

教育参加制度の研究（二） 川崎市における教育参加の事例

長 橋 彰

Abstract

In this paper, I would like to consider the present condition of educational participation as I focus on the case of the Kawasaki City “ Regional Education Councils ” and “ Conference on Children. ” I will analyze the background, establishment and character of them. “ The School Council ” is the expanded form of the Kawasaki City “ Regional Education Councils ” This framework is a system designed for children, parents and citizens to participate in the process to form intention and I will introduce it as one example of system to attract attention in the future. Also as a target of consideration, I will deal with “ the Convention on the Rights of the Child ” and “ the Ordinance on the Rights of the Child ” and survey an argument of “ the Rights of the Child. ”

As a logical significance of the Kawasaki City “ Regional Education Councils, ” I will consider the concept of “ the Public Sphere ” and present the concept of “ the Information Place ” and “ the Public Place. ”

キーワード 地域教育会議 子ども会議 学校協議会 子どもの権利条例
市民的公共性

はじめに

「教育参加制度の研究（一）」（Q 2001:185-202）においては、権利論の視点から、教育参加理論の到達点とその後の課題について考察したが、本稿の「教育参加制度の研究（二）」においては、日本における教育参加の事例を採り上げ、教育参加の現状を考察したいと思う。

さて、日本における教育参加は、少なからず戦後から存在した。家庭や地域の教育力を生かして、学校教育が行われるべきことは、戦後からずっと言われてきたことであり、このような制度（PTA など）も少なからず存在する。しかし、日本において、残念ながら家庭や地域の教育力が有効に活かされていない現状がある。家庭や地域の教育力の活用とは、具体的には、父母・住民の学校及び教育行政への参加（教育参加）を意味する。日本における教育参加で、学校参加の例としては、戦後初期、1940年代、東京四谷第六小学校の「子ども学習計画協議会」

(石橋勝治をリーダーとする)や「学校運営委員会」(子ども代表・教師・父母・組合・校長の五者による)の実践、1950年代、東京西多摩小学校の村民参加と協同による「学校経営・地域教育経営計画」の実践がある。教育行政への参加の例としては、1970年代「中津川教育市民会議」の実践、1980年代、北海道宗谷・稚内市の「教育合意確認」運動、1990年代「教育委員候補者区民推薦制度要綱」・「中野区教育行政における区民参加に関する条例」の制定、「高知県での県民参加、土佐の教育改革を考える会」「市町村単位、地域教育推進協議会」・「学校単位・開かれた学校づくり推進委員会」設置運動などがある。

現在、日本において、子どもも含めた父母・住民の教育参加が、どのような現状にあるのかを、特に川崎市「地域教育会議」の教育参加の取組に焦点を当て、その理論化の視点を含めて考察するのが本稿の目的である。

第1章 川崎市「地域教育会議」

第1節 川崎市「地域教育会議」成立の背景

川崎市において、子ども・父母・住民参加による「地域教育会議」という教育参加組織が実現したのは、いくつかの条件が整っていたからである。その条件を挙げれば、第1に、川崎市の人権政策(「川崎方式」)の推進、第2に、教育参加を押し進める政治勢力の存在、そして第3に、教育行政側と川崎市教組とが一体となって教育参加を進めた協力関係が挙げられる。

まず第1の川崎市の人権政策について述べてみる。川崎市は、人口約128万人のうち約2万2千人が外国人であり、多数の在日韓国・朝鮮人が住んでいる。また京浜工業地帯ということもあり、多くの労働者が全国から集まってきている。このような状況のなかで、川崎市は在日韓国・朝鮮人や労働者の要求を多く採り入れ、平等権や環境権に配慮した人権政策を積極的に進め、人権政策を根幹にした都市づくりをずっと続けてきている。このことは、「川崎方式」と呼ばれるいくつかの取り組みに現れている。例を挙げると、外国人にたいしては、1996年より全ての職種(消防士を除く)において国籍条項を撤廃した職員採用試験を実施している。また公害対策においても、全国に先駆けて1977年に環境アセスメント条例を制定している。また川崎市市民オンブズマン制度も全国に先駆けて作られたものである。まさに人権政策を都市づくりの根幹においた政策が取られていることが分かる。

第2に、革新知事や革新市長が次々に誕生し、教育参加を積極的に押し進めたことが挙げられる。長洲県知事により1981年4月から県民を上げての「騒然たる教育論議」開始の提唱(前年に起きた川崎市での浪人金属パット両親殺害事件等がその背景にある)や「教育委員会の公選制」を公約にあげた伊藤市長構想による1984年4月から実施された「川崎市教育推進事業」、1989年から3期市長を務めた高橋市長(元川崎市教組委員長)も先の「川崎方式」を全国に先駆けて進めてきた。このように、革新の政治リーダーが率先して教育参加を提唱し、次々と様々

な教育政策を実施に移していったということが言える。

第3に、教育行政側（市教育委員会）と川崎市教組側とが「教育荒廃」の克服を目指して、協力関係を築きその解決に双方が努力したことが挙げられる。「教育荒廃」が叫ばれるなか、教育行政側、市教組側の両方が、この「荒れ」の問題を学校だけの問題とせず、地域全体の様々な要因が複雑に絡み合った問題として捉えている。そして、この問題の解決に当たっては、教育行政側、川崎市教組側が相互協力しながら、地域住民の力を結集しつつ解決して行かなければならないと考え、共同歩調をとりながら問題の解決に当たっている。特に、安易な学警連携の組織強化という方法を避けたことは、注目されることである。

第2節 川崎市「地域教育会議」結成までの経過

前述したような川崎市教組側と市教育委員会側との連携によって、「地域教育会議」は実現することになるが、その経過を辿ってみる。

まず川崎市教組側から見ていくことにする。川崎市教組は、1983年10月、「川崎の教育を考える専門委員会」の5つの研究課題の中で「教職員、父母、市民参加による日常的な教育問題協議の場としての『校区教育協議会』の設置」を構想しており、1985年2月に「川崎の教育を考える専門委員会」の報告『川崎の教育は今 その現状と改革のための提言』において「校区教育協議会」を提起した。この中の活動の部分引用してみる。下線部の考えは、後の市教育委員会の「教育懇談会」の「いきいきとした川崎の教育をめざして」に多く取り入れられている。

「活動 おもに次のような活動をおこなうこととする。

ア.小・中学校区集会の開催、イ.校区教育マップづくり(教育条件、部活動、校外活動、遊び、塾などについて)、ウ.子育て・教育ネットワークづくり、相談事業、広報活動、エ.学校教育と地域を結ぶ試みへの協力、オ.校区教育協議会連絡会議への参加、カ.学校、その他の教育機関、教育委員会、その他の行政部局との協議」(D 1994:6-7)

次に、市教育委員会側の動きであるが、川崎市教組との間に1984年9月「川崎教育推進事業についての覚え書き」を締結し、その「実施要綱」(X 1987:130)により「川崎教育推進事業」は、本格化していく。「川崎市教育推進事業」は3つの組織よりなる。「川崎の教育を考える市民会議」・「川崎市教育懇談会」・「行政連絡会議」である。これら3つの組織を採り上げ、「地域教育会議」の結成までの経過を追ってみたい。

まず「川崎の教育を考える市民会議」(X 1987:7-11、132)を見ていくことにする。この「川崎の教育を考える市民会議」は、「学校・家庭・地域社会の現状と果たすべき役割について全市民的教育論議を推進する」ことを目的とし、市内市民団体代表者(PTA 連合、校長会、教組、

町内会連合、医師会、社会福祉協会等)40名で構成されている。「川崎の教育を考える市民会議」には、各種団体の実行委員会が設けられており、実行委員7500人を擁し、1984年7月から1986年2月にかけて、全市・小学校区・行政区・テーマ別集会など、242カ所で延べ4万人の参加を得た。自由討議で意見を述べた人数は、6500人余を数え、まさに「都市づくりの壮大なドラマ」が展開された。この市民討議こそ教育参加(「地域教育会議」参加)の主体的土壌づくりになったと言える。

次に、市教育委員会主催の「川崎教育懇談会」(A 1987:131)であるが、この組織は、教育政策を理論面で支える役割を果たしてきたと言え、学識経験者等13名で構成され、「川崎のこれからの教育の在り方について調査・研究し、市長に提言する」ことを目的とし、先の川崎市教組の『川教の教育は今 その現状と改革のための提言』の内容を受け入れながら、市長へ「いきいきとした川崎の教育をめざして」を提言している。先の活動のところのみ、川崎市教組の「校区教育協議会」の考えを取り入れている箇所も多く見られ、川崎市教組との連携が見られる。それに関係する箇所を引用してみる。

「本懇談会は『中間報告』で提言した教育行政への住民参加システム(川崎方式)を具体化するため、先の『いきいきとした学校をめざして』の項で『地域教育会議』の創設を提言しました。この構想は、川崎市教職員組合が提起している『校区教育協議会』の構想とも重なりあっています。地域の親や住民たちに広く下から支えられ、この組織づくりが、学校や教師の側からの呼びかけや支持ともむすびあって実現すれば、小学校区からの地域教育力の再生にむけて新しい回路が開かれていくことでしょう。また、日常生活圏に根ざした教育への市民参加を恒常化していくことにもなるでしょう。

1. それぞれの『地域教育会議』に期待したいことは、教師、親、住民の教育意見の交流や合意形成をはかるほかに、いろいろな活動にとりくむことです。たとえば、

地域の教育問題の的確な把握のために「地域教育白書づくり」を試みたり、子育てや教育問題に悩む親たちのための『子育て相談マップづくり』などにも取り組むこと。

学校・PTA・行政などと連携して育成した教育イノベーターを中心として、学校の新しいプログラムづくりや、放課後の子どもの学校開放ゾーン活動に協力すること。

川崎市総合教育センターや市民館などともネットワーク化を図り、地域教育情報の豊かな受信・発信拠点づくりや、地域教育相談センターづくりなどにも、取り組むことなどです。これらの活動にあたって、子どもの参加と役割づくりを心がけることが大切です。そして、

学校教育委員会、区役所などからの情報も十分得ながら、PTA活動の活性化や開かれた教育委員会づくりにむけても、息長く取り組むことが必要です。」(C 1986:70)

以上のように、川崎市教組の「校区教育協議会」構想が、「川崎教育懇談会」の「いきいきとした川崎の教育をめざして」が提言した「地域教育会議」に収斂していくことになる。

最後に「行政連絡会議」であるが、助役を中心に、企画調整局長・市民局長・民生局長・教育長で構成される。教育推進事業にたいする活動条件の整備や側面的な援助を推進することを目的とし、事務局は、教育委員会内の生涯学習部に置かれている。

以上の3つの組織を中心に「地域教育会議」に向けての事業が推進されるが、その後、「川崎市教育懇談会」の提言を継承発展させる形で、「川崎市生涯学習基本構想」が作成されるとともに、「川崎市生涯学習推進基本構想策定調査委員会」が設置され、具体的な試行計画書「川崎市生涯学習推進基本計画」(J 1993: 61 - 62)のもと、いよいよ「地域教育会議」が1990年より、田島・橋・柿生の3つのモデル中学校区で開催されることになる。

以上が、川崎市「地域教育会議」の結成までの経過である。この経過の分析から、川崎市「地域教育会議」が結成できたことの要因を4つ挙げるができる。

第1は、川崎市教組と市教育委員会の協力関係があったこと。第2は、「地域教育会議」の基本構想が、理論面でしっかりと練り上げられていたこと。第3は、行政側の活動条件の整備、援助体制が整っていたこと。そして行政の守備範囲を「地域教育会議」の活動条件整備、援助に限定したこと。第4は、何よりも、市民会議で培われた高い参加意識を持つ住民の存在である。この中で、最も重要なのが第4の高い参加意識を持つ住民の存在である。「市民会議」による参加主体の形成とその定着こそが、「地域教育会議」の成功につながる大きな要因になったとすることができる。

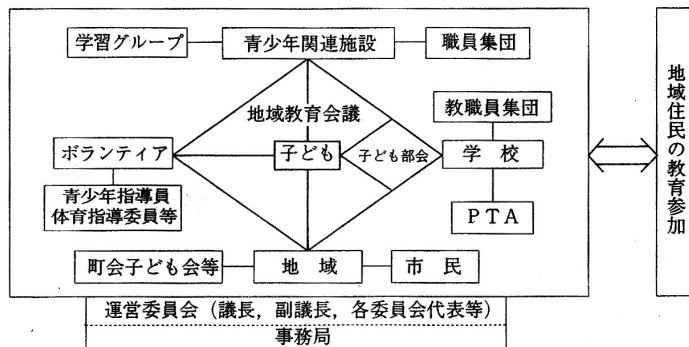
第3節 川崎市「地域教育会議」

第1項 中学校区「地域教育会議」

では、「地域教育会議」の中身について見ていくことにする(1 1998: 3)。

右の図は、中学校区の「地域教育会議」の図であるが、「地域教育会議」は、中学校区と行政区の2つに分かれ、現在、中学校区は51区、行政区は7区に設けられている。まず中学校区の「地域教育会議」であるが、中学校区の「地域教育会議」の「主旨」・「構成」・「活動」は、次のようになっている。

図 1 中学校区「地域教育会議」



(出所) 引用文献1より

「[主旨] 地域教育会議は次のことをめざします。 地域の子育て、住民の生涯学習などについて、保護者・教職員・地域住民の話し合いにより、合意を作り出し、ネットワーク化を図ること。

地域の人々が日常的に地域の教育に参加し、行政に住民の意見を反映させるようにすること。

地域の教育のために活動する町内会、子ども会、地域のスポーツ団体等と連携・協力し、新しい時代の地域の教育振興を図ること。 青少年の地域での活動を振興し、健やかな発達を支援すること。 地域の人々の生涯学習のニーズを取りまとめ、地域の人々の学習活動を支援すること。

[構成] 地域教育会議は次のような人々により構成されます。 地域で子どもたちに関わる団体である、PTA、子ども会、町内会等の代表。 地域の教育に関心を持ち、地域の方々の推薦を得て参加する『住民委員』の方々。 地域で子どもの教育や福祉等に仕事として携わっている教職員、子ども文化センター、市民館等の職員など。

[活動] 地域の様々な教育活動などを通して、市民の教育に関する意見を集約して、地域の教育行政や機関、青少年団体等に提案などを行うとともに、地域において子どもから大人までのコミュニケーションの『輪』を創り出します。」(I 1998 : 2 6)

この後、[取り組みの方法]を8つ上げ、マニュアルを示している。以下、項目のみ挙げる。

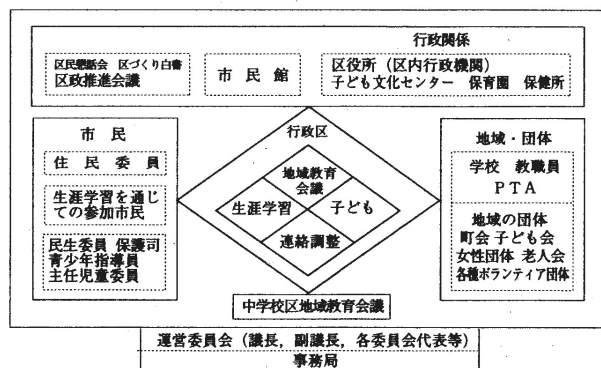
「 定例(総会) 運営委員会、事務局体制、地域教育集会の企画、調査・研究活動、地域活動の連絡調整、広報活動、行政区地域教育会議への参加、独自活動」(I 1998 : 2 6)このようなマニュアルを提示しながらも、各中学校区「地域教育会議」の画一性を避け、それぞれの中学校区「地域教育会議」の独自性を認めている。それは、このマニュアルの「はじめに」に次のように書かれていることから分かる。「『地域教育会議』は画一的なものではありません。地域社会の実態や変化に応じた、多様な形態の『地域教育会議』を地域の人々が知恵を出し合い、助け合いながら考える必要が出てくると思います。」(I 1998 : 1)

第2項 行政区「地域教育会議」

前述した中学校区「地域教育会議」の他に7行政区に行政区「地域教育会議」が設置されている(I 1998 : 13)。

中学校区「地域教育会議」との役割の違いを説明するために、[活動]の項目のみ引用してみる。

図 2 行政区「地域教育会議」



(出所) 引用文献1より

〔活動〕 ここで、行政区『地域教育会議』の活動についてまとめてみます。行政区『地域教育会議』に期待される活動として、次の活動が考えられます。

生涯学習事業、子ども自身の計画による活動、教育相談などの独自活動。 中学校区『地域教育会議』レベルで解決が困難な課題や、学区を越えた課題に取り組む。 行政区内の各中学校区『地域教育会議』、及び他の教育に関わる団体との連絡調整と中学校区『地域教育会議』相互の交流促進に取り組む。 中学校区『地域教育会議』で実施した会議等を受けて、区レベルでの会議等を開催する。 『地域教育会議』の活動を推進させるために、区行政との情報交流。 行政区『地域教育会議』で合意された行政への意見を行政機関に提言すること。」(I 1998:13)

下線部で示されているように、行政区「地域教育会議」の役割が、中学校区レベルで解決の困難な課題や学区を越えた課題への取り組み、行政区内の各中学校区「地域教育会議」やそれにかかわる団体の連絡調整及び相互交流、そして何よりも、区行政との情報交換及び行政区「地域教育会議」で合意された意見を行政に提言できる機関として位置づけられていることが注目される。この政策提言的性格を強化していくことにより単なる諮問機関ではなく、行政の意思決定に加わる参画機関に発展していくことが、今後の課題となるだろう。

第3項 田島中学校区「地域教育会議」

では具体的事例として田島中学校区を採り上げる。田島中学校区「地域教育会議」の「規約」は、次のようなものである。主要部分を抜粋してみる。

「(目的) 第3条 この会議の目的は次のとおりとします。

(1)中学校区の子育て・地域の方々自らの生涯学習について、親・教師・地域の方々話し合いにより、合意を作り出し、そのネットワーク化をはかること。(2)教育行政への学区内の地域の方々の総意を反映させるため、日常生活圏に根ざした教育への市民参加の恒常化を図ること。(3)地域教育振興・発展のために活躍する諸団体と連携・協力すると共に、自主独立の団体として地域の教育改革を図ること。

(構成) 第4条 この会議は、次の人々により構成されます。委員は選出委員及び推薦委員を持って構成します。委員の任期は2年とし、再選は妨げないものとします。

任期終了前に欠員が生じた場合、住民委員を除いて他の選出委員および推薦委員残任期間の補充を行ないます。

(1)選出委員(17～20名)

PTA 父母委員(6名)、田島小学校、小田小学校、東小田小学校 PTA の総会にて各2名互選により選出、教職員委員(3名)、田島中学校、小田小学校、東小田小学校教職員より各1名互選に

より選出、町内会・自治会委員(5名)、小田1、小田中央、小田3、小田5・6の各町内会および京町セソール自治会より各1名互選により選出、住民委員(3~6名)、選出は田島中学校区教育会議住民委員募集要項によるものとします。

(2)推薦委員(21名)田島中学校区内諸団体組織より推薦

学校長(5名)田島中学校、小田・東小田・京町・新町小学校の各校長、PTA会長(5名)田島中学校、小田・東小田・京町・新町小学校の各PTA会長、子ども会委員(1名)区子ども会連合田島支部より1名推薦、青少年指導員(1名)学区担当青少年指導員より1名推薦。

(以下、省略)

(活動) 第5条 この会議は、次の活動を行なうものとします。

(1)地域内の教育活動に関する提言

学区内の学校その他の教育機関等への提言、児童・生徒の学校外活動への提言、地域の方々の学習・スポーツ・文化活動への提言、教育相談・教育情報への提言。

(2)地域内の教育活動のネットワーク化と連絡調整および活動援助

(以下、省略)

(事務局及び事務局長) 第10条 この会議の事務局は田島中学校に置くこととします。

2. 委員の中から互選によって事務局長1名を選出します。田島中学校より、事務局員2名(教職員1名、PTA1名)を委嘱します。

3. 事務局はこの会議の庶務を担当します。

(経費) 第11条 この会議の運営に関する経費は、川崎市の委託料をもって充てることとします。」(D 1994:56 59)

まず、この規約をみると、「校区協議会」構想や「いきいきとした川崎の教育をめざして」の考え方が多く取り入れられているのがよく分かる。

また、田島中学校区の広報紙『ふれあい』(O 1998:22 23)を見ると、父母・住民が、各種行事への参加(小・中学校の入学式・卒業式・体育祭・スポーツ大会等)や各種催物(講師を招き、「教育を語る集い」)の開催、そして総会での各種委員会の報告などを積極的、自主的に行っており、また父母・住民が学校に常に関心を持ち、学校を支え、教育問題解決のための学習会を開き、教育を地域全体の問題として捉え活動していることが分かる。

第4項 「地域教育会議」の性格

「規約」等から読みとれる、「地域教育会議」の性格をいくつか述べてみる。

第1は、この「地域教育会議」が、地域住民の自主運営に任された組織であるということである。「地域教育会議規約」や「住民代表選出要項」(O 1998:39)の作成は、住民自身の手で行われ、その[構成]についても、選出委員を設け、特に「住民委員」(学区内住民20名以上

の推薦者の推薦を得た人々の中から抽選によって選出)の選出が大きな特徴である。また、先に述べたように、行政側は、援助に徹し、「規約」の第11条に規定されているように、委託料は出すが、運営には口を出さないことになっている。

第2は、この「地域教育会議」が、合意形成と政策提言組織であるということである。これは、規約の[活動]のところに見られた。行政区「地域教育会議」が、中学校区「地域教育会議」の意向を調整し、それをまとめ、合意形成し、行政側に政策提言することは、行政区「地域教育会議」のところで見たとおりである。

第3は、この「地域教育会議」が、地域の教育ネットワーク組織であるということである(〇1998:34)。非選出委員に参加している学校区内学校長をはじめとして、学区内PTA会長・町内会長・各学校担当青少年指導員・民生委員代表・主任児童委員代表等の各種団体が参加し、相互の情報交換とネットワーク化のための組織となっている。

第2章 「川崎市子ども会議」

第1節 「川崎市子ども会議」の成立経過

1989年国連で採択された「子どもの権利条約」は、日本では、1994年3月30日に参議院を通過し、5月22日に発効したが、川崎市では、「子どもの権利条約」の実体化に向けてその準備期間も含めて様々な取り組みを行ってきた。

1994年4月、「川崎市のすべての学校において、子どもの人権の視点に一層力を入れて教育活動にあたるよう、校内に『人権教育推進委員会』(教育委員会・校長会・教職員団体・校長教頭組合・総合教育センターの5者で構成)」が設けられ、7月には、「子どもの人権という視点においては立場を越えて協力し事業の推進を図るという目的から『川崎市人権尊重教育推進会議』」(N 1997:25)が設置された。その後、同年10月に、市政70周年の事業の一環として、「子ども議会」(N 1997:25 26)が開催された。この「子ども議会」の選出母体の一つとして各行政区で夏休みに開かれたのが「川崎市子ども会議」(以下、「子ども会議」と呼ぶ)であった。そして、この事業を教育関係者から家庭・地域に拡大した組織として、1996年に「川崎市子ども人権推進協力者会議」(「川崎市人権尊重教育推進会議」・「地域教育会議」・「青少年連盟」・「PTA連絡協議会」等)が作られ、この組織を中心に市内の公立、小・中・高校・ろう学校・養護学校・私立学校・朝鮮学校の子どもの代表・父母・市民・教育関係者など900名が参加した「川崎子ども人権集会」が12月に開催され、「子ども人権アピール」(M 1997)が出された。

このような経過をたどり、「子ども会議」は、1998年には、5回目が開催され、29中学校区を含む7行政区に広がり、「川崎子ども人権集会」も全市で開かれた。この「子ども会議」は、後に述べられる「子どもの権利に関する条例」に規定されている「子ども会議」とは別の組織であることを先に述べておく。

第2節 「川崎市子ども会議」の活動

「子ども会議」の中学校区での活動は、主に会場は小・中学校であり、参加者数は少ないところでは20名(橘中学校区)から、多いところでは約170名(宮崎中学校区)、テーマによっては1000名(宮前中学校区)を越え、様々である。また、テーマも様々である。主なテーマを挙げると、南大師中学校区の「いじめ、お年寄り、障害者、住みよい地域」、南加瀬中学校区の「『子どもの権利条約』を自分たちの生活の中で考えてみよう」、宮崎中学校区の「『共に生きるわたしたち』国際、平和、福祉」、麻生中学校区の「よりよい麻生地区にするために」などがある(E 1998:23)。

行政区での活動は、会場は公共施設であり、市民会館や区役所、教育文化会館などである。参加者人数は、少ないところで39名(多摩区)、多いところで132名(高津区一小学生と中学生にわかれて開催)であった。主なテーマを挙げてみる。川崎区の「私たちが作る21世紀の地域社会まちづくり、ワークショップ、現地調査」、中原区の「私たちの生活と子どもの権利を考える」、宮前区の「『認めてよ、私は私、ぼくはぼく』～いじめ、差別、人権について考える～」などがある(E 1998:40)。

第3節 「川崎市子ども会議」の意義

「子どもの権利条約」の中には、意見表明権(第12条)、表現の自由(第13条)、思想・良心の自由(第14条)が保障されている。この条約の趣旨を活かす上でも「子ども会議」が開催されることは、重要な意味を持つだろう。「子ども会議」の意義について述べてみる。

第1に、「子ども会議」がその「自由な意見表明の場」としての性格を持つということである。子どもは、自分の意見を発表しながら、他人の意見にも耳を傾け、「子ども会議」の場で様々なことを学んでいく。自分たちは、大人に対しても意見表明できることや、子どもにもプライバシー(第16条)があることなどを、お互い学び合っていく。第2に、「子ども会議」は、子どもの権利条約の学習の場にもなるということである。現に「子ども会議」のテーマに「子どもの権利条約」が多く取り上げられている。第3に、「子ども会議」は人権・平和学習の場である。「子ども会議」の場には、障害者や朝鮮の子どもたちも参加する。そこで、様々な差別やその歴史を学び合う、まさに人権・平和教育の場でもあるだろう。第4に、将来の主体的住民参加の土壌形成の場である。子どもたちは、「子ども会議」に参加し、地域の問題を考え、大人たちとも交流する中で、住民自治の基本を学んでいく。それとともに、住民参加の必要性を感じ取っていくのではないか、その子どもたちが、地域を支える住民になる。将来の民主主義的・主体的住民参加の土壌が形成されていくことになる。

第3章 「地域教育会議」運動とその理論化の視点

第1節 「学校協議会」構想

子ども・教師・父母・住民の「学校的意思形成過程に参加する」制度である「学校協議会」構想は、川崎市教組が1987年に提起している構想であり、この構想は、諸外国(アメリカやフランス)では、実現している。

この構想が実現し、定着するために最も重要なことは、このような構想づくりに主体的に参加する住民が育つことにある。住民の主体的参加の土壌づくりこそ、「地域教育会議」運動が大きな役割を担ってきたということが言える。この構想実現の運動において、多くの「教育イノベーター」(子どもの声に耳を傾け、身近な生活の場から、教育の刷新に手をそめる人)(C 1986: 67)が育ち、自発的参加に基づく草の根民主主義の掘り起こしにつながるような柔軟な組織づくりがこれからも求められるだろう。現在、川崎市では十分にこれらの制度の実施可能段階にあると言えよう。勝野充行は、「地域教育会議」運動の役割と「学校協議会」構想の実現可能性について次のように述べていた。「学校改革が学校内部と外部との、また教育行政の住民自治的改革との統一的な発展、またその主体形成と民主主義的土壌の形成・定着度といった要因に規定されるものである限り、『中学校区』からさらに『小学校区』に至る地域教育会議運動を進めつつある川崎の実情からすると、学校内部運営における『学校協議会』設置の課題は、『《協議》の機能・権限をもつ〔制度化の段階〕』のものとしても、その意向如何により、またその主体的条件からしても、十分可能性をもつ段階にあるとすることができよう。」(B 1999: 297-298)

2001年の学校教育法施行規則の一部改正により設置されることになった「学校評議員制度」は、その選出方法(校長が推薦し教育委員会が委嘱する)と構成員(子ども・教師は除かれている)に問題があるが、2002年度から実施されている川崎市の各学校に設置された「学校教育推進会議」は、選出方法や意見反映の面に限界はあるものの、構成員の面では「学校評議員制度」と違い、子どもや保護者、学区住民、校長、教職員を構成員としている。この面では、先進的な組織であり、川崎市教組の提案する「学校協議会」に近いものといえるだろう。この組織にたいする父母・住民主体による民主的選出方法や具体的な学校への提言機能を持たせるといふ工夫が、今後の課題となろう。より民主的な学校への参加組織に発展させていくことが必要である。坪井由美は、教育統治モデルとして、「成果管理による公教育の統治・管理」モデル(アメリカのチャータースクールがその例)と「『学校選択の自由』を中心にした公教育の統治モデル」(学校評議員制度がその例)そして「教育自治の基礎単位を学校におき、父母住民と校長・教職員による共同決定をおしすすめる」モデルの3つのモデルを示し(O 2000: 22-23)、「学校協議会」を「教育自治の基礎単位を学校におき、父母住民と校長・教職員による共同決定をおしすすめる」モデルとしているが、「学校教育推進会議」はこの教育統治モデルを指向し

ているように思われる。

第2節 「区教育委員会」設置構想

川崎市は、1972年に政令指定都市に指定され、現在、世帯数567,262、人口1,280,616(2002年8月1日現在)(G 2002)である。各行政区の人口も川崎区198,036、中原区204,190、宮前区202,150、多摩区200,668(G 2002)と、各行政区とも20万前後の人口を抱えている。しかし、現在、川崎市で教育委員会は一つしかなく、「区教育委員会」設置構想が論議されてきた。「地域教育会議」が現行の「教育委員会」制度を地域から補完するものとして位置づけられてきており、行政区「地域教育会議」がその役割の一端を担ってきている。川崎市教組の「いま、新たに提言する」の中でも現在の「教育委員会」体制について、その問題点を指摘しながら、「区教育委員会」の構想について、次のように述べていた。「住民100万人に対して5人の教育委員しか存在せず、さらにその委員も市長によって任命されるに過ぎません。これでは、教育の住民自治を実現することは、難しくなっていると言わざるをえないでしょう。(中略)教育行政の分野においても行政区単位のたとえば『区教育委員会』(仮称)が構想され、より地域と近いかたちでの教育行政の展開をはかることが可能となるべきでしょう。地域教育会議はこうした方向をも模索する必要があります。」(D 1994:15 16)

第3節 「情報空間」「公共空間」としての「地域教育会議」

最後に、この「地域教育会議」運動の理論化の視点を素描したい。「地域教育会議」は情報ネットワークの場としての意味を持っていたが、川崎市は前述したように、情報公開を積極的に押し進めており、行政区「地域教育会議」における行政側への政策提言機能の強化により行政側と父母・住民側による情報交換の場(特に教育情報公開の場)が生まれる可能性がある。即ち「情報空間」の創出である。情報公開は、地域住民と教育行政の関係を大きく変革するものであると言える。即ち、情報公開は、「教育における住民自治」を実効性のあるものにするとともに、公開に基づくアカウンタビリティにより地域住民と教育行政との対話を通じて合意形成をしていく行政過程への転換を促すものと言える。この転換は、教育行政側にとっては、地域住民の多様な情報を収集し、合理的な政策形成の可能性を高めることになり、また地域住民側にとっても、情報を得ることにより、自立的・能動的に教育行政過程に参加することが可能になる。地域住民と教育行政との対話に基づいて形成される「情報空間」は、情報公開により再編成され、情報の自由な流れを活性化させる。この「情報空間」こそ「公共性」を持つ「公共圏」をもたらす。それは、情報の共有と「合理的な対話」を通じて地域住民と教育行政が共同で問題を解決するシステムを意味する。

また、「地域教育会議」を「公共空間」(公共圏)の概念で理論化できるのではないかと思う。この理論化に当たってハーバーマスの「公共圏」(公共性)の概念が有効ではないか考える。

花田達郎は、ハーバーマスの「公共性」を「公共圏」という空間の意味にとらえ、その構成要素として「共同性という関係とコミュニケーションという行為」に求めている（T 1996:182-189）。花田の説明を敷衍すれば、ハーバーマスは、現代社会の基本的構図を「システム（資本主義の経済システムと官僚制の国家行政システム）と生活世界（私的領域と公共圏）」とに分け、「システムによる生活世界の植民地化」がおこり、生活世界が機能不全に陥っていることを指摘し、生活世界の構成要素の一つである「公共圏」の再建を「包圍戦略」と「公共圏の自己組織化」という2つの空間戦略で表した（T 1996:182-189）とされる。そして、花田は、公共圏実態における3つの構造矛盾を指摘するとともに（T 1996:182-189）ハーバーマスの言う「新しい社会運動」-システムと生活世界の縫い目のところで発生している新しい種類の抗争-が産出する新しい公共圏に関心を向けている。花田は、この新しい公共圏をシュタム（Stamm,K.H）の議論をベースに「手触りの公共圏」と呼び、そこで用いられる資源として、言葉と時間と相互理解を志向するモラルをあげ、その内容は、連帯と寛容である（T 1996:182-189）としている。この「手触りの公共圏」こそ「地域教育会議」が必要とする概念ではないかと思われる。それは、「手触りの公共圏」とは、「新しい社会運動」や「情報ネットワークキング」という社会的な実践運動が作り出す「公共圏」を意味するからである。それにしても、この新たな「公共圏」の形成にあたって、「生活圏の民主主義」の成熟がその必須条件となるだろう。その地域に住む生活者たちの意識や行動水準を高めることが必要である。

このように、「地域教育会議」は、「情報空間」としての性格と「公共空間」としての性格を併せ持っていると言え、「市民的公共性」の発現の場であると言えるのではないかと思う。

第4章 川崎市「子どもの権利に関する条例」

第1節 川崎市「子どもの権利に関する条例」の制定

川崎市で成立した「子どもの権利に関する条例」について、教育参加に関わる箇所を中心に検討を加えたい。

まず、川崎市の「子どもの権利に関する条例」（以下、略して「子どもの権利条例」）の制定経過を素描してみる。1998年9月に「子ども権利条例検討連絡会議」・「子ども権利条例調査研究委員会」が発足する。「子ども権利条例検討連絡会議」は、「子ども権利条例調査研究委員会」の上部組織であり、学識経験者や関係団体・市民団体・学校関係者からなり、「子ども権利条例調査研究委員会」は、学識経験者や地域活動団体・学校関係・子ども委員（中学生から高校生）より構成されている。この他に「調査研究委員会子ども委員会」（公募の小学4年生～高校生まで33名が条例案づくりに参加）や「子どもの権利を考える市民サロン」（公募の市民が意見交換しながら条例案づくりへ参加）が組織されて条例制定過程に加わっている。これらの組織構成で分かることは、何よりも、この「子どもの権利条例」の制定に当たっては、子ども自身の

参加と市民の参加が必須のことと捉えられていることである。1998年の10月には、第1回目の呼びかけパンフが川崎市から市民に配布され、12月には「川崎子ども集会」が開催されるとともに、「わたしたちの願いと提案」がまとめられた。1999年1月には、「子ども委員会」が活動を始めた。また同年の7月には、第2回目のパンフが配られ、10月には、「子ども権利条例検討連絡会議」及び「子ども権利条例調査研究委員会」により、「子どもの権利条例」要綱第1次案(イメージ案)の検討が行われ、条例要綱案にかかわる個別領域での検討課題について、討議がなされている。2000年の1月には、同様に両委員会により、調査研究委員会世話人会(6名)提案の「権利条例骨子案」の審議が行われている。そして、2000年6月11日には、「子ども権利条例調査研究委員会」で、「第2次骨子案」の最終審議が行われ、6月21日には、「子ども権利条例検討連絡会議」により条例骨子案が最終確定されている。この間、200回に及ぶ会議と集会を経て、約2年間近くをかけて作成された条例骨子案は、2000年6月下旬に「子ども権利条例検討連絡会議」から報告書として市長に答申された。その後答申内容をベースとして、条文の整理が行われ、条例案として同年の12月21日に市議会に提出され成立し、そして2001年4月1日から施行されている。

第2節 川崎市「子どもの権利に関する条例」の意義とその課題

川崎市の「子どもの権利条例」の意義を紙面の都合上、とりあえず2つ挙げたい。

第1は、「子どもの権利条例」制定過程において住民参加が保障され、住民の意向を汲みながら住民自治的にこの条例が制定されたことである。「子どもの権利条例」の制定過程において、前節でみたように、子ども・住民の参加が保障されており住民自治的に条例が制定された。「子ども権利条例検討連絡会議」の構成員に市民団体が入っており、「子ども権利条例調査研究委員会」の構成員にも地域団体・子ども委員が入っていたことや、また「調査研究委員会子ども委員会」や「子どもの権利を考える市民サロン」も組織され、条例制定過程に加わっていたことなどからもそれが言える。機関委任事務の廃止後、各自治体の条例の役割が増すなか、この制定プロセスにおいて住民参加を中軸にすえた住民自治的手法で制定された本条例の意義は高く評価されなければならない、各自治体の住民による条例制定運動に与える影響は大きいといえる。

第2は、「子どもの権利条例」が子どもの参加を権利として認め、それを条例の中軸にすえ、その具体化を図るための様々な制度の設置を規定していることである。その意味で「子どもの参加の権利」を総合的に保障する“総合条例”と言う意義を持っている。その内容を具体的に述べてみると、条例の第2章の第15条が子どもの「参加する権利」(H 2001:20)を規定している。第15条は、はじめに「子どもは、参加することができる」と明確にうたい、4つの権利を挙げている。「(1)自分を表現すること。(2)自分の意見を表明し、その意見が尊重されること。(3)仲間を作り、仲間と集うこと。(4)参加に際し、適切な支援を受けられること。」(H 2001:20)そして、これらの「子どもの参加の権利」を実効化させる制度の設置とその支援を条

例の内容に盛り込んでいるところが注目される。第4章の第29条から第34条までがそれに当たる。「子どもの参加の促進」(第29条)や「子ども会議」(第30条)の開催、「参加活動の拠点づくり」(第31条)、「自治的活動の奨励」(第32条)、「より開かれた育ち、学ぶ施設」(第33条)、「市の施設の設置及び運営に関する子どもの意見」(第34条)(H 2001: 34-37)などが規定されており、子どもの参加活動の支援と促進、そのための施設や参加のための拠点作りなどの条件整備、子どもの意見反映ルートの確保が具体的に規定されている。このように、かなり具体的かつ実効的に「子どもの参加の権利」を規定している。

さて、「子どもの権利条例」は、2001年4月に施行されたばかりである。様々な課題を抱えている。その一例を上げれば、この条例が規定する「子どもの権利」のとらえ方をめぐる権利論的論争である。この課題に絞って、考察することにしたい。

川崎市の「子どもの権利条例」は、条例制定側によると、「子どもの権利条約」の実体化であるとされている。しかし、これに対しては、いくつかの批判がある。世取山洋介は、英米法圏の議論を紹介するなかで、「子どもの権利」論について、インターディシプリナリーなアプローチの必要性を説く。このアプローチは、「大人と子どもとの織りなし(inter lace)として子どもの発達を見る」(Z 2001: 101)というピゴツキー学説に依拠する教育心理学的なアプローチであり、このインターディシプリナリーなアプローチにより「子どもの権利条約」における「大人との関係における子どもの成長発達」という意見表明権の中核的意義を浮かび上がらせる。その上で、「一般原則としての意見表明権を後景に避け」(Y 2001: 127)、「自己決定権」を中心に展開される「子どもの権利条例」を批判の俎上に載せる(Y 2001: 123-128)。また、福田雅章は、「子どもの権利条約」が、彼の分類に従って言えば、「人間関係論的子ども観 = 意見表明権論」を採用しているのに対し、川崎市の「子どもの権利条例」は、「自律的子ども観 = 自己決定・社会的参加権論」を採用し、それは、「子どもの権利条約」とは別物であるとする(U 2001: 79)。また、成嶋隆は、この2つの批判論を検討するなかで、世取山らが指摘した「大人との関係における子どもの成長発達」という「子どもの権利条約」の原理的意義を評価しつつ、この条例がその構成上、意見表明権よりも自己決定権にウエイトがおかれているという批判論の立場を支持している。そしてこのことにより、この条例が依って立つ子どもの権利観が、憲法学界で議論されている「強い個人」(エリートの子ども)による「自己決定」とその結果についての「自己責任」の引き受けという新自由主義的な「強い個人」像を指向する可能性について示唆するとともに、それが「弱い個人」の社会周縁への排除につながりかねないことを指摘した(S 2002: 84)。この「子どもの権利」論争のポイントは、「子どもの権利条約」が、意見表明権を基軸に「子どもの権利」を展開しているのに対し、川崎市の「子どもの権利条例」は、「一般原則としての意見表明権を後景に避け」(Y 2001: 127)或いは「一般原則から排除」(U 2001: 81)し、自己決定権を基軸に「子どもの権利」を展開しているという「子どもの権利条例」における意見表明権と自己決定権のとらえ方とその基軸の置き方の問題にある。紙面の都合上、

問題点の指摘だけに止めるが、吟味しなければならないのはまず、「子どもの権利条約」が如何なる「子ども観」・「子どもの権利論」に立っているのかということである。この点については、世取山、福田らが主張するように、「子どもの権利条約」が、その第12条の意見表明権を中核規定として、子どもの成長発達を人間(大人)との対話(応答)という関係のなかでとらえる「子ども観」・「子どもの権利論」(世取山「関係的子どもの権利論」、福田「意見表明権利論」)に立っている、ということについての有力な反論はないように思われる。問題は、川崎市の「子どもの権利条例」が、この「子どもの権利条約」の「子ども観」・「子どもの権利論」を継承しているか否か、また継承しているとすると、どのように継承しているかである。この問題を検討するために、世取山、福田の言を借りながら、次のように問題設定をしたい。即ち、川崎市の「子どもの権利条例」は、「子どもの権利条約」の中核的規定である意見表明権を後景に避け、ないし排除しているのか、また自己決定権を中軸として展開されているのか、それとも意見表明権及び自己決定権の両方を含みそれを実効的・総合的に規定しているのか、という問題設定である。この問題に答えるために、意見表明に関する各条文を見ていくことにする。本条例の中には、意見表明とその意見の尊重(前文・第11条【3】・第15条【2】・第30条【4】)、その保障機関等の設置(第30条)、そのルートの保障(第30条【3】)、が規定され意見表明が少なからず保障されているように見える。また、自己決定に関する条文についても、「年齢と成熟に応じて」(第14条【1】)、「適切な支援及び助言が受けられる」(第14条【2】)、「必要な情報が得られること」(第14条【3】)と規定され、自己決定も大人との関係を前提とした自己決定のようにも読める。このような諸条文からこの条例は、意見表明権及び自己決定権の両方を含みそれを実効的・総合的に規定しており、「子どもの権利条約」の「子ども観」・「子どもの権利論」を継承している、と言えなくもない。しかし、第2章自体に権利として明確に意見表明権が規定されていないことや自己決定権が逆に第2章に権利として規定されていることなどを考慮すると、世取山、福田らの主張に正当性がでてくる。条例が施行されて間もない現段階において、この論争に判断を下すのは早計ではあるが、この悩ましい問題は、条例の規範解釈とその運用のどちらに力点を置いているか、という違いにあるのではないかと思われる。つまり、川崎市の「子どもの権利条例」への批判論は、条約並びに条例の理念的規範解釈にウエイトが置かれ展開されており、一方、条例制定側は、川崎市の現状から出発し、条約の理念を如何に条例に活かすかという観点に立ちながら、条例の現実的運用とその実効性及びその参加主体づくりにウエイトが置かれ論が展開されているように思われる。後者についていえば、川崎市の「子どもの権利条例」批判論への反論として、この条例が子どもの権利侵害を総合的に救済する“総合条例”であるという視点の強調、及び条例を活かすべき主体側の規範意識の形成過程を研究対象とする旨の表明がなされていること(L 2002: 74)などが挙げられる。

さて、この論争は、これから「子どもの権利条例」が実際に運用されていくなかで、「子どもの権利条約」の趣旨が現実にどのように活かされてくるのか、また子どもの人権がどのように

保障されていくのか、ということに懸かっているのだろう。

おわりに

教育参加の新しい流れは、各地で着実に進みつつある。本稿で採り上げた川崎市の「地域教育会議」もその一つである。このような教育参加の実現は、教育関係者の努力と教育行政側の条件整備的援助、そして何よりも父母・地域住民の熱意に拠るところが大きい。先の「地域教育会議」の理論化の側面に即して言えば、教育参加の実現は、「市民的公共圏」を創出していく営みなのである。成嶋隆の言を借りれば、現憲法・教育基本法が描き出す公教育像は、「諸個人の自由な人間形成の営みが社会的規模で組織化された共同作業として把握される」(R 2001: 15) のであり、「公共性」論に引きつけていえば、「国家的公共性」ではなく、「市民的公共性」の体現にあるのである(R 2001: 15)。現憲法・教育基本法に基づく「市民的公共性」(市民的公共圏)の体現(創出)とは、学校で言えば、子ども・父母・住民の参加を前提とする参加型学校自治の構築であり、地域と学校・行政の関係で言えば、地域と学校・行政の「つなぎの部分」に作られる「地域教育会議」などの教育参加組織の創出ということになる。

<引用文献>

- A 江頭秀夫「教育推進事業の発足とその背景」牧証名・篠原一編 1987、『地域からの教育改革』、自治研究センター。
- B 勝野充行「第5章日本における教育参加・住民自治の事例」勝野尚行・酒井博世編著 1999、『現代日本の教育と学校参加』、法律文化社。
- C 川崎教育懇談会 1986、『いきいきとした川崎の教育をめざして(報告)』。
- D 川崎教育文化研究所・地域教育会議専門委員会 1994、『地域教育会議(最終報告) いま、新たに提言する』。
- E 「川崎子ども会議」実行委員会・川崎市教育委員会生涯学習推進課編 1998、『川崎子ども会議』『平成10年度 川崎子ども会議 川崎子ども集会 報告書』。
- F 川崎子ども権利条例検討連絡会議 1999。
- G 川崎市 2002、『川崎市の世帯数・人口』HP
<http://www.city.kawasaki.jp/20/20tokei/home/tokei/suikai/jinko14-8.htm>。
- H 川崎市・川崎市教育委員会 2001、『川崎市子どもの権利に関する条例』。
- I 川崎市教育推進協議会・川崎市教育委員会編 1993、『川崎市における「地域教育会議」の取り組み～いきいきとした川崎の教育をめざして～』。
- J 川崎市生涯学習推進基本計画編 1993、『川崎市生涯学習基本計画』。
- K 川崎市生涯学習推進基本構想策定調査委員会作成 1991、『川崎市生涯学習推進基本構想』。

教育参加制度の研究(二)(長橋)

- L 喜多明人「子どもの参加の権利の総合的保障と川崎条例」2002,『教育』6月号、国土社.
- M 子ども会議実行委員会・教育委員会 1997,『子ども会議・子ども人権集会報告集』.
- N 小宮山健治「2 川崎市における子ども失策の現状と課題」永井憲一監修・子どもの人権連編 1997,『自治体でとりくむ子どもの権利条約』、明石書店.
- O 地域教育会議推進協議会・川崎市教育委員会編 1998,『平成9年度 地域教育会議広報紙綴り』.
- P 坪井由美「学校評議員制度と学校評議会」2000,『高校の広場』VOL36、労働旬報社.
- Q 長橋彰「教育参加制度の研究(一) 権利論を中心に」2001,『現代社会文化研究』第22号,『現代社会文化研究』第22号、新潟大学大学院現代社会文化研究科
- R 成嶋隆「教育基本法改正の法的論点」2001,『法律時報』73巻12号、日本評論社.
- S 成嶋隆「憲法学・教育学の立場から」2002,『教育』6月号、国土社.
- T 花田達朗 1996,『公共圏という名の社会空間』、木鐸社.
- U 福田雅章「あらためて子どもの権利の本質を問うた 『川崎子ども権利条例』は、子どもの権利の本質を踏まえているか」2001,『教育』9月号、国土社.
- X 牧証名・篠原一編 1987,『地域からの教育改革』、自治研究センター.
- Y 世取山洋介「子どもの権利論の基本問題をめぐって 『服従かさもなくば解放か』あるいは関係の質の改善か」2001,『人間と教育』31号、労働旬報社.
- Z 世取山洋介「服従か解放か、あるいは関係の質の改革か 子どもの権利論の基本問題をめぐって」2002,『新潟県の教育情報』68号.

* 文章中の下線はすべて筆者による。尚、(注)にアルファベットを用いたのは、ページ数の都合による。

主指導教員(成嶋隆教授) 副指導教員(石崎誠也教授・南方暁教授)