

教育の地域格差に挑む

住岡 英毅

はじめに

教育の地域格差にどう挑むか。この問いに答えるためには、「教育の地域格差をどのように認識するか」、また、「地域格差に挑むとはいったい何をする事なのか」、といった、問いそのものが内包するさらに根本的な問いに直面する。本稿では、このような根本的な問いに対する答えに、次の三つの視点から迫りたい。

一つは、教育の地域格差は、今、どのような現れ方をしているか。今日、言うところの教育の地域格差は、既存の格差（たとえば、教育環境からみた都市と農山村地域との格差など）とは相対的に区別される、今まさに進行しつつある新しい格差である。それは、何らかの解決を求めて挑まなければならない、教育固有の課題群の一つとしてある。それを知るための視線の向けどころについて考察する。

二つは、こうして見えてくる教育の地域格差のなかでも、われわれは、どのような格差をとくに問題とすべきか。もっと言えば、すべての地域格差が解消されねばならないとは、誰しも思わない。端的に言って、ここで問題として取り上げ、その解消に向けた解決策をあれこれと探らなければならない地域格差とはどのようなものか。それを考察、検討してみたい。

三つは、そうした教育の地域格差にどう挑むか。それを、これからの分権下の教育課題として考察する。分権下の教育では、地域が抱える教育課題への、地域の教育行政、教育現場および住民の対応の仕方、つまり地域の実力がもろに問われる。教育の地域格差への挑戦という課題は、どのような教育的力量のありかを地域に求

めてくるのか。ここで、それを明らかにしてみたい。

以上の考察に際しては、現時点で入手し得る行政資料をもとに、筆者の身近な地域である滋賀県とその市町の実態を念頭においたが、具体的なデータに基づく詳細な実証は行っていない。この点で本稿は、あくまでも特定のケースを念頭においた、仮説の提示という性格をもつものである。

1. 地域格差はどのような現れ方をするか

地域格差という場合の地域として、本稿では、二つの範囲を取り上げる。一つは、県内の各市町を単位とする地域であり、もうひとつは、その市町内における集落、もしくは学区を単位とする地域である。そして、前者の間に見られる格差を「地域間格差」、後者の間に見られる格差を「地域内格差」と呼ぶことにしたい。

今日の教育の地域格差は、「地域間格差」と「地域内格差」、「みえる格差」と「みえない格差」⁽¹⁾、「学校教育における格差」と「社会教育における格差」、といった三つの格差レベルにおいて現れる。そうした三つの格差レベルの内奥に細かく分け入ってみると、教育の地域格差の今日的な様相が見えてくる。

1.1. 「地域間格差」と「地域内格差」

教育の地域格差は、まず、市町村合併との関連において現れる。市町村合併（平成の大合併）の影響は、その歴史が浅いこともあって、長短ともにいまだ見えにくい。だが、その影響は、時間経過とともに必ず顕在化する。とりわけマイナスの影響は、「地域間格差」と「地域内格差」という様相を示しながら徐々に効いてくる。

総務庁によると、今日の市町村合併の背景には、(1) 地方分権の推進、(2) 少子高齢化の進展、(3) 広域的な行政需要の増大、(4) 行政改革の推進、(5) 昭和の大合併（昭和30年前後）から50年が経過、といった五つの事情が横たわっている。そして、これらの背景を斟酌すると、基礎自治体である市町村の行財政基盤を強化する必要がある、そのための市町村合併は必須であるという。

確かに、地方分権一括法の成立（平成11年）によって、自己決定、自己責任のルールに基づく行政システムの確立が求められ、個性ある多様な行政施策を展開するためには、一定の規模・能力（権限、財源、人材）が必要である。また、これからの本格的な少子高齢化社会のなかで、市町村が提供するサービスの水準を確保するためには、ある程度の人口の集積も必要である。さらに、交通通信手段の飛躍的発展による日常生活圏の拡大は、新たな市町村経営の単位を呼び起こしもしよう。も

教育の地域格差に挑む

っと本音を言えば、厳しい財政状況の中では、より一層簡素で効率的な行財政運営、端的に言って、公務員の総人件費改革等が必要である⁽²⁾。

不可避とも見えるこうした市町村合併も、こと教育の側からこれをみると、そこには「地域間格差」と「地域内格差」という新たな課題が潜んでいる。

滋賀県の場合、もともと7市43町村であったものが、合併によって13市13町に編成され直された。そして、新しく生まれた市町間において、面積、人口、財政事情、それに教育の基盤整備の点で差が生じた。そうした地域差が地域間の教育格差にどの程度影響するかは、当該地域の教育行政の姿勢にもよるので一概には言えない。だが、教育予算の効率的運用という強みを生かすことができるか否かといった点で、人口の集積が実現する都市部の地域と、逆に分散型の地域を多く抱え込むことになる非都市地域との間では、これまでに見られなかった新たな格差が生じる。前者では教育費の効率的運用という強みが生まれ、後者では逆に効率の悪い教育費配分に苦しむことになる。教育費からみた「地域間格差」は従来からも存在したが、分権型社会を志向する市町村合併のなかでは、それが一層際立ってくる。

「地域間格差」よりもさらに問題となるのは、市町内における「地域内格差」である。合併によって市町が広域かつ大規模になればなるほど、旧地域のこれまでの実績や教育風土、新しく生まれた中心地からの距離、それに交通事情などの違いが教育の「地域内格差」を顕わにする。学校の規模や設備、社会教育施設の整備状況やアクセス、成人の学習団体の数や活動状況、教育にかける熱意などにおいて地域差が歴然としてくる。こうした「地域内格差」は、地域教育行政にとって放置することができないものであるだけに、「地域間格差」よりも一層やっかいである。一定の教育効果、たとえば子供の学力や親の教育力などをどの地域においても公平につけていくためには、これまで以上に綿密な教育施策が求められるようになる。その具体的な姿を探り当てることが、これからの地域教育行政が直面する未踏の課題となる。比喩的に言えば、非大都市圏に属し、県内には離島を含め多数の僻地を抱える鹿児島県教委がかつて歩んだ、「地方がその地域性を考慮に入れ、時に中央に従い、時に抗いつつ、教育改革に独自色を加えていく過程」⁽³⁾にも似た、地域教育行政の自立の道筋が模索されねばならない。このような「地域内格差」は、交通が便利で人口の集積が進む大都市圏には見られない、小規模地域が合体、もしくはそれらが地方小都市に吸収される地域において顕著になる。

1.2. 「みえる格差」と「みえない格差」

教育の地域格差は、一方では「みえる格差」として現れ、他方では「みえない格差」として現れる。

「みえる格差」は、学校施設の老朽度、学校教育関連設備の充実度、一学校当たりの児童生徒数、社会教育施設の設置もしくは整備状況、社会教育関連職員数、学校や社会教育施設へのアクセス状況、など教育のハード面すべてにおいて現れる。

「みえない格差」は、「みえにくい格差」と言い換えてもよい。それは、教育をとりまく最近の問題状況と深く関連している。たとえば、家庭の教育力の低下や教育病理の発現の量、および深刻さの度合いなどについては「地域内格差」があると推測されるが、それは「みえにくい格差」である。また、学校内外の子どもの安全を確保するにあたっての地域住民の取組状況、地域の子育て支援の活動状況（子育てや子どもの体験を育てる NPO 活動など）、ニューカマーの児童・生徒の支援活動状況、貧困家庭への支援活動状況など、セーフティ・ネットの存在は、そこに住んでいる当事者にとってはともかくも、一般の人には見えにくいし統計上にも現れない。しかも、それは、一朝一夕に出来上がるものではなく、地域住民が長年月にわたって培ってきた人間関係の紐帯が生み出したものである。あたかも、「雇用情勢の停滞は、すべての人に一様の影響を及ぼすわけではない。どの程度の人的・物的資力を保有し、どの程度の支援ネットワークを蓄積しているかによって、失業や収入削減といったリスクに対する対応力は異なる」⁽⁴⁾のと同じように、こうした教育に関わるセーフティ・ネットが存在しているかどうかは、分権下の地域にとって重要な意味をもち、教育の「地域内格差」を生み出す要因の一つになる。

「みえる格差」と「みえない格差」はともに、「地域間格差」としても現れ、「地域内格差」としても現れる。だが、先にも述べたように、「地域内格差」の方が地域の教育行政にとっては深刻である。「地域間格差」はやむをえないものとして見過ごすことができても、「地域内格差」は見過ごすことができない。「格差には量的な差を越えた、不条理、不平等の概念が介在する」⁽⁵⁾が、「地域内格差」は同一市町内で起こっているがゆえに、そのことが一層意識されやすい。したがって、それは、地域内の公平の維持という側面から、まったなしの行政課題として迫ってくる。

1.3. 「学校教育における格差」と「社会教育における格差」

教育の地域格差は、それが「地域間」であれ「地域内」であれ、学校教育よりも社会教育において顕著に現れる。

学校教育は、これまで長い間、中央集権に基づく国家からの統制と保護のなかに置かれてきた。それは、言わば、地域格差とは無縁の位置にあったとも言える。だが、仮に義務教育費の国庫負担金が一般財源化されると（現在は1/2から1/3へ減額）、事態は一変する。財政力の強い県と弱い県とでは、義務教育に投じる予算に差が出てくる。つまり、学校教育における地域間格差が歴然としてくるに違いない。しかし、学校教育は、地方財政のお膝元にある教育行政にとっても最後まで守るべき聖域の性格を帯びている。財源不足の矛先が学校教育なかでも義務教育に向かうのは、その深刻さがよほど増してからである。そのため、学校教育における地域格差は、目に見える程には現れない。

だが、社会教育においては、事情が異なる。それは、学校教育と並ぶ公教育の一翼を担いながらも、真っ先に財源不足の犠牲になる。縮小しても、人々の目にはその痛みが見えにくいからである。そのため、地方財政もそれに対しては鉈をふるいやすい。こうして、社会教育においては、受益者負担の原則がまかり通り、住民の自発的参加による総合型スポーツ施設や社会教育施設の運営に関して指定管理者制度が奨励される。近年の社会教育においては、公的資金を使わない安上がりの教育への傾斜が進んでいる。したがって、義務教育費国庫負担金制度の縮小ないし廃止がもたらす教育の地域格差は、当面は、学校教育において現れるのではなく、強力な存在理由を主張しにくい社会教育において現れる⁽⁶⁾。

このように考えると、教育の地域格差は、自治体の財政能力の差にともなって、「社会教育における地域格差」としてまず顕在化する。具体的には、ヒト（職員数）、モノ（施設の設置および整備）、カネ（事業費）のすべて、もしくはそのいずれかにおける格差として現れる。教育費全体に占める社会教育費の割合、住民一人あたり社会教育費、社会教育関連職員数、社会教育施設数、公立図書館の蔵書数、社会教育事業数などの分析を通してそれは明らかになるであろう。また、合併によって多くの分散型地域を抱えることになった地域では、そうした「社会教育における地域格差」が「地域内格差」として顕在化する可能性もある。また、社会教育の充実度については、その地域のこれまでの実績や社会教育を重視するか否かの伝統に負う部分大きい。そのため、このような実績や伝統をもつ地域とそれほどでもない地域が合併した場合は、社会教育の「地域内格差」が一層顕わになる。

2. 今、どのような格差を問題にすべきか

教育の地域格差は、今や、地域のなかに存在する教育病理をはじめとする多くの教育課題群とともに起こっている。しかも、それは、「地域間格差」よりも「地域内格差」において一層問題となる。なぜなら、そのような格差は、解決にむけての目標緊迫性を帯びているからである。

そのような観点から、ここでは、とりわけ「地域内格差」として現れる、「地域の教育力」格差と「社会教育」格差をとくに問題にしたい。

2.1. 地域の教育、その課題状況

地域の教育は、今、極めて厳しい状況におかれている。とりわけ次のような教育課題が、深刻さの度合いを増している。

第一に、地域の学校は、特別支援教育の増大、不登校やいじめなど教育病理の慢性化、増え続ける保護者対応、子どもの安全の確保など、これまで経験したことのない多くの課題を抱え続けるようになった。

特別支援教育とは、「従来の特殊教育の対象だけでなく、LD、ADHD、高機能自閉症を含めて障害のある児童生徒の自立や社会参加に向けて、その一人一人の教育的ニーズを把握して、その持てる力を高め、生活や学習上の困難を改善又は克服するために、適切な教育や指導を通じて適切な指導を行うものである」⁽⁷⁾。このような特別支援教育を必要とする児童生徒は、滋賀県の場合、全児童生徒の7%、一学級に2人から3人いると言われている。不登校の児童生徒の在籍率は、平成13年度から平成17年度までの5年間、一貫して全国平均を上回る。いじめの発生件数はつかみにくいですが慢性化していると推測される。また、そのいじめ報道と関わって、保護者からの問い合わせや苦情が殺到している。自分の子供のことしか眼中にない保護者が増え、昼夜におかまいなく学校や担任に苦情を持ち込むので、その対応に追われる。加えて、学校内外の子どもの安全対策にも神経を使わなくてはならなくなっている。こうして教師の多忙化が限りなく起こり、学校教育に必要な静寂と落ち着きが日ごとに失われつつある。

第二に、地域の社会教育は、先にも述べたように、財源不足のあおりを真っ先に受けて、縮小ないし滅亡の危機に直面している。社会教育施設および社会教育関連施設の運営を指定管理者化（民営化）する、社会教育団体の衰退、社会教育事業の縮小もしくは廃止なども進んでいる。にもかかわらず、一方では、後に述べるよう

な緊急性を帯びた社会教育の課題は増大し続けている。

指定管理者による社会教育施設の運営については、公的社会教育が担うべき社会的必要課題の教育（たとえば環境教育、平和教育、消費者教育、国際理解教育、人権教育など）が、社会教育を専門とする行政職員を欠くために手薄になることが予想される。言い換えれば、公教育としての社会教育の後退が懸念される。社会教育団体の衰退および社会教育事業の縮小・廃止は、さらに深刻である。子育て支援、親の教育、子どもの体験を培う、高齢化社会に生きるための介護能力の育成、高齢者の自立など、緊急性の高い現代的教育課題は、これまで長い間、このような社会教育団体の活動や社会教育事業に負うところが大きであった。こうした地域の社会教育の縮小、衰退、滅亡の危機は、地域の教育にとって見逃すことの出来ない問題状況と言わねばならない。

2.2. 「地域の教育力」格差

上記のような問題状況のなかで、これからの課題としてとりわけ取り上げなければならない地域格差の一つは、「地域の教育力」格差である。

今日の学校教育や社会教育が抱える上記のような新しい教育課題に対しては、学校教育と社会教育の制度的枠内の教育実践のみでは、もはやその対応は困難である。学校教育や社会教育だけでなく、住民の地域活動をも広く包含する、地域全体の教育的な力、すなわち地域の教育力こそがものを言う。

地域の教育力は、これまで、「地域の中に存在する社会規範や生活体験、それに地域内に存在する様々な社会集団の諸活動などが、その地域に住む人々の人間形成に及ぼす影響力」⁽⁸⁾として理解されてきた。このような意味での地域の教育力は、すでに多くの地域で弱体化している。新興住宅地や都市地域においてはもちろんのこと、今や農山村地域においてすら、人々の結びつきや共有する規範は弱まっており、生活体験の多くは地域外で営まれている。地域の教育力をめぐるこのような状況は、程度の差こそあれ全国のどの地域においても見られるが、今なお強力な教育力を発揮することのできる地域も存在する。その多くは、地域の伝統的な祭りや行事を保有する地域であり、それにまつわる社会規範と協働体験が世代を超えて伝達され共有されている地域である⁽⁹⁾。この点では、伝統的な意味での「地域の教育力」格差は厳然と存在する。

他方、このような伝統文化を媒介とする地域の教育力とは別に、今日的な内容を媒介とする新しい地域の教育力も成長し始めている。先に1.2.で触れたような、自

発的な集団による地域活動が各地で生まれ、成長している。その多くは、地域課題である環境、高齢化、国際化、安全、子どもの教育、など現代的課題に関わる活動を行うボランティアの集団活動であり、NPO 活動へと成長する場合もある。これらに参加する人たちは、当該の地域課題について相互に学習し合い、課題解決に向けての活動を地域に広げていく。そのことによって、自らの知識や態度、それに行動を変えていくとともに、地域の人々のそれをも変えていく。また、これらの集団活動は、課題において共通項をもつ他の集団活動とも連携、協力し合うことも多い。その結果、自発的な地域活動がさらに充実度を増し、地域住民の紐帯と相互学習が一層促されることになる。地域の教育力の新しい形態と言ってよいであろう。そして、このような地域の教育力については、「地域間」および「地域内」において相当の格差が見られ、その格差は、自発的な地域活動の盛んな所とそうでない所との間で、徐々に大きく開いているように思われる。

2.3. 「社会教育」格差

伝統的な行事を媒介とする教育力であれ、現代的課題を媒介とする新しい教育力であれ、地域の教育力はいずれも、社会教育からのバックアップを受けることで力強いものへと成長する。

地域に根ざす社会教育施設としての公民館は、地域課題を掘り起こし、それに向けて地域の人々のつながりを創りだし、それを育てることを主要な任務としている。まさに地域の教育力を育てる拠点施設である。地域の伝統的な祭りや行事の準備に場所の提供や物資の支援を行う、環境学習のための講座や介護教室の開催、地域に住む外国人と地域住民との交流の機会を設ける、子育て支援のための場所を提供する、など地域の教育力に果たす公民館の活動は際限なく存在する。にもかかわらず、その公民館に指定管理者制度が導入される地域、市町村合併による公民館の統合が行われる地域など、各地で公民館の地位の低下が起こりかけている⁽¹⁰⁾。そのことは、「地域の教育力」格差を誘引することにつながる。

地域の公立図書館は、図書や資料を整え、レファレンスや貸し出しを行うことで、人々の個人学習を支援することを主要な任務としている。そのため、それは、一人ひとりの個人にとっての必要性が強調され、地域の教育力とは直接には関連しないという印象を与えがちである。だが、必要な資料や図書が地域の身近な場所に常時整備されていること自体が、その地域の教育力を何よりも示している。しかも、今日の図書館は、図書や資料の提供による個人学習の支援だけでなく、地域の子ども

たちを対象とする「本の読み聞かせ活動」の促進、「成人の読書グループ」の支援や「学校図書館」の後方支援といった、図書館機能を生かした様々な活動を通して地域の教育力に貢献している。滋賀県は、「千人当たり図書館蔵書数が多い県」（合併前の旧市町のほとんどが公立図書館を設置している）として、また公立図書館ネットワークの充実度において、全国でもトップにランクされている。それは、滋賀県域という視野からみた地域の教育力にとって、欠かせない存在になっている。仮に、いずれかの市町の図書館が指定管理者の運営に移行し始めると、そのネットワークの存続・維持が危うくなるばかりか、図書館からみた地域の「社会教育」格差が進み、それは、「地域の教育力」格差にも影響を及ぼすにちがいない。

県の社会教育行政が実施する社会教育事業は、地域の社会教育を先導する事業の展開や県費による社会教育主事の地域への派遣、及び地域の指導者の養成などを通して、これまで地域の社会教育の後押しをする役割を果たしてきた。それは、地域間の「社会教育」格差を少なくする機能をも果たしていたと言える。したがって、財源不足がこのような社会教育事業を圧迫し、それが縮小、廃止されるようになると、「地域の教育力」格差は一層進むことになる。

こうして、「社会教育」格差は、「地域の教育力」格差にそのまま直結する。その点で、「社会教育」格差は、今とりわけ重視しなければならない格差問題である。

3. 地域格差にどう挑むか

では、このような教育の地域格差に、われわれは、どう挑んだらよいか。加速する教育の地方分権化との関連で、その答えを探ってみたい。

分権改革の目的は、「国の規制を緩和し、地方に諸権限を委譲し、以って地方の政策決定・行政運営の自主性・自立性を高めることにある」。そして、その理念・要件は、「市民・住民の参加・協力によるパートナーシップ型行政の確立、市民・住民のニーズに沿った持続的な地域経営の推進と地域社会の活性化、および、行政運営の開放性・透明性の向上、の三点にある」とされる⁽¹⁾。こと教育に焦点をあてて言えば、それは、中央主導の教育制度による規制を緩和し、地方に権限を委譲しながら、地方教育委員会や学校の主体的な取組を促そうとするものであり、地域の教育行政・学校・地域住民による参加型教育の推進や教育経営評価の透明性などをその内容とする。

今、教育の地域格差に挑むということは、このような教育の地方分権化への動きにどう向き合うかということでもある。

3.1. 「地域内格差」と「みえない格差」に挑む

先に2.1.で述べたような、地域の学校教育や社会教育に見られる課題は、どの地域もが抱える共通の課題であるとともに、その現われ方や深刻さの度合いは地域によって異なる。言い換えれば、地域の教育課題は、偏在している。

たとえば、労働環境の国際化は、外国人移住労働者の増加を地域にもたらし、その結果、地域の学校に多くの外国人児童生徒が在籍することになった。滋賀県におけるこうした外国人は、平成17年末でブラジルを筆頭に84カ国29,995人に及ぶ。また、居住地は県内の全市町にまたがっているが、彼ら外国人がその市町人口の3%以上を占める市町は、多くの企業や工業団地を抱える4市1町に偏在している。外国人児童生徒に対する日本語指導や地域における多文化理解への取組は、これらの地域において最も緊急性を帯びる。

教育課題が地域に偏在する状況は、人口の流入や集積によっても起きる。それは、学区制を中心に動いているこれまでの地域と教育の在り方に多様な複雑さをもたらす。たとえば、A学区は、市営の集合住宅、県営の集合住宅、公団の集合住宅、雇用促進の集合住宅、個人の購入マンション、一戸建ての住宅、といった多様な居住形態の住居が集積しており、住民の階層差も大きい地域である。B学区は、近所付き合いのない高齢者の住む地域、農地や空き地を無計画に宅地化し迷路の多い雑然とした町並みの地域、旧市街地を含む歴史のある地域、新興マンションの立ち並ぶ地域、などの集積による多様な階層の住民で成り立っている。C学区は、伝統的な習慣や規範が生きている昔ながらの地域と新興の住宅地とが混在する地域である。転入による人口の社会増加率が高い地域では、学区特性からみたこのような多様化が急速に進んでいる（ちなみに滋賀県の人口の社会増加率は、平成16年度調査で全国5位である）。

今日の教育課題は、こうした地域の多様化に応じて様々なヴァリエーションを描く。いじめ、不登校、暴力、非行などの教育病理が現れる量や質も一様ではない。当然、「地域内格差」が生じる。それは、往々にして「みえない格差」として現れる。社会教育に見られる問題状況⁽¹²⁾についても、同様である。こうして、教育における地域格差として挑むべき対象は、「地域内格差」であり焦点的には学区や集落という単位において現れる「みえない格差」である。そこに真正面から向き合う方法論が、教育の分権化のなかで模索されねばならない。以下、二つの点から考えてみる。

3.2. 学校と地域の協働関係に挑む

第一に、学校と地域の協働関係の構築が早急に求められる。学校評議員制度やコミュニティ・スクールにおける学校運営協議会の設置といったような、制度による協働関係の構築ではなく、地域が抱える教育課題への実質的な取組を媒介とした実態をともなう協働関係の構築が急務になっている。

ひと頃の学校と地域との関係においては、家庭の教育を多面的に支え補完することのできる地域社会が存在し、その地域社会が一丸となって地域の学校を支えるという構図が見られた。そのなかで、学校も家庭や地域の教育課題に対して専門的な立場からの助言や協力を行った。このようにして、学校や地域が抱える教育課題に対しては、安定した解決システムが存在していたと言える。

だが、近年の学校と地域の関係においては、家庭が地域のなかで孤立し、地域社会も人々のつながりを欠いたものへと変貌しているため、教育問題の多くは個々の親や当事者たちから直接に学校に持ち込まれる構図が普通になっている。地域に偏在する教育課題に対して、安定的な解決システムを持たない無防備の教育困難校と地域社会が出現しているわけである。これでは、「地域の教育力」格差は、いつまでも解消されない。緊急に取り組まなければならない課題は、次の二つである。

一つは、このような学校と地域へ教育行政サイドからの支援を強化することである。学校や社会教育分野への柔軟な人員配置、それに医療・福祉・警察など関連分野の専門家・専門機関との協働体制の推進など教育行政に求められる支援的な役割は多い⁽¹³⁾。その点では、分権下の教育行政の実力が問われている。

もう一つは、学校教育と社会教育の両面から、学社連携・融合の教育実践を促進し広げていくことである。この点では滋賀県草津市の「地域協働合校」の試みが注目される。そこでは、「学校のみならず、地域の様々な機関や場所で、教師と保護者と地域の人々が力を合わせて、児童・生徒に計画的継続的に教育を行う姿や状態のある地域」「青少年の健全育成を図るため、家庭、学校、地域が大同団結して結集すること」「地域の学校や公民館などにおいて、学校の先生だけでなく、地域の大人の力で子どもたちを指導し、大人も高まること」「子どもの学びと大人の学びが交わり合って、責任を自覚し、ともに生き、喜びを得る地域社会をつくること」が目指されている。草津市では、そのための地域の教育活動が学区を単位として様々な形で展開されている。このような学社連携・融合の実践は、「地域内格差」と「みえない格差」の多様性に挑む有効な切り口となる。

3.3. 教育の専門性に挑む

第二に、教育に携わる者の専門性の追求が早急に求められる。

教育の分権化は、当事者たちの参加と協働による学校運営や社会教育の展開を目指している。当事者たちの教育的力量を高めることによって、地域の教育の自立性を確保したいからである。それには二つの方向が考えられ、部分的にはそれぞれ実践されている。一つは、親や地域住民の積極的参加による学校教育や社会教育を可能な限り追求し、そのことによって教育現場の自主性・自己責任能力、自立の力などをつけていこうとするものである。言わば、教育現場の足腰を強くすることに主眼をおく考えがこれである。二つは、教育サービスの受益者である子ども・親・地域住民のニーズに応えることに主眼をおき、競争を通して教育の質的向上を図ろうとするものである。学校選択制の導入、学校評価や学校評議員制の導入、学校運営協議会によるコミュニティ・スクールの運営、教員評価の実施、民間人校長の採用、社会体育における総合型スポーツ施設などの動きはこのような考えに基づく。

こうした二つの方向のいずれにおいても、見逃しえない陥穽が潜んでいる。それは、『参加・自治』によって学校や教育行政を外部に『開いた』としても、あるいは市場原理によって教育専門職への批判に応えたとしても、それらが教室レベルでの教育実践・活動の改善につながるのか、そこでどのような『専門性』がつくられるかは未知数である」という陥穽である。なぜこのような陥穽が生まれるかというと、「これらの改革の潮流は、いずれも公教育を教育専門職の外部に開くことを重視した改革であり、それゆえに、教師の専門性をどうしたら高められるかという課題になんらかの明確な答えを用意するための改革ではないからである」⁴⁴⁾。専門性への着眼を欠くこのような事態は、もちろん、教師だけでなく広い意味での社会教育指導者にも当てはまる。当事者たちの参加と協働が進めば成果が上がるということを、過剰に評価し過ぎているところからくる陥穽と言ってよいであろう。

言い換えれば、分権化は一面では地域の教育的力量を培う方向で機能するが、そのためには、それを導く確かな教育専門性の裏づけが必要である。分権下の教育の地域格差については、これまでの考察から明らかなように、「地域内格差」「みえない格差」「社会教育における格差」といった三つの格差が重要であるが、そうした格差に挑む力は、教育行政、教師、社会教育指導者、医療・福祉・警察など関連分野の専門家や専門機関の幅広い専門性の協働を必要とする。そうした専門性が親・子ども・地域住民など教育受益者との協働のなかで鍛えられていくことが、格差に挑むことのできる地域の教育的力量を確かなものにしていく。したがって、そのよう

な専門性を育て支える教育行政の役割は、分権下のもとでは益々重要になる。

また、さしあたりここで提案したいことは、教師と社会教育主事を含む幅広い社会教育指導者(各種社会教育団体や NPO で活動する人たち)とのコミュニティの形成である。そうしたコミュニティが牽引車となることで、先に3.2.で述べた学校と地域との協働も一層進んでいくであろう。

〈注〉

- (1) 「みえる格差」と「みえない格差」という言葉は、白波瀬佐和子による(文春新書編集部編『論争 格差社会』文春新書, 2006, pp. 32-41)。
- (2) 「市町村合併の背景と効果について」<http://www.soumu.go.jp/index.html>
- (3) 荻谷剛彦, 清水睦美, 藤田武志, 堀健志, 松田洋介, 山田哲也『脱「中央」の選択 地域から教育課題を立ち上げる』岩波ブックレット No.662, 2005. pp. 2-9.
- (4) 白波瀬佐和子『「みえる格差」と「みえない格差」』文春新書編集部編『論争 格差社会』文春新書, 2006, p. 40.
- (5) 白波瀬佐和子, 同 p. 33.
- (6) 住岡英毅「生涯学習からみた義務教育改革の陥穽」滋賀大学生涯学習教育研究センター年報(2005), 2006, p. 5.
- (7) 緒方明子「分権下と特別支援教育 行政と NPO の協働による特別支援教育体制をサポートする試み」教育と医学の会『教育と医学』No. 627, 慶応義塾大学出版会, 2005, p. 59.
- (8) 高旗正人, 讃岐幸治, 住岡英毅編『人間発達の社会学』アカデミア出版会, 1983, pp. 229-230.
- (9) たとえば, 滋賀県長浜市は, 伝統的な「曳山まつり」を有する地域である。市内の中田町には, 老人会, 婦人会, 子ども会が存在する。また, まちづくりの組織として, 田町(南新田・上田町・中田町・下田町)の合同組織がある。その他, 曳山まつりの月宮殿山組という組織があり, 町民の結束と老若男女のまつり活動への参加度は高い(滋賀大学生涯学習教育研究センター『長浜市における自治会活動の実態調査 報告書』2000, 参照)。伝統的な意味での地域の教育力は高いと思われる。
- (10) 大串隆吉「二十一世紀五年目: 分権化のなかの社会教育」教育と医学の会『教育と医学』No. 627, 慶応義塾大学出版会, 2005, p. 56.

- (11) 藤田英典「教育における分権改革のゆくえ」教育と医学の会『教育と医学』No. 627, 慶応義塾大学出版会, 2005, p. 4.
- (12) 問題を抱える子どもや親が増え続けているため, その対応に追われるといった状況は, 学校教育のみで起こっているわけではない。社会教育で行われる「子どもの体験を育てる夏のキャンプ」などにおいても同じ状況が起こっている。
- (13) この点については, 田中雅文「学校と地域組織の協働」白石克己・佐藤晴雄・田中雅文編『学校と地域でつくる学びの未来』ぎょうせい, 2001, pp. 137-146を参照。
- (14) 荻谷剛彦, 安藤理, 内田良, 清水睦美, 藤田武志, 堀健志, 松田洋介, 山田哲也『教育改革を評価する 犬山市教育委員会の挑戦』岩波ブックレット No. 685, 2006, p.59.

＜参考資料＞

- (1) 滋賀県『学校基本調査結果報告書』平成18年5月。
- (2) 滋賀県教育委員会生涯学習課『滋賀の生涯学習・社会教育』平成18年度。
- (3) 滋賀県教育委員会『滋賀の教育統計 平成17年度（2005年度）』平成18年6月。
- (4) 「しが2030年の姿」検討ワーキンググループ『みんなで描くしがの未来～2030年の姿～』平成18年9月。
- (5) 滋賀県商工観光労働部国際課「外国人登録国籍別人員調査」平成17年12月。
- (6) 滋賀県総務部自治振興課「住民基本台帳月報」平成17年12月。

ABSTRACT

The Challenge of Regional Disparities in Education**SUMIOKA, Hideki**

(Osaka Aoyama College)

Today, regional disparities in education can be seen from the following six aspects.

- (1) Disparities between areas (disparities between cities or towns)
- (2) Disparity inside areas (disparities between elementary school areas)
- (3) Visible disparities
- (4) Invisible disparities
- (5) Disparities in school education
- (6) Disparities in social education

Among these disparities, this paper focuses on disparities inside areas, invisible disparities, and disparities in social education. The reason is that these are the new disparities found in mergers between municipalities (a contemporary phenomenon in Japan), movements of population and the decentralization of power. In other words, under the decentralization of power, communities are called on to be economically and educationally independent from the central government, and these new disparities are related to the educational power of communities and to the power of social education connected to them.

They are also related to the urgent educational issues that must be tackled together by educational officials, people involved in schools and social education, and local residents under the decentralization of power.

The two principal directions for this task are as follows.

- (1) Cooperation between schools and communities by strengthening support from educational administration to schools and communities, and strengthening cooperation involving both school education and social education.
- (2) Improving the specialization of education in a broad sense. In other words, improving technical cooperation with specialists such as teachers, leaders of social education, medical personnel and welfare personnel.

These points will be crucial determinants of the success or failure of education under the decentralization of power.

In addition, the author uses data on administration in cities and towns in Shiga prefecture, which are familiar to him. Nevertheless, the manuscript consists of some guesses without actual evidence in some points; therefore it has in some sense the character of the presentation of a hypothesis.