵ 同上、pp.68-70。

²⁶ 文部科学省『小学校解説』p.12、および『中学校解説』p.11。

ら実感させることが道徳授業の目標(心情主義)になっているという。その一方で、「子どもが所与の状況のなかで〔状況を超えた視点からの状況批判を含みつつ〕もっとも適切な行為選択を追求するという知的な判断力の指導は、現行の学習指導要領ではほとんど推奨されていない」と述べている²⁷。

小淵が指摘するこの2点は内的関連をもっているとも考えられる。すなわち、道徳教育があまりに徳目重視の心情主義に偏っているため、方法論を示すことができないということである。この点については、シティズンシップ教育において「重要概念」が設定される一方で、必要となる「スキル」や「知識」について言及されている点と比べると対照的であるといえる。

第3章 イングランドにおけるシティズンシップ教育の特徴

イングランドにおいては2002年から中等教育段階(キーステージ3~4:11~16歳)においてシティズンシップ教育が必修化されることになった。シティズンシップ教育は、道徳教育的な要素と公民教育的な要素を併せ持つものであると考えられる。道徳教育的な側面としては、カリキュラムにおいて学習の鍵となる概念(価値)が設定されおり、それを中心として必要となるスキルや知識が設定されている。また公民教育的な側面としては、社会への参加が重視されていることから、そのために必要な知識として政治の仕組みや市民としての権利・義務などについて学ぶことが求められている。しかし、その力点の置き方は日本の道徳教育や公民教育とは異なっているといえる。以下では、イングランドのシティズンシップ教育の主要な特徴に

ついて整理したい。

(1) 導入の経緯とその後の展開——「行動的な市民」の育成

イングランドにおいてシティズンシップ教育を学校のカリキュラムにおける必修の教科として導入することを提起したのは、1997年に労働党政権が成立した後に提出された1998年の報告書(通称、クリック報告)である。報告書においてはシティズンシップ教育の基本的なあり方が示され、中心的な理念として「行動的な市民(active citizen)」が提起された。この背景には、若者の政治的無関心の広がりによって民主主義社会を維持できなくなることへの危機感があった。またシティズンシップ教育は「社会的・道徳的責任」「政治的リテラシー」「コミュニティへの参加」の3つの要素を含むものとされた。クリック報告を受けて、シティズンシップ教育のナショナル・カリキュラムが作成され、2002年から実施されることとなった。

その後、中等教育段階全体のカリキュラムに一貫性と柔軟性をもたせるため2005年からカリキュラムの見直しの作業が始められることになった。シティズンシップ教育に関しては2007年に報告書(通称、アジェグボ報告)が提出されることとなり、クリック報告で示されたシティズンシップ教育の3つの要素に加えて、「アイデンティティと多様性:連合王国における共生」を第4の要素とすることが提起された。アジェグボ報告の提案を取り入れるかたちでシティズンシップ教育のナショナル・カリキュラムが改訂され、2008年から実施されている。

(2) シティズンシップ教育のアプローチ——学習方法とトピック

シティズンシップに関する学習は、積極的な

²⁷ 小淵、前掲、p.43。

参加を通じて行われることが期待されている。教室では議論や討議などを通じて、また学校や地域社会ではそれぞれに参加することによって市民であることを学ぶことになる。実生活の中で学習を発展させ、実践に移す機会を与えることが目指されている。

またシティズンシップ教育で扱われるトピックは、次のような特徴をもつとされる。実際に人びとの生活に影響を与えているという点で「現実的 (real)」であること、まさに今起こっているという点で「時事的 (topical)」であること、家族や友人にも関連する場合は個人の次元にも影響を与えるという点で「慎重な扱いを要する (sensitive)」こと、人びとが強固な意見を有しているという点でしばしば「論争的 (controversial)」であること、人びとが考えていることが社会において正しいかどうか・善いことかどうかにかかわるという点で「道徳的 (moral)」であること、である²⁸。

シティズンシップ教育の主眼は、現代社会の多様な問題を扱い、その中でさまざまな概念(価値)についての理解を深め、また話し合うためのスキルを身につける点にある。何よりも他の人びとと相互に意見を交換する中で自分自身の思考を深めていくことが目指されているといえよう。

(3) スキルの重視

2008年版ナショナル・カリキュラム「シティズンシップ」においては、シティズンシップ教育において獲得されるべきスキルとして、①批判的思考と探究 (critical thinking and enquiry)、②アドボカシーと代表 (advocacy

and representation)、③見識と責任のある行動をとること (taking informed and responsible action) が示されている。

まず①については、「a 論争的な課題や問題について探究する際に、多様な理念、意見、信条、価値について熟考することができる」「b さまざまな情報や資料を用いて課題や問題について研究し、計画し、調査することができる」「c 多様な価値、意見、視点を分析し、評価することができる、偏見を認識することができる」の3点が挙げられている。

次に②については、「a 議論、公的な討議、投票を通じて、他者に対して自分自身の意見を表明し、説明することができる」「b 多様な見解を考慮に入れながら、研究、行動、討議を通じて学んだことを表現し、議論をすることができる」「c 再考を促すように他者を説得したり、他者の意見を変容させたり、他者の考えを支持するような理由とともに、自分の主張を正当化することができる」「d 賛成か反対かにかかわらず、他者の見解を代弁することができる」の4点が挙げられている。

最後に③については、「a 計画した目的を達成するために問題や課題に取り組む際に、創造的なアプローチを探究することができる」「b 他者に影響を与え変化をもたらすために、あるいは望まない変化に抵抗する際に、シティズンシップに関する課題について交渉し、計画し、行動を起こすために時間と資源を適切に用いながら、個人あるいは他者とともに取り組むことができる」「c コミュニティや世界における行動の現在や将来の影響について分析することができる」「d 学んだこと、うまくいったこと、遭遇した困難、さまざまな方法をとったことについて評価し、自分の成長について振り返るこ

²⁸ Huddleston, T. and Kerr, D. (eds), *Making Sense of Citizenship: A Continuing Professional Development Handbook*, London: Hodder Murray, 2006, p.13.

とができる」の4点が挙げられている²⁹。

ここで着目したいのは、自分自身の意見をどのように形成するのかという点について詳細に言及されていること、そして自分の意見を他者に伝える際に、相手の意見に働きかけるといった観点が含まれていることである。前者については、自分自身の意見を形成する際にさまざまな情報や資料を利用することで、相手に対して自分の意見の根拠を示しながら説得的に説明するということを重視しているといえる。また後者については、自分の意見を表明するだけでなく、それによって相手に働きかけるとことまでが視野に入れられている。つまり、話し合いを通じてお互いの意見が変容する可能性を考慮に入れているのである。

これらの観点が示しているのは、自身の感情や心情を伝えること以上に、自分自身の意見を他者に説明することが重視されているということである。

終章 まとめにかえて——日本における道徳教育への示唆

イングランドのシティズンシップ教育は、これまで述べてきた日本の道徳教育とは異なる視点からのアプローチを提起しているといえる。しかし、改訂学習指導要領においてシティズンシップ教育の考え方がまったく反映されていないとはいえない。端的には、中学校版に「法やまじりの意義の理解を深め、主体的に社会の形成に参画」するという記述が加わったことが挙げられよう。この点はまさしくイングランドのシティズンシップ教育が目標とするところと相

違はないといえるだろう。

また、中学校版の『解説』においても、シティズンシップ教育と同じような方向性を示している箇所がある。道徳性の発達について述べた中の「ウ 社会の一員としての自覚のめばえ」における次の記述に着目したい。

知的発達の著しい中学生にとって、社会的な視点を持ち、社会の一員としての生き方を考えることは、必ずしも不可能ではない。少なくとも、そうした問題を知的に理解し、主体的に受け止める基礎は、十分にあるといえる。そこで、道徳性の発達の観点を踏まえて、個人と社会との関係についての理解を深めることが重要となる。すなわち、個人が社会からいかに大きな影響を受け、また、個人の在り方がいかに社会に影響を及ぼすかという個人と社会との密接な関係を理解することが、中学生に社会の一員としての自覚をはぐくむ基礎となる。現代社会の様々な問題も、ただそれを知識として教えるのではなく、常に、生徒たちの生き方にどうかかわるかという観点からとりあげる時には、すでにそれは、道徳教育の重要な一翼を担っているのである。／人間の生活は、知識基盤社会やグローバル化の時代の到来により、社会的な相互依存関係をますます深めている。生徒が、個人と社会との関係について適切な理解をもつことが、後に民主的な社会や国家の発展、他国の尊重、国際社会の平和と発展や環境の保全への貢献などの基礎となるのである³⁰。

このような視点を道徳教育においてさらに生かしていくことができれば、徳目重視の心情主義といわれる問題点を克服していくことができ

²⁹ Qualifications and Curriculum Authority (QCA), *Citizenship: Programme of Study for key stage 3 and attainment target*, London: QCA, 2007, pp.30-31.

³⁰ 文部科学省『中学校解説』p.20。

るのではないだろうか。

また、シティズンシップ教育において重視されるスキルについても今回の改訂を通じて重視されるようになった。『改訂のポイント』によれば、「全教育活動で充実する言語活動に関するものとして、道徳的価値観の形成を図る観点から、自己の心情や判断等を表現する機会を充実して、自らの成長を実感できるようにすることが重視」されるようになった³¹。

この点については、改訂学習指導要領の「第3章 道徳」の第3「指導計画の作成と内容の取扱い」において示されており、「自分の考えを基に、書いたり話し合ったり（討論したり）するなどの表現する機会を充実し、自分とは異なる考えに接する中で、自分の考えを深め、自らの成長を実感できるよう工夫すること」と述べられている（括弧内は中学校版）³²。この点をさらに展開させる際には、イングランドのシティズンシップ教育において獲得が目指されているスキルが参考になるだろう。

日本における道徳教育に関しては、論争的な側面が多い。しかし、そのこと自体を議論の対象とすることができるようになれば、よりよい道徳教育の構築に向けた一歩を踏み出すことにつながるのではないだろうか。

³¹ 義務教育課『改訂のポイント（小学校）』および『改訂のポイント（中学校）』p.5。

³² 文部科学省『小学校学習指導要領』p.94、および『中学校学習指導要領』p.102。

イングランドの地方教育行政・学校理事会について

～学校ガバナンスを考えるために～

嶺井 正也 *MINEI, Masaya* 専修大学

Note on local educational administration and school governing body in England

This note aims to clarify the system local educational administration and school governing body to analyze the school governance by comparative study method. The system in England is very different from the Japanese one. England does not have school board system which control and conduct Japanese schools. On the other, Japan does not have the school governing body such as in England.

I could clarify and understand the England system in this paper. The system that elected councilors lead the educational administration cannot be understood well by us. Because in Japan, the educational administration is independent relatively of a local assembly.

In the next paper, I will clarify the relationship between the local educational administration that is conducted by council and the school governance through the school governing body.

はじめに

日本で学校理事会制度が一躍注目されるようになったのは2009年9月に政権の座についた民主党が「マニフェスト2009」で次の案を提示したからである。

- 公立小中学校は、保護者、地域住民、学校関係者、教育専門家等が参画する「学校理事会」が運営することにより、保護者と学校と地域の信頼関係を深める。
- 現在の教育委員会制度を抜本的に見直し、教育行政全体を厳格に監視する「教育監査委員会」を設置する。

なおマニフェストのもとになっていた「INDEX2009」では次のように説明されている。

<教育の責任の明確化>

国の責任と市町村の役割を明確にした教育制度を構築します。

(1)国は、義務教育における財政責任を負うとともに、「学ぶ権利」の保障について最終責任を負います(2)現行の教育委員会制度は抜本的に見直し、自治体の長が責任をもって教育行政を行います(3)学校は、保護者、地域住民、学校関係者、教育専門家等が参画する学校理事会制度により、主体的・自律的な運営を行います。

<中央教育委員会の設置>

教育行政における国（中央教育委員会）の役割は、(1)学習指導要領など全国基準を設定し、教育の機会均等に責任を持つ(2)教育に対する財政支出の基準を定め、国の予算の確保に責任を持つ(3)教職員の確保や法整備など、教育行政の枠組みを決定する——などに限定し、その他の権限は、最終的に地方公共団体が行使できるものとします。

<保護者や地域住民等による「学校理事会」の設置>

地方公共団体が設置する学校においては、保護者、地域住民、学校関係者、教育専門家等が参画する「学校理事会」が主な権限を持って運営します。学校現場に近い地域住民と保護者などが協力して学校運営を進めることによって、学校との信頼関係・絆を深め、いじめや不登校問題などにも迅速に対応できるようにしていきます。こうした学校との有機的連携・協力が生まれることは、地域コミュニティの再生・強化にもつながります。

この二つを見ると、学校理事会の設置は教育行政の大幅な見直しとセットになっている。したがって、学校理事会制度をとっている国を参照する場合には教育行政制度をも見ておく必要があることを意味している。

さて、民主党が考える、学校運営にかなり権限を有するような学校理事会という制度を導入しているのはイングランドやウェールズなどのUKの国々とニュージーランドである。学校理事会に該

当する英語は前者では School Governing Body となっており、後者では School Board of Trustees となっている。

イングランドと NZ の学校理事会の違いは、地方自治体の教育行政機関を残しているかにどうかにより、権限が違ふ。後者は自治体の教育行政機関を廃止して中央の教育省と学校とが直結するようになっているため、個々の学校理事会の権限がかなり大きくなっている。

本稿は地方自治体に教育行政にかかわる権限や組織を残しているイングランドの地方教育行政制度を明らかにし、その後、学校理事会との関係を分析することにする。

第1章 大ロンドン(Greater London)のウォルサム・フォレスト特別区(London Borough of Waltham Forest)の教育行政制度

第1節 イングランドの地方行政制度とロンドン特別区の行政制度全般

イングランドの地方行政制度は図表のように、一層制と二層制からなっている¹。ロンドンは一層制で、今回とりあげるのはロンドンの特別区の教育行政制度である。

<表1>

区 分	イングランド		
	ロンドン<一層制>	大都市圏<一層制>	<二層制> 非大都市圏 <一層制>
地域政府	Greater London Authority (GLA) (グレーター・ロンドン・オーソリティー)		
県機能	London Borough Council (ロンドン区) (32)	Metropolitan District Council (大都市圏ディストリクト) (36) (*)	County Council (カウンティ) (27) Unitary Council (ユニタリー) (56)
市町村機能	City of London Corporation (シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション)		District Council (ディストリクト) (201)
より小さい自治体機能		parish (パリッシュ) (ごく少数)	parish (パリッシュ) (約10,000)

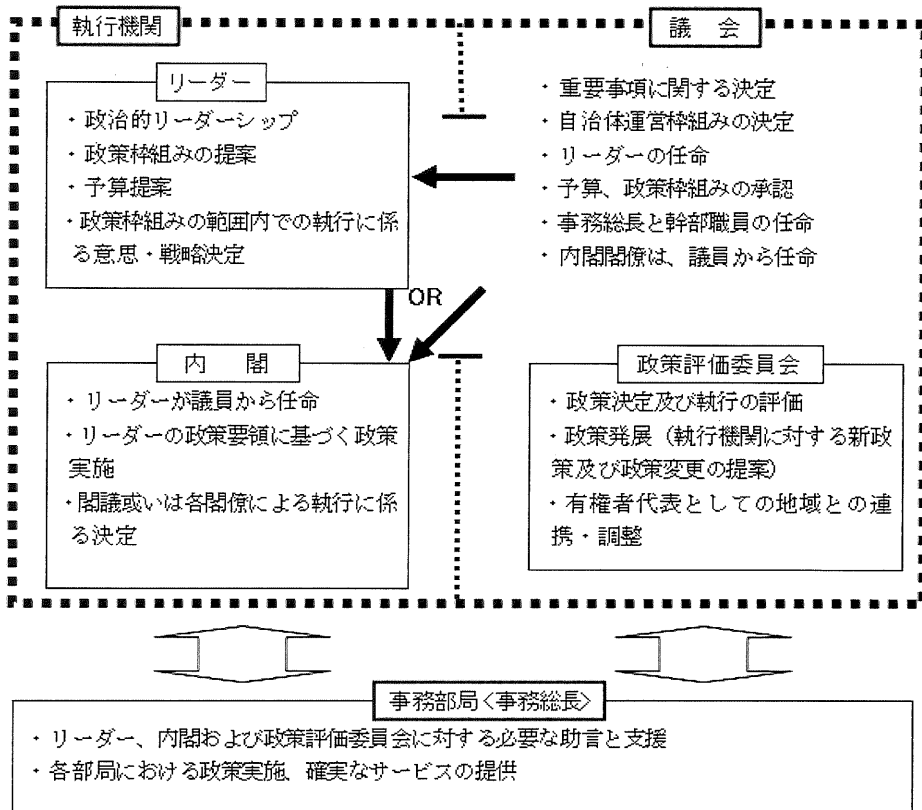
図1 (38頁) に示したように、大ロンドンにはシティ・オブ・ロンドン (図中の1) に加えてシティ・オブ・ウェストミンスター (図中の2) を含む32の特別区(borough)がある。その特別区の一つであるウォルサム・フォレスト特別区はロンドン北部にあり図中の28に該当する。

¹ 財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所「英国の地方自治(概要版)2011年改訂版」17頁。
<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/img/pdf/J2011.pdf> 2011年10月28日確認

特別区ではそれぞれ4年に1回の選挙で選ばれた議員 (Councillor) から選ばれる内閣 (the Cabinet) が中心となって事務スタッフと一緒に特別区行政を担うようになっている²。区長 (mayor) は多くの特別区では議員のなかから選出されるが、3区だけは直接選挙になっている。この地方自治体がカウンシル (council) である。これらの関係は表2のようにになっている³。

特別区にはまた地域協議会 (Community Council) があり、地域ごとの課題について協議している。

<表2 「リーダーと内閣」制>



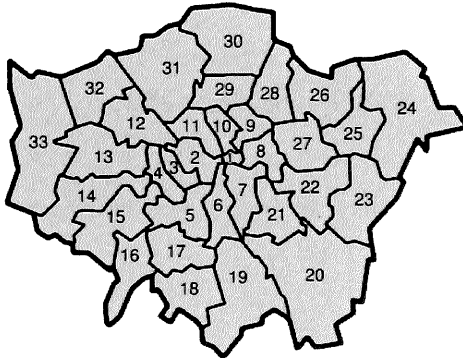
第2節 ウォルサム・フォレスト特別区の教育行政制度⁴

図1⁵

² 前出「英国の地方自治」によると、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」で、議会については、従来型の議会全体で行ってきた政策決定とその評価に係る責任の所在を、政策決定に責任を持つエグゼクティブ (内閣構成議員) と政策評価を担当するバックベンチャー (一般議員) (*1) に明確に区分することとし、一方首長については、直接公選首長を採用するか否かについて選択することができるとした。」

³ 同上、9頁。

⁴ ウォルサム・フォレスト特別区の行政 (教育行政を含む) に関する記述は、同区のHPを参照したものである。



1 行政制度全般

ウォルサム・フォレストの行政制度やその運営は同区の基本法 (Constitution) に基づいている。人口約 243,000 人のウォルサム・フォレストでは議会 (議員の総数は 60 人) が議長 (the Leader) と区長 (the Mayor) を指名する。同区の場合、区長の任期は 1 年。2010 年 9 月に訪問した時の区長はマスッド・アハマッド (Masood Ahmad) 議員であったが、2011 年はジョフリー・ウォーカー (Geoffery Walker) 議員となっている (同区の HP)。議員の総数は 60 人

同区のキャビネットは多数をしめる労働党の 8 人の議員 (議長+7 名) で構成されているが、7 名のキャビネット議員の担当部局は一年ごとに交代するようになっている。担当は以下の通り。

- (i) 議長兼再生・オリンピック・タウンセンター担当 (Leader of the Council and Cabinet Member for Regeneration, Olympic, Town centers)
- (ii) 子ども及び青年担当 (Cabinet Member for Children and Young people)
- (iii) 環境担当 (Cabinet Member for Environment)
- (iv) レジャー、芸術及び文化担当 (Cabinet Member for Leisure, Arts and Culture)
- (v) 保健、成人及び高齢者担当 (Cabinet Member for Health, Adults and Older People)
- (vi) 法人資金担当 (Cabinet Member for Corporate Resources)
- (vii) コミュニティ担当 (Cabinet Member for Communities)
- (viii) 住宅及び開発担当 (Cabinet Member for Housing and Development)

資料を見る限り、最初の議長は変わらないけど、他の 7 つの部門の担当は毎年、7 人のメンバーで交替して担当しているようである。このキャビネットのもとに、局長 (Executive Director) がトップを占める部局が置かれている。これを図に示すと以下ようになる。

<議会 (Councillors) > → <リーダー(the Leader) 及び区長 (the Mayer) 指名>



内閣 (8名)

- (i) リーダー兼再生・オリンピック・タウンセンター担当
- (ii) 子ども及び青年担当
- (iii) 環境担当
- (iv) レジャー、芸術及び文化担当
- (v) 保健、成人及び高齢者担当
- (vi) 法人資金担当
- (vii) コミュニティ担当
- (viii) 住宅及び開発担当



上級事務官 (Senior officers)

- ・事務総長 (Chief Executive)
- ・成人への社会的ケア担当事務局長代理 (Interim Executive of Adult Social Care)
- ・子ども及び青年局長 (Executive Director of Children and Young People Services)
- ・環境及び再生局長 (Executive Director of Environment and Regeneration)
- ・財政部長 (Chief Finance Officer)
- ・ガバナンス・法律局長及び観察官 (Director of Governance and Law, and Acting Monitoring Officer)
- ・人的資源及び組織改善局長 (Director of Human Resources and Organisational Development)
- ・居住者ファースト局次長 (Assistant Director Residents First)
- ・戦略及びコミュニケーション局次長 (Assistant Director Strategy and Communication)

このようにウォルサム・フォレスト特別区の行政は、政治家が構成するキャビネットのもと、事務局長1名、7人の局長 (3人の Executive Directors と3人の Strategic Directors) それに財政主幹 (chief financial officer) 1名の合計9名とで遂行されるようになっている。

2 教育行政組織

教育行政を主に担当する「地域社会のための教育(education for communities)」は「子ども及び青年局」に属し、それぞれ責任者が配置されている三つの部署の一つをしめている (下線部分)

子ども・青年局長 (Executive Director)



- ・ Interim Deputy Director (Children and Families)
- ・ Deputy Director (Education for Communities)
- ・ Assistant Director (Finance for the Families Group)

この「地域社会のための教育」部は、また、以下のような組織構成となっている。

- ① 特別教育ニーズグループ (Group manager: SEN)
特別教育ニーズ、学校での標的的精神衛生(targeted mental health)、聴覚障がいサービス、保護者パートナーシップ
- ② 教育支援グループ (Group manager: education support)
教育心理、教育福祉、行動支援及び社会的包摂のチーム
- ③ 短期滞在学校及び代替措置担当 (Executive head: short stay schools and alternative provisions)
短期滞在学校及び代替措置
- ④ 青年支援グループ (Group manager: youth support)
統合的な青少年支援サービス：青年ワーカー、コネクションズ (Connexions Pas) 及びキャリア相談員のチーム
- ⑤ 拡大サービス部グループ (Group manager: extended services)
「家族を考える ‘Think Family’」及び親支援 (parenting support) /子どもの貧困、拡張学校 (extended schools)、子ども・青年案内及び家族情報サービス
- ⑥ 14-19 歳グループ (Group manager: 14-19)
16-19 歳青少年への委任 (commissioning)、14-19 青少年への資格付与 (entitlement,)、ディプロマ及び職業学習・情報・ガイダンス
- ⑦ 少年犯罪グループ (Group manager: youth offending)
青少年犯罪者を支援する多機関チーム (Multi-agency team)
 - ・ 評価 Assessment
 - ・ 保釈及び懲戒 (Bail and reprimand)
 - ・ 裁判所 (Courts)
 - ・ 保護観察 (Custody)
 犯罪の犠牲、予防対策：青少年包摂支援委員会 (youth inclusion support panel)、地域安全
- ⑧ 音楽サービス担当 (Head of Music Service)
キーステージのカリキュラムにある音楽の授業、弦楽器や声楽の個人授業や集団授業、弦楽器の

修理やローン購入サービス

⑨ 校外活動担当 (Head of Suntrap)

森林・戸外教育、学校休暇中の拡張サービスの提供

⑩ 保健衛生担当 (Head of Nursing)

地域社会での子どもの保健サービス (学校看護師や保健訪問員)

(3) 教育行政の歴史的経緯

現在、カウンティにおける教育行政は以上のように福祉行政と一体となった組織によって行われている。これは2005年総選挙でブレア政権が大敗する直前の2004年に制定された「子ども法 (the Children Act 2004)」によるものである。

それまでは地方の教育行政は福祉とは切り離された形でおこなわれていた。第二次世界大戦後であれば、1944年教育法以来、地方教育当局 (Local Education Authority=LEA) が教育行政を担当してきた。地方教育当局というのは、自治体のカウンシル (議決・執行機関) のなかで、教育行政を担当する部局を指している。

なお、地方教育当局には長い間、教育委員会 (Education Committee) が置かれ、地方教育当局から権限移譲される組織であったが、アメリカや日本の教育委員会制度とはまったく異なる組織であった。

1979年サッチャー政権が成立し、各種の改革がおこなわれた。教育に関しては1988年の教育改革法が端的なものであった。この法律で盛り込まれた①ナショナル・カリキュラムの制定、②学校のローカル・マネジメント、③オプティニング・アウト (地方教育当局からの管轄から離脱し、中央政府から直接に補助金を得る学校=政府補助金学校 (grant-maintained school) になることができる制度)、などが従来の教育行政を大きく変えることとなった⁶。ことに②の学校のローカル・マネジメントは学校理事会の権限を強くするものであり、その結果、逆に地方教育当局の学校管理権限を弱めることとなったのである。学校理事会は学校予算・人事 (校長の任免権を含む) などの権限が委譲され、各学校の最高意思決定機関となり、今日に至っている。

これ以降、教育行政を担当する地方教育当局は学校と管理統制するのではなく、学校理事会による学校運営を支援する役割を担うようになった。ただし、後述するように、学校理事会のメンバーには必ず地方当局のメンバーが入るようになっており、カウンシルと学校をつなぐ役を担いつつ、地方当局の意思を学校理事会に反映するようになっている。

(3) 所管の学校

ウォルサム・フォレスト特別区で子ども・青年局がかかわっている学校は保育学校 (nursery school)、幼児学校 (infant school)、小学校 (primary school)、中等学校 (secondary school)、特別学校 (special school) など合計 82 校となっている。うち、公立学校 (community based

⁶ 田中幸二郎「イギリスにおける教育改革と教育行政機関の役割の変容」『月刊 自治研』1991年9月号

school) が 校で、有志団体立が 校である。

2. イングランドの学校理事会

(1) 概要

今日、イングランドの学校理事会は「2002年教育法(Education Act 2002)」第19条で以下のよう規定されている。

第1章 公費補助学校の統治体制 (government)

第19条 理事会 (Governing bodies) .

- (1) 公費維持学校は規則に基づいて構成される共同的機関である学校理事会を設置しなければならない。
- (2) その規則には以下の理事会構成メンバーを規定しなければならない。
 - (a) 選挙又は任命による保護者理事、
 - (b) 選挙又は任命による学校職員理事、
 - (c) 任命による地方教育当局理事、
 - (d) 任命による地域社会理事 (有志団体立補助学校は除く)
 - (e) 財団立学校 (a foundation school) ,財団立特別学校 (a foundation special school) 又は有志団体立学校の場合、指名による財団理事又はパートナーシップ理事
 - (f) その規程による理事
- (3) 規則では以下の事項も規定しなければならない。
 - (a) 理事者数又は分野別理事者数
 - (b) 理事の選挙人・指名人及び選挙方法・指名方法
 - (c) 理事の被選挙・被指名資格又は投票資格
 - (d) 理事の任期 (the term of office)
 - (e) 理事の再任又は解任
 - (f) 理事手当の支給
 - (g) 理事会の会議と進行
 - (h) 理事者間での議長、副議長の選出
 - (i) 理事会により委員会設置
 - (j) 理事者以外の委員会委員の指名
 - (k) 理事会権限の委譲
 - (l) その他、理事会の構成又は手続きに関する事項
- (4)~(7) 略

第20条 管理規定 (instrument of government) 略

第21条 学校運営 (conduct) にかかわる一般的責任

- (1) 法規に基づく公費維持学校の運営は学校理事会の指示 (direction) によらなければならない。

- (2) 学校理事会は学校の高水準の教育達成を促進する観点から学校に指示しなければならない。
- (3) 理事会規則により
- (a) 公費維持学校の理事会の権限を確定し、
- (b) (一般的な事項であれ特定の事項であれ) 公費維持学校管理に関する、(i)地方教育当局、(ii) 学校理事会及び(iii)校長のそれぞれの役割と責任を定め、
- (c) 公費維持学校の理事会と校長に機能を与える、
こととする。
- (4) 公費維持学校の理事会は以下のものを遵守してその役割を果たさなければならない。
- (a) 管理規程
- (b) (他の法規に基づく)学校関連信託証書 (trust deed)

この法律の基づいて定められた「2007年学校管理規則 (The School Governance (Constitution) (England) Regulations)」で構成員 (9 から 19 人) について詳しく学校理事会について規定されているが省略する。

なお教育省が学校理事会内部の権限関係についてモデルを提供している参考までに資料として後掲しておきたい。具体的な学校管理の状況をよく理解することができる。

(2) ウォルサム・フォレスト特別区の学校理事会

ウォルサム・フォレスト特別区の公費維持学校 82 校の 1 校であるフレデリック・ブレナー (Frederick Bremer) 中等学校 (11~16 歳) の学校理事会は以下のようになっている。

<構成>

- ・保護者理事 (保護者による選挙) 6 名
 - ・教職員理事 (教職員による選挙) 3 名
 - ・校長 1 名
 - ・地域社会選出の理事 4 名
 - ・地方当局指名理事 4 名
- 計 17 名

(ただし、教職員 1 名と保護者 1 名の計 2 名の空席あり)。

おわりに

イングランドの地方自治体では、いわば日本の中央段階の教育行政と同じように、選挙で選ばれた議員が内閣を構成し、そのうちの一人が、文部科学大臣のように教育行政部局を所轄するという

システムになっている。地方自治体の長や議会からは相対的に独立して教育委員会が担当している日本の教育委員会制度とは異なっている。内閣制のもとでの教育行政の政治的中立性をどう考えるかはイングランドの地方と日本の中央とは同じ問いになる。

イングランドの学校理事会は、日本の学校運営協議会以上に学校運営に関する権限がある。地方当局との関連を図りながら、これがどう機能しているのかを検討することは次の課題である。

ウォルサム・フォレスト特別区の教育行政担当部局



2010年9月訪問

<資料1>

*学校理事会の権限委譲の内容（網掛けになってない部分が委譲先）

レベル1：学校理事会全体、レベル2：理事会設置委員会

レベル3：個々の理事、レベル4：校長

主要機能	No	任務	意思決定段階			
			1	2	3	4
財務 (Budgets)	1	会見年度ごとの、第一次公式予算計画の承認				
	2	月々の支出の監視				
	3	学費請求及び免除方針 (a charging and remissions policy) の策定				
	4	多様な財務関係に関する意思決定				
	5	契約締結 (GB may wish to agree financial limits)				
	6	支出				
人事 (Staffing)	7	校長任命 (選出委員会)				
	8	副校長任命 (選出委員会)				
	9	他の教員任命				
	10	非教授スタッフ任命				
	11	賃金方針(a pay policy)の承認				
	12	任意賃金(Pay discretions)				
	13	懲戒/能力評価 (disciplinary/capability) 手続きの策定				
	14	校長の解任				
	15	他の教職員の解任				
	16	校長の停職 (Suspending head)				
	17	校長以外の教職員の停職				
	18	校長の停職の解除				
	19	校長以外の教職員の停職解除				
	20	教職員表彰の決定				
	21	<略>				
	22	退職手当/早期退職の決定				

カリキュラム	23	ナショナル・カリキュラムが全生徒に教えられるように順守し、かつ、生徒のよっては除外を考えること							47
	24	カリキュラム方針の策定							
	25	カリキュラム方針の実施							
	26	カリキュラム方針の賛否と監視							
	27	授業基準の責任 (Responsible for standards of teaching)							
	28	資源に見合った選択教科をどれにするかを決定し、カリキュラムの柔軟な運用(学校外での活動を含む)を行うこと							
	29	個々の生徒の教育に関する責任							
	30	性教育の提供 - 文書に記載する方針の策定と更新							
	31	政治的教化を禁止し、政治的問題に均衡ある扱いを促すこと							
	32	To establish a charging and remissions policy for activities (non NC based)							
パフォーマンス管理	33	パフォーマンス管理方策の公定							
	34	パフォーマンス管理方策の策定							
	35	パフォーマンス管理方策の実施							
	36	パフォーマンス管理方策を一年ごとに見直すこと							
目標設定 (Target Setting)	37	生徒の達成とのための目標を設定し、公表すること							
懲戒と排除 (discipline/Exclusions)	38	懲戒方策を策定すること							
	39	排除規定の見直し、生徒を15日以上排除するかどうかの場合に永久排除にするかどうか、あるいは期間限定にするかどうかの決定							
	40	<略>							
入学 (Admissions)	41	毎年、入学方策を策定する前に相談すること (しかし、地方当局が学校理事会に権限を委譲した、公立学校だけに限定)							

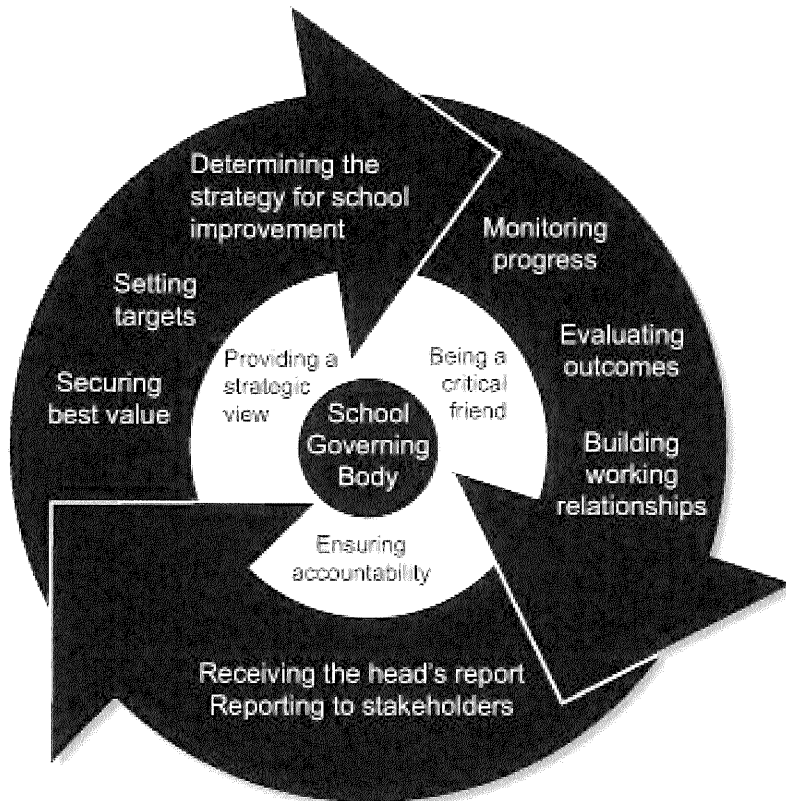
	42	毎年、入学方を策定する前に相談すること（有志立及び財団立学校						48
	43	地方当局と協働して（判定書のなり生徒が入学している特別学校の）入学方を策定すること						
	44	<略>						
	45	<略>						
	46	<略>						
宗教教育（Religious Education）	47	Responsibility for ensuring provision of RE in line with school's basic curriculum (all schools) NB this must fall into line with locally agreed syllabus						
	48	Decision to revert to previous RE syllabus (Foundation Schools except VA of religious character)						
	49	Decision to provide RE according to trust deed/specified denomination in VA schools with religious character (Foundation and VC schools of religious character at request of parents)						
	50	<略>						
集団礼拝（Collective Worship）	51	In all maintained schools to ensure that all pupils take part in a daily act of collective worship (after consulting GB)						
	52	To make application to the advisory councils, SACRE, concerning the requirements for collective worship (schools without a religious character) to disapply (after consulting GB)						
	53	Arrangements for collective worship (schools without religious character (after consulting GB)						
	54	Arrangements for collective worship in Foundation schools of religious character, VC or VA schools (after						

		consulting head)						49
校舎と保険 (Premises & Insurance)	55	Buildings insurance and personal liability– GB to seek advice from LA, diocese or trustees where appropriate (it is suggested that the GB as a whole should be involved in this decision)						
	56	Developing school buildings strategy or master plan and contributing as required to LA Asset Management Planning arrangements (it is suggested that the GB as a whole should undertake this decision)						
	57	Procuring and maintaining buildings, including developing properly funded maintenance plan						
保健と安全 (Health & Safety)	58	To institute a health and safety policy (in community and VC schools this would be the LA)						
	59	保健と安全に関する規則が遵守されるようにすること						
学 校 組 織 (School Organisation)	60	学校カテゴリー変更の提案を公表すること						
	61	Proposal to alter or discontinue voluntary foundation or foundation special school						
	62	To set the times of school sessions and the dates of school terms and holidays except in community and VC schools where it is the LA						
	63	To ensure that the school meets for 380 sessions in a school year						
	64	To ensure that school lunch nutritional standards are met where provided by the governing body.						
保護者への情報提供	65	学校案内書 (the school prospectus の作成と刊行						

	66	学校プロフィールの作成と刊行							
	67	無償の給食を基準を満たす生徒に提供すること							
	68	家庭—学校間合意の採用と見直し (Adoption and review of home-school agreements)							
理事会の諸手続き (Procedures)	69	管理規則 (instrument of government) の作成や以後の修正							
	70	恒常又は臨時の理事会議長及び副議長の任命 (解任)							
	71	書記 (clerk) の任命							
	72	1年に少なくともとの3回の全体会議を開催すること又は臨時の場合のは1回の全体会議を開催すること							
	73	地域理事又は後援理事の任命及び解任.							
	74	<略>							
	75	理事手当要綱を承認し策定すること							
	76	<略>							
	77	機能を個人理事又は委員会に委譲するかどうかを考慮すること							
	78	<略>							
Federations	79	連合創設あるいは既存の連合への参加を検討すること							
	80	<略>							
	81	連合からの離脱							
拡張学校 (Extended Schools)	82*	追加的活動を提供するかどうか、する場合の形態について決定すること							
	83	提供する追加的サービスを実施すること							
	84	提供サービスの配達を行うこと (To ensure delivery of services provided)							
	85*	拡張学校によるサービス提供の中止							

*この課題は「2000年教育(学校管理)(委任事項)(イングランド)規則」で任意の委任ができるとされているが、提供中止の決定は学校理事会総体としてなされることが望ましい。

<資料2⁸> 上記の理事会任務を行程として見た図



なお、本稿は平成 22 年度専修大学研究助成「学校教育改革と市民の参加—日英の比較を通して—」に基づくイングランド調査を踏まえて作成したものである。

⁸ “School Governors: being strategic”:

<http://openlearn.open.ac.uk/mod/oucontent/view.php?id=397645&printable=1#section1>

2011 年 10 月 28 日

パブリック・エデュケーション・スタディ

Public Education Study

第3号 (No. 3)

発行 専修大学・嶺井正也研究室
〒214-8580 神奈川県川崎市東三田2-1-1
専修大学9号館 ㊚044(900)7988