

# 教育改革が求める地域社会の当事者性獲得とその必然性についての考察 —地域社会，子どもの「主体性」発揮の入り口としての「学校安全」，「安全教育」—

千葉 聡子\* 手嶋 将博\*\*

## A Discussion of the Inevitability of Subjectivity from Relevant Members of the Local Community in Calls for Education Reform: Using “School Safety” and “Safety Training” as a Springboard to Encourage the “Independence” of Local Communities and Children

Akiko CHIBA, Masahiro TESHIMA

**要旨** 中央教育審議会は2015年12月に3つの答申を発表したが，それらの答申では学校と地域社会との連携の深化のみならず，学校が地域づくりに寄与することを地方創生という政策課題の側面からも求めている。本稿では，この教育改革の新たな方向への転換を〈強者の論理〉による改革から〈共生原理〉による改革への転換ととらえ，この転換を1980年代からの改革がもたらした課題の解決という点から必然性を伴うものと考えた。また新たな教育改革は，現実には学校教育への主体的かかわりをもとめられる者の拡大，つまり学校教育の当事者の拡大を意味するものとし，その主体性発揮の現実的な入り口の一つとして，学校安全と安全教育が意味をもつことを中央教育審議会の答申等から見出した。特に2011年の東日本大震災では，大人だけでなく子どもに対しても危険をリスクに変えるという意味での主体的行動が求められたことから，安全教育と主体性の関係について考察を進めた。

**キーワード**：教育改革 学校と地域社会 当事者性の拡大 学校安全 危険とリスク

### 1. 動き出す学校

2015年12月，中央教育審議会は「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」、「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について—学び合い，高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて—（答申）」の三つの答申を取りまとめ発表した。またこの三つの答申を受けて，文部科学大

臣は2016年1月25日，「『次世代の学校・地域』創生プラン—学校と地域の一体改革による地域創生—」として，2016年度から2020年度までの5年間で取り組むべき具体的な施策と改革工程表を明示した。この文部科学大臣が示したプランの大きな特徴は，学校と地域社会の連携の結果として，新たな学校だけでなく新たな地域作りを目指している点にある。つまり学校と地域の連携を，学校にとってのみならず，地域社会にとっても意味あるものとする点が強調されている点に2016年の教育改革の特徴があるといえる。プラン名が「地域創生」という言葉で締めくくられていることから，改革の特徴を読み取ることができる。

\* ちば あきこ 文教大学教育学部教職課程

\*\* てしま まさひろ 文教大学教育学部教職課程

プランでは「学校にかかる観点からは、『社会に開かれた教育課程』の実現や学校の指導体制の質・量両面での充実、『地域とともにある学校』への転換という方向を、地域にかかる観点からは、次代の郷土をつくる人材の育成、学校を核としたまちづくり、地域で家庭を支援し子育てできる環境づくり、学び合いを通じた社会的包摂という方向を目指して取組を進める」（文部科学省2016：1）と述べられており、学校を従来の子どもの人格形成、能力育成を目的の中心として教育課程を準備し実践するものから、新たに地域の人材育成、また地域づくりの場として意味あるものへと大きく変化させようとしていることがわかる。これまでの、子どもと教員、そして保護者を主要メンバーとし、子どものための場所として構成されていた学校が、理念上ではなく現実の面から変容を迫られている。

この新しい学校の意味やその実現可能性については、今後、学校運営等の面から現実的に検討していく必要があるが、具体的に示された学校の構成メンバーの広がり、また地域社会を稼働させるためのプラットフォームとして学校をとらえる提案などは、学校側の変化を求めると同時に、新たなメンバーが学校運営に主体としていかに関わることができるのかを問うものでもある。

「主体となる」という事柄は、学習指導要領を通してこれまでも子どもたちに求めてきたことであり、次期の学習指導要領における「アクティブ・ラーニング」の導入は、さらにこの点が強調されたものとして読み取ることができる。しかし、今回の三つの答申は、子どもだけでなく拡大した構成メンバー全員に、学校教育の「当事者」となること、つまり教育に対して「主体となる」ことを求めている。さらに、学校教育に対して地域社会が「当事者」となる必要性が、学校側からではなく地域社会サイドから生まれることが示され、学校の構造変容を迫る今回の答申は、これまでの改革とは異なる性格をもったものと捉えることができよう。

本稿では、2015年に提示された「学校と地域社会の双方向からの連携」という教育改革の方向転換に必然性を認め、この必然性を、1980年代からの学校教育をめぐる環境の変容や教育政策の動きを踏まえてとらえると同時に、地域社会が学校教育の当事者の一部となることが求められるもう一つの必然性との関連から考察をすすめる。具体的には連携と主体をつなぐものとして「当事者性」、「学校安全」、「安全教育」に注目して論を進めていく。

## 2. 2016年から始まる教育改革の特徴

そこでまず、2015年12月に出された三つの答申内容をここで簡単に見ておこう。

第一の「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」では、学校と地域の連携・協働の必要性が強く示され、そのための具体的改革として、公立学校のコミュニティ・スクール化の推進の加速、また社会教育の領域との協力体制づくりとして、地域学校協働本部による地域と学校の協働の枠組み作りを求めている。地域社会は学校を支援するものから協働する立場に変化し、そこでの活動も個別的活動ではなく総合的活動へと変化することを答申は期待している。また2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が公布・施行され、内閣府に設置された「まち・ひと・しごと創生本部」による地方創生政策が動き始めたが<sup>1)</sup>、この文教政策を超えた政府の動きが答申の背景にあることは確かなことである。答申には、「『まち・ひと・しごと創生基本方針2015』では、学校を核とした地域力強化の観点から、全公立小・中学校において、学校と地域が連携・協働する体制を構築するために、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の取組を一層促進する旨が示されている」と記載されており、ここに、内閣府により文部科学省の方針と同一の方針が掲げられたことが確認できる（中央教育審議会 2015a：7）。

次に「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」では、学校の組織運営についての提案がなされている。学校への期待が拡大し複雑化することにより、教員の業務が際限なく拡大し、そのことによる労働時間の延長が限界にきていることが指摘され、この問題状況を解決するため、学校に対し学校業務を専門家と連携・分担できる体制、つまり「チームとしての学校」体制を整備し、また校長のリーダーシップと学校マネジメント力を充実させることにより、学校の機能強化の実現を求めている（中央教育審議会 2015b：3）。

三つ目の「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について一学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて一（答申）」では、教員制度の改革について述べられているが、その中で、「これからの時代の教員に求められる資質能力」として、自立的に学び情報を有機的に結び付け活用する能力、また新たな課題に対応できる力量を高めることができる能力とともに、「チーム学校」の考えの下、多様な専門性を持つ人材と連携し協働的に諸課題を解決できる力の三点が、不易とされてきた資質能力に加えて今後求められる能力として示された（中央教育審議会 2015c：9）。本稿で注目する地域と連携する教員像は、2012年の「教職生活の全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策（答申）」でも示されているが、2015年に出された他の二つの答申が、学校と地域社会との連携を強く打ち出していることから、より現実味をもったものになることが予想される。

以上のように三つの答申からは、学校と地域社会の連携の必要性が共通して述べられていることと、政府が打ち出す「一億総活躍社会の実現と地方創生の推進」の一環として、文教政策に新たに地方の活性化が学校の取り組みとして加わったことが読み取れる。しかし地域社会と学校との連携は、ここ数年指摘されてきた教育課題や、新たに打ち出された地域の活性化を理由として求められ

るばかりでなく、逆説的な意味で、これまでの教育改革の延長線上にあると考えるべきであろう。そこで、地域社会との連携という改革の方向性がここにきて強く打ち出された必然性について、1980年代以降の教育の基盤変動と1990年代以降の教育改革の動きに関連する藤田英典と木村元の議論から振り返り、確認していこう。

### 3. 方向転換の必然性をとらえる

#### （1）2000年代初頭の教育危機と教育改革の方向

教育社会学者の藤田英典は著書の中で、戦後改革により新学制がスタートしてから半世紀を経た1990年代後半以降、教育制度の変更・再編の動きが活発になった、と指摘している。具体的に藤田は、この著書が発表された2005年当時の中央教育審議会等にて検討されている喫緊の改革課題として、教育基本法の「改正」、義務教育費国庫負担金の廃止・一般財源化、地方教育行政・教育委員会制度の在り方、義務教育制度の弾力化、免許更新制の導入、全国学力テスト（悉皆）の実施、学校5日制の弾力化・土曜授業の容認、「ゆとり教育」の見直し、総合的学習・教育課程の全面的見直し、などをあげているが、教育基本法の改正を筆頭に当時検討されていた課題は、従来の教育制度を大きく変更するものととらえることができる（藤田 2005：11）。また2016年現在、ここにあげた課題の多くが、修正を加えながらも改革として何らかの形で実行されており、学校教育制度は現実に変化を続けているといえる<sup>2)</sup>。

藤田はこうした教育改革の背景に、公教育の正統性の揺らぎ、公立学校・教師への信頼の低下を特徴とする、現代の社会構造が生み出した教育危機があるとして、この危機は当時指摘されていた公立学校・教師の部分的な不誠実や、学校教育制度や慣行の適切性の低下だけに起因しているのではないと述べる。それにもかかわらず、改革として教育制度・慣行が再編を強いられることにより、実践は報われることのない苦戦を強いられると述べている。また上記の危機のとらえ方と、

〈強者の論理〉による改革自体が教育危機を生み出しているとして、改革が絶えず行われている状況に対し危機感を提示している（藤田 2005：21-4）。

また、正統性の揺らぎと信頼の低下という危機、つまり当時進行していた教育の構造的危機について、藤田は、1980年代から始まった学校教育の知識基盤、地位基盤、秩序基盤、インセンティブ基盤の四つの教育基盤の揺らぎがあり、その結果、学校のこれまでのあり方が問い直されていると分析している（藤田 2005：42）。ではこの4つの揺らぎとは何か、この点についてまず確認しておこう。

第一の知識基盤の変容とは、これまで学校教育は国民社会・産業社会を基盤として正統で有用な学校的知識を伝達するものとして組織されてきたが、IT化、グローバル化、情報空間の多様化、職業世界の多様化・流動化などにより、学校は伝達すべき知の更新・拡大を求められており、この要請に応えるために教育内容の拡大を続けざるを得ない状況にある。正統で有用な知識を伝達する場としての学校は、この知の更新・拡大の要請に応じる必要があるが、この要請に対応する体力を学校が持ち合わせているか、という点に課題があると理解してよいだろう。さらに、学校は次々と要請され差し出される新たな正統な知識を伝達するだけであって、加速度的な社会変化の中であって、正統な知識の選択や決定に対して力を持ち得ていないのではないかという疑問は、学校への信頼性を揺るがす要因になっているとも考えられるだろう。

また第二の地位基盤の変容とは、知識の伝達機関として独占的な地位を享受していた学校であったが、情報コミュニケーションメディアの発展と情報消費社会の進展に伴い学校外情報空間が出現し、学校が唯一の意味ある知識伝達の間ではなくなり、その結果、相対的に学校の地位が低くなっていることを意味する。

さらに集団生活の間である学校は、1970年代以

降、校内暴力、いじめ、不登校、学級崩壊といった秩序基盤の揺れを経験する。これが第三の秩序基盤の揺れである。しかし、秩序基盤の揺れが外面規律の揺れと内面規律の弛緩との両者によって生じた点を考慮することなく、学校に原因があるとして内面の揺れのみを焦点を当て、学校改革を進めてきたところに問題があった、と藤田は指摘している。

そして第四のインセンティブの揺らぎとは、70年代までは大多数の子どもにとって、学校に行き勉強することは当たり前のことであり、努力すればいい成績を取ることができ、いい学校に進学しいい職業に就くことができる、という学校のもつ魅力と合理性の神話が維持されていたが、70年代後半以降、誰もが高校に行き、教育における進学準備教育のウエイトが高まる一方で、努力が報われるかどうかは定かではないと感ぜられるようになり、さらに学校外での生活スタイルが多様化する中で、学校中心の生活が崩れてきたことを意味する。さらにこの意味基盤・インセンティブ基盤の揺らぎは、全ての子どもに一樣に起こっているのではなく格差を伴っている点に問題の深刻さがある、と藤田は述べている（藤田 2005：45-57）。

さて、教育の基盤変容という危機の中で始まった80年代からの教育改革に対して、藤田は、

これまでのような無責任でゆがんだ改革がさらに続くなら、いかに優れたシステムや学校・教師といえども、その歪みを支えきれなくなることは必至である。特に教育条件の劣化や合理性のない学校のスリム化、学校選択制、管理主義的・成果主義的な教員評価、共通学力テストとその結果の学校別公表といった新自由主義・市場的競争原理・地方集権制・新テスト主義・査察文化などに導かれた改革・政策が拡大するなら、システム自体が歪められ、機能不全を強めることになるであろうし、学校・教師の忍耐・努力・対応も限界に達するであろう。（藤田 2005：272）

と述べ、「〈強者の論理〉による教育システムの再編は、これまでの日本の教育の優れた側面とその基盤を解体し、教育と子どもの生活空間をますます歪んだものにしていく」（藤田 2005：57）と厳しい評価を下している。

さらに藤田の議論に加えて、教育学者の木村元は、1990年代から始まった社会変化や教育改革の結果としての2000年代以降の教育制度の変容について、以下のようにまとめている。

1990年代以降、長期化する不況、日教組と文部省の協調路線への転換などもあり、教育の自由化を主要なコンセプトとする改革、つまり教育をサービスとしてとらえ、教育の選択の自由を主張した新自由主義の教育改革が推し進められた。また教育政策は、事前規制を原則としたものから、規制緩和と目標・評価システムによる統制を特徴とするものへと変化し、学校に対しては、学習指導要領の到達目標を目標として明確化したうえで、評価は全国学力・学習状況調査や学校評価で行い、目標と評価をつなぐプロセスを各学校に担わせ、絶えず改善を求めるものになった（木村 2015：134-40）。このような状況下での課題を、木村は以下のように述べている。

戦後の学校は、民主主義的な人間形成の課題から、経済的な能力の開発へと課題を移しながら、日本型の循環社会のなかに埋め込まれていった。90年代以降、その循環の機能不全とグローバル化という新しい状況のなかで、職業のレリバンスの獲得と市民的公共性の形成が課題とされている。さらに特徴的な問題は、子どもたち自身のみならず課題を受け止める学校の土台、すなわち子どもの居場所として機能しづらくなっている学級・学校それ自体を対象にせねばならない点にある。このような状況において、家庭や子ども、社会からのさまざまなニーズが示され、それに対応しようとしているのが今日の学校である。

現在、こうした学校を対象として進む学制改革は、戦後の学校を支えてきた「平等」から「選択」へと価値の重心が移行しているなかで急激に展開しているといえる。ここでは、教育は「個人の利益への貢献」であり、そのニーズの受け皿としてさまざまな選択肢が準備されつつある。その延長に、学校に行くこと自体の選択も、含まれる。（木村 2015：190-1）

その上で木村は、現在の学校教育の課題を、教育の公共財としての側面の重視、つまり多元的な価値を重視する社会の中で、独自性や違いを尊重し、しかし共通に保障しなければならないものを見極め、教育へのアクセスを平等に確保した学校制度を構築すること、また学校での教師の専門性よりも市民の意向を軸に移す傾向が強まる中で、これまで社会の要求に対応しながら教育の事実を作り上げてきた学校、教師の在り方を軽視することなく、教師、子ども、保護者、地域住民、他の専門職など、学校を支える教育的関係を再編することで学校の構築が図られること、としている（木村 2015：192-3）。

## （2）2016年の問題状況と新たな改革の必然性

ここまで1990年代以降の学校教育の課題と教育改革の動向を藤田、木村の著書から確認したが、藤田が2005年に述べていた「教師の忍耐・努力・対応も限界に達する」という学校現場のありかたと、〈強者の論理〉による教育システムの再編が問題の拡大と新たな問題を生み出すという予測は、教員の多忙問題、また教育格差や子どもの貧困問題として現実化しているといつてよいだろう。

先に触れたが、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」ではチームとしての学校が求められる背景として、学校や教員だけでは十分に解決できない課題が増えている中で、国際的に見てもわが国の教員が多くの

役割を担うことが求められていることがあるとし、際限なく役割や業務を担うような状況の解決の必要性があると述べている（中央教育審議会2015b：9-11）。また、子どもの貧困問題については、2000年代半ばにOECDによって日本の子どもの相対的貧困率の高さが指摘されたことを契機に、貧困問題が深刻な教育問題として広く認識され、貧困問題解決を目的とした法整備が進んでいる<sup>3)</sup>。

ここで〈強者の論理〉による教育改革について少し説明を加えておくと、藤田は近年の改革動向をリードしている学校作りの考え方として、消費者主義、新自由主義的ヴォランティアズム、当事者主義による開かれた学校づくり、の三つをあげている。第一の消費者主義とは、親、子どもを教育というサービスの消費者とみなし、選択の自由と自己責任を重視し、選択権を保障するために選択肢の多様化が必要だとして規制緩和を主張した上で、学校選択の際の判断材料として各種の学校情報の公開を求めるものである。また第二の新自由主義的ヴォランティアズムとは、自己決定・自己責任論に基づく自主的な学校づくりを認めるべきだと主張するもので、アメリカで広がりを見せたチャーター・スクールはこの典型例であるが、藤田は日本のコミュニティ・スクールも一部の有志を優遇することになれば、公教育制度の基本に重大な影響を及ぼす可能性があるとして指摘する（藤田2005：94）。

この両者は、消費者として力がある者、選択のための条件が整っている者にとって意味がある学校作りの考え方であり、同時に教育を提供されるものとしてとらえる側面が強いため、貧困状況にある家庭やサービスを求められる教師に対しては、結果的に現状のような問題状況をもたらす学校作りと考えられる。この第一、第二の学校づくりは〈強者の論理〉による教育の再編とみることができるが、藤田は〈強者の論理〉による改革を、諸々の不平等や差別・排除を能力主義と自己責任論によって正当化しようとするものとして

批判し、〈共生原理〉による教育と社会の構築を目指すべきであると主張している（藤田2005：14）。

この〈共生原理〉による教育改革は、第三の当事者主義による開かれた学校づくりにつながるものといえる。藤田は第三の学校づくりを、「当事者とは当該の学校（や地域）がよくなってもらわなければ困る人たち、当該の学校（や地域）をよくすることに責任のある人たち、それをよくするために自分にできる努力と協力をしようとする人たちで、（中略）そうした当事者が、それぞれの責任において、個々の学校をよくしていくために努力・協力することが、ここでいう当事者主義である」と説明し、「筆者は基本的にこの当事者主義が好ましいと考えているが、最近の改革動向でいえば、地方への権限移譲、現場裁量の拡大、学校評議員制度や学校支援ボランティア制度などによる保護者・地域住民の学校参加、『開かれた学校づくり』などがこれに含まれる」として、この第三の学校づくりを支持している（藤田2005：93-5）。また先に提示したが、木村も学校を支える教育的関係を地域住民や教員以外の専門職を含めて再編することにより、学校の公共財としての側面を取り戻すことができると述べている。

こうした1980年代から続く教育改革、及び1990年代以降の教育状況を踏まえると、「学校と地域の一体改革」として示された2015年の答申は、〈競争原理〉〈自己責任論〉によって生じた教育課題を解決するための、新たな改革の方向性を示したものとみることができる。また2015年の答申をこのようにとらえることによって、新たな教育改革の方向には必然性があるととらえることができる。具体的には、貧困問題の延長としての教育格差問題や、少子高齢社会の下で公教育としての責任を果たすことを求められ続けた結果としての教員の疲弊状態など、看過できなくなった教育の歪みを、多様な専門家や地域社会の力を学校に取り入れ、組織マネジメント力の強化によって解決する〈共生原理〉に立った教育へと、制度を設計し

直すものとみることができる。

「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」では、地域住民に対し、「行政サービス等の『公助』を期待する地域住民の『受け身の意識』から、『互助・共助』の視点を持って、自らの生活する地域を作っていくという地域住民の『主体的な意識』に転換していくこと」（中央教育審議会 2015a：8）が求められている。この点を、藤田や木村が述べていた学校教育改革が目指すべき方向への転換、すなわち、学校教育を改めて地域の観点からとらえ直し、拡大した当事者による学校への主体的関与と地域住民による地域づくりを含んだ教育改革の実施と読み取るならば、次に検討すべきことは、藤田が述べていた、「当該の学校（や地域）をよくすることに責任のある人たち、それをよくするために自分にできる努力と協力をしようとする人たち」として現れる当事者の存在と、当事者として主体的、積極的な学校教育への関与を現実へ導き出すための具体的な場の存在確認、ということになる。地域が学校と連携する必然性の入口を、われわれはどこに見出すことができるのか検討する必要がある。

#### 4. 当事者として学校に向き合う入り口としての学校安全、安全教育

##### （1）主体性と学校安全、安全教育

「主体的な関与を導き出す」と先にも書いたが、しかしこの短文にはベクトルの異なる二つの力が働いており、矛盾がある。果たして個人の主体性の発現を働きかけによって導き出すことはできるのだろうか。導き出された行動を主体性の発現ととらえるところに問題はないのであろうか。現在の教育現場は、この「主体性」を子どもたちに非常に強く求めているが、われわれが教育の困難を感じる一つの理由がここにある。さらに新たな改革がめざすところは、主体性を求める範囲を拡大することであるが、このことによってさらに大き

な困難を学校は抱えることにならないのだろうか。

しかし、2016年を生きるわれわれは、「主体性」、また「共生」、「地域社会」、「当事者」という言葉に対し、価値を見出し、シンパシーを感じるのも確かなことである。その理由は、これらの言葉にこれまで述べてきた、1990年代からの教育改革が生み出した課題や疑問を打ち破る力があると感じるからだけでは恐らくないだろう。われわれがその価値を実感する場は、日々の生活の中に見出さなければならない。このことが「当事者性」を考えるための条件となろう。

このように考えたとき、「地域社会」や「共生」、「主体性」がもつ価値を強く認識させられたのは、2011年3月11日の東日本大震災の被災地での現実であったと気づくことができる。人間が人間ではコントロールできない自然の脅威に直面した時、人間ができることとして示されたものが、地域社会をベースにした共に生きようとする姿であった。また、主体的な行動とは、究極的には自分の命を守る行動であるということが、大震災を通して強く心に刻みつけられた。震災時の行動の在り方が、「主体性」、「共生」、「地域社会」を重視することの意味や価値を証明していると考えることができないだろうか。

「主体性」とは、主体であることを観念的にではなく、実践的、能動的に求めることであり、行動というレベルで主体が現れることを指す。そして、この特徴をもつ主体的な人間のあり方は、危険に直面した際にまず発現するものであることを、われわれは東日本大震災時の多くの人々の行動から確認したとあってよいだろう。このような観点から、当事者として学校に関わる、また学校をプラットフォームとした地域づくりを考えた際の一つの入り口として、危険から命を守るという安全への取り組みが考えられることをここで仮説的に提案をしたい。

「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方

策について(答申)」をみると、学校と地域の連携・協働の必要性として六つ挙げられている理由の一つに、「社会全体で、子供たちを守り、安心して子育てできる環境を整備する観点」があり、子どもの孤立化への対応、また女性の活躍促進のための、全ての子どもを支える地域社会の在り方として、子どもたちの安全・安心の確保を地域社会に求めていることがわかる(中央教育審議会 2015a:7-9)<sup>4)</sup>。

安全教育に注目すると、これまでも学校では取り組みがなされてきているが、2011年3月11日に発生した東日本大震災で多くの児童生徒や学校に甚大な被害が生じたこと、またアレルギーへの対応問題や部活動、学校行事等での事故についての報道や著作の増加などを通して、安全教育への関心が高まっているといえる。また本稿で注目している学校と地域社会の連携で求められる「学校を開く」ためには、学校の安全性の確保が前提となることは言うまでもない。

2012年4月に文部科学省から出された「学校安全の推進に関する計画」では、「『地域に開かれた学校』と学校安全との関係について、学校を地域に開く大前提として、学校の安全が確保されることが必要不可欠である。一方で、校門の管理や来校の際の事前連絡等のルールに従う地域の人々が学校に集まることにより児童生徒等の安全が見守られることになり、学校の安全性を高めることになるといように、両者は両立しているものとして考え、対策を講じることが重要である」(文部科学省 2012:27)と記載されている。さらに学校施設については、「児童生徒等の学習・生活の場であるとともに、地域コミュニティの拠点であり、非常災害時には地域住民の応急避難場所ともなることから、その安全性を確保することは極めて重要である」(文部科学省 2012:15)とされ、2015年の答申が求める地域社会と学校との連携・協働の前提として、安全対策の重要性がすでに提示されている<sup>5)</sup>。地域社会と学校の連携については、東日本大震災において、学校支援地域本部が

設定されている学校では、避難所となった際に混乱が生じなかったという調査結果があること、また安全教育は学校だけが行うのではなく、保護者や地域住民も参加して行うことが重要であること、さらに地域の一員としての児童生徒が防災訓練などに参加することによる体験的な学習を通して地域を守る意識の向上が期待されること、なども述べられている(文部科学省 2012:26)。

また2012年度の教育白書では、特集として「安全・安心な教育環境の構築」をとりあげており、いじめ・体罰等の課題への対応の徹底と、東日本大震災の教訓も踏まえた学校施設の耐震化や防災教育等の推進など、子どもたちを守り、安全・安心な環境で教育を受けるための取組が、教育再生に向けた緊急課題であるとしている。またこの特集の中では「地域で子供を育てる体制づくり」として、子どもたちの安全確保は学校だけの問題ではなく、社会が子どもを育てるという視点が必要であり、さらに「他方で、子供たちを支えることは、地域住民の学びの出口としても重要です。さらには、このような取組を通じて、学校が活力ある地域づくりの中心となっていくことも期待されます」と、学校安全に取り組むことが地域社会からも意味をもつことが述べられている(文部科学省 2013:44)。

## (2)「守られる者」から「守る者」へ

こうした中で注目したいのは、2014年に中央教育審議会がまとめた「学校における安全教育の充実について(審議のまとめ)」である。その冒頭において、「児童生徒等の安全の確保について安全管理等の一層の充実を図るとともに、安全で安心な社会づくりの担い手となる児童生徒等への安全教育の重要性が高まっている」と述べられており、児童生徒を安全な社会づくりの「担い手」として育てることが目標として掲げられた(中央教育審議会 2014:2)。この安全教育の目標は、子どもが「守られる者」から「自分自身と他者を守る主体」へと変化することを求めており、子ども



に主体的判断と行動を強く求める姿勢が安全教育を通して具体的に示されたといっただろう。このような姿勢が打ち出された背景には、東日本大震災での経験があり、「命を守る」ことが何よりも求められる極限状態においては、主体的行動が誰にでも求められるのであり、また頻発する自然災害は、「命を守る」という状態が決して机上の問題ではないことを、またその状況への対処法を学ぶことの切実性をわれわれに示したといえる。そしてさらにこの状況は、子どもだけでなく大人に対しても、主体として命を守る行動を求めることになるのは言うまでもないことである。

学校事故に関する発言を重ねている教育社会学者の内田良は、ルーマンが分類した「危険」と「リスク」の違いについて、「危険」とは、未来の損害の可能性が自分以外の誰か・何かによるものであり、「リスク」とは未来の損害の可能性が自分の「決定」に帰属されるものと述べる。「決定」を本稿で注目している主体による行動ととらえると、危険をリスクに変えることに大きな意味があり、その変化は教育によって可能であるという主張が学校安全や安全教育にはあり、さらにそこから必然的に「主体」というものが浮かびあがってくるのが予想される。内田は学校事故と危険、リスクについて以下のように述べている。

損害を〈危険〉（「そもそも私には何もできない」）とみなすのか、〈リスク〉（「私が何とかしよう」あるいは「できることはあるけれど何もしないでおこう」）とみなすのか、2つの方向性が想定できる。そして学校事故における管理責任の帰属のされ方をみると、不審者犯罪対策がそうであったように、学校事故はあらゆる主体にとって〈リスク〉と認識される可能性を強くもっている。なぜなら、「教育システムでは、保護者・教師・教育行政、また子ども自身の意思決定が混在」（石戸 2007, p.10）しているからである。（中略）学校事故に関しては、決定主体と損害の関係

性はむしろ間接的である。学校事故は、決定主体（あらゆる大人）—子ども—損害の関係を想定する。損害に直面するのは、私たちではない。子どもである。言い換えれば、大人にとって学校事故は〈リスク〉であるが、子どもにとっては〈危険〉である。近代社会において大人は、子どもを守るべき存在として位置づけられる。大人と子どもの非対称的な関係性が成り立つ社会では、すべての大人に問題の改善について直接的・間接的に何らかの「決定」をおこなうことが期待される。（内田 2010：215）

この危険とリスクの区別を安全教育の観点から見れば、第一に、自然災害に対して何も為し得ない状況としての「危険」を、安全教育を通して、未来の損害の可能性を自分の「決定」に帰属される「リスク」に変えることができること、第二に、危険をリスクに変える際には決定という行動の要素が入ることから、決定のために必要な知識を得るための教育が必要であること、が見えてくる。そして、第三に、危険からリスクへという視点については、東日本大震災の経験は内田が守られる者とした子どもたちにも判断を求める状況が現実に存在したことを示しており、この点に、子どもに対しても危険をリスクに変えるための安全教育の必要性と、子どもに主体であることを求める理由を見出すことができるのである。

このように考えると、学校安全に関わる事項は、地域住民に対しても、また子どもに対しても、最終的には決定を行う主体的存在になることを求めている。本稿では、この点に新しい改革が地域社会に対して学校の「当事者」となること理由、また主体性の育成を強く教育に求めている理由の一つを見出すことができる、と仮説的に提示したい<sup>6)</sup>。

「学校における安全教育の充実について（審議のまとめ）」をさらに読み進めていくと、「何ができるか」を重視した次期学習指導要領の目標、ま

た「社会を構成する一員としての主体的な生き方に関わる教育」の視点の重視から、安全教育を通して児童生徒には、「的確な思考・判断に基づく適切な意思決定や行動選択ができるようにすること」、また「学校、家庭及び地域社会の安全活動に進んで参加し、貢献できるようにすること」などが求められていることがわかる。特に児童生徒自身による判断や主体的行動が強く求められている点に安全教育の目標の特徴を見出すことができる（中央教育審議会 2014：2-5）。

主体的行動という点に注目するならば、上記の審議のまとめの2年前の2012年4月に文部科学省から出された「学校安全の推進に関する計画」は、より強く主体的行動を求めている。この計画が出された2012年は東日本大震災発生の1年後である。繰り返しになるが、東日本大震災という現実には、児童生徒自身が自らの命を守るために自らの判断で行動することの重要性をわれわれにつきつけたとあってよく、計画の文中にも「東日本大震災の際には、徹底した津波や防災に関する教育により、想定された非難場所が危険であることを児童生徒自らが判断し、更に安全な場所に自主的に避難して津波による危険を回避した学校があり」（文部科学省 2012：1）と記されており、命を守るというまさに「生きる力」としての主体的判断力の育成が、安全教育の目標となっている。

さらに、学習指導要領において子どもが主体性を獲得することは重要な目標として示されているが、次期学習指導要領の論点整理をみると、子ども達に対しては、「予測できない未来に対応するためには、社会の変化に受け身で対処するのではなく、主体的に向き合って関わり合い」、また「蓄積された知識を礎としながら、膨大な情報から何が重要かを主体的に判断し、自ら問いを立ててその解決を目指し、他者と協働しながら新たな価値を生み出していくことが求められる新しい時代にふさわしい学校の在り方を求め、新たな学校文化を形成していく必要がある」とあり、改めて次期学習指導要領においても主体性の獲得が重要

な目標であることが確認できる。さらに子どもが学ぶ学校には、よりよい社会を創るという目標を社会全体が共有し、教育課程の実施にあたっては学校教育を学校内に閉じずに、目指すところを社会と連携しながら実施する「社会に開かれた教育課程」の実施が求められている（中央教育審議会 2015d：1-4）。

これまでみてきたように、文部科学省の政策提言等を確認していくと、地域社会に対して学校運営、さらに言えば、教育に対しての当事者性を求める新たな方向に政策が進みだそうとしていることがわかるとともに、その一つの領域として学校安全があることが確認できた。

本稿では、教育改革の方向が学校と地域社会の連携をさらに進めるものとして、地域社会に教育に対して当事者となることを求めるに至ったプロセスを確認すること、またその当事者性を認識し、主体的に行動するための一つの方法として、安全教育が意味をもつことを仮説的に提示した。ただし、広田照幸が、震災時にみられた協働の在り方がパーソナルな次元での協働であり、インパーソナルな社会の仕組みをどう作り、どう運営するかについては、ほとんどの日本人がお上任せなままで、「自分たちで自分たちの社会のあり方を判断し、コントロールできるようにならないといけない。私たち自身が、社会を選び、社会を作りかえる主体になっていかないといけない」（広田 2015：322）と述べているように、今回提示した学校安全の確保と安全教育の実施はその入り口でしかない。これからの教育改革の方向は、社会を作り変える主体の育成を目指すものであるべきだが、そのファーストステップとしての対面的な場面での協働の姿をわれわれは既に発見している。さらに次のステップに進むための教育や学校のあり方として2016年教育改革をとらえ、いくつかの入り口から主体の育成をはかっていくべきであろう。本稿では一つの入り口として学校安全及び安全教育をとりあげた。

藤田や木村が指定しているように、現在の教育

現場は〈強者の論理〉による教育改革から〈共生原理〉による教育改革への方向転換を求めており、文部科学省によって2015年に示された改革も、〈共生原理〉に基づく方向性を示したと考えるならば、この改革の方向は、まさに教育の現状が求めたものであり、目指すものは、これまでの改革の結果がもたらしたものを乗り越えるための必然的結果であるといえよう。さらにこの動きは、地方の活力を取り戻すという政府の示す地方創生の動きと同じ軌道にあること、また、「学校と地域社会の連携・協働」、また「チームとしての学校」という形で示された教育改革は、学校現場が過大な期待を背負う状態を変化させるものとして、学校側から見ても失敗が許されない改革と言ってもよいだろう。しかしその方向転換を現実のものにするかどうかは、教育の当事者を拡大することができるか、さらに、社会を作りかえる主体の育成ができるかどうかにかかっており、その意味で教育に期待される役割はやはり大きい。そしてここでこの期待に教育が応えるためには、われわれが改革をわれわれの問題としてとらえ、例えばわれわれ自身に学校の安全を守り、また自らの命を守るということが求められていること、そこから主体として教育や教育改革の意義を自らが実現していくということを理解し、行動することである。このことによって初めてわれわれは次のステップへと踏み出すことになる。教育の主体とはわれわれであることを自覚する必要性を、新たな教育改革は示しているのである。

〈注〉

- 1) 「まち・ひと・しごと創生本部」は「まち・ひと・しごと創生法」に基づき、2014年9月3日の閣議決定により内閣に設置されたもので、人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し政府一体となって取り組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生できることを目的とした取り組みがなされている（内閣府 2014）。
- 2) 教育基本法は2006年12月に全面的に改正され、義務教育費国庫負担率は2006年に2分の1から3分の1に変更された。また教育委員会制度については2015年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正により大きく変更され、義務教育制度の弾力化については2016年の学校教育法の一部が改正されて小学校から中学校までの義務教育を一貫して行う義務教育学校が新たな学校の種類として規定され設置が可能となった。さらに2009年の教員免許更新制の導入、2007年から全国学力・学習状況調査の実施、2013年からは学校教育法施行規則の改正により土曜授業が容認されるようになった。また2011年度から実施されている学習指導要領は「ゆとり教育」からの転換として認識されるなど、文部科学省による学校教育の制度変更が継続して行われている。
- 3) 子どもの貧困に対しては、2014年1月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が施行された。この法律に基づき、2014年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定され、政府として総合的に取組を進めることとなった。文部科学省も子どもの貧困問題、また貧困を原因とする学力問題に対して、教育費負担軽減の支援や学校をプラットフォームとした総合的な対応を進めつつある。
- 4) 連携・協働の必要性として、第一にこれからの時代を生き抜く力の育成の観点、第二に地域に信頼される学校づくりの観点、第三に地域住民の主体的な意識への転換の観点、第四に地域における社会的な教育基盤の構築の観点、第五に社会全体で、子供たちを守り、安心して子育てできる環境を整備する観点、第六に学校と地域の「パートナーとしての連携・協働関係」への発展、の六つがあげられている。
- 5) 公立学校は災害時の避難場所となることが多くの人から認識されており、学校は地域社会の人々の安全を確保してくれる場となっている。国立教育政策研究所文教施設研究センターが

2014年に行った調査によると、災害時の地域の避難場所に指定されている公立学校数は31,869校で、全公立学校の91.4%を占めており、学校が地域社会の安全な場として安全性確保が強く期待されている（国立教育政策研究所 2014：2）。

6) 子どもの犯罪被害防止のためのハウツー本を分析した桜井淳平は、安全対策についてのハウツー本においても「この通りやれば防げる」という確実性や実効性については断言しない傾向にある、という分析結果を示している。そのため、対策は本人の努力・工夫次第であるという自己責任のロジックに依拠する形になっており、記述の歯切れの悪さを指摘している。子どもであっても、命を守るためには自分自身を守る主体を形成する「教育」を受け、その結果自由を与えられ、責任を伴う判断が求められることになる。完全なるハウツーが提示できない安全確保の領域については、子どもに対して主体性が求められることを示している（桜井 2016）。

#### 〈引用文献〉

中央教育審議会, 2014, 「学校における安全教育的の充実について（審議のまとめ）」。

中央教育審議会, 2015a, 「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」。

中央教育審議会, 2015b, 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」。

中央教育審議会, 2015c, 「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について—学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて—（答申）」。

中央教育審議会, 2015d, 「教育課程企画特別部会 論点整理」。

藤田英典, 2005, 『義務教育を問い直す』筑摩書房。

広田照幸, 2015, 「ポスト震災の教育をどう考えるか—本書のまとめに代えて—」広田照幸『教

育は何をなすべきか—能力・職業・市民—』岩波書店, 317-54。

石戸教嗣, 2007, 『リスクとしての教育—システム論的接近』世界思想社。

木村元, 2015, 『学校の戦後史』岩波書店。

国立教育政策研究所, 2014, 「学校施設の防災機能に関する実態調査結果について」。

文部科学省, 2012, 「学校安全の推進に関する計画」。

文部科学省, 2013, 『平成24年度文部科学白書』。

文部科学省, 2016, 「『次世代の学校・地域』創生プラン—学校と地域の一体改革による地域創生—」。

内閣府, 2014, 『まち・ひと・しごと創生本部の設置について』。

桜井淳平, 2016, 「『教育化』する安全対策, 責任主体化される子どもと大人—子どもの犯罪被害防止の『ハウツー本』言説の分析から—」日本教育社会学会第68回大会発表資料。

内田良, 2010, 「学校事故の「リスク」分析—実在と認知の乖離に注目して—」『教育社会学研究第』86:201-21。