

学校運営協議会の意思決定の正統性に関する一考察

関 芽*

A Study of the “Legitimacy” on the Decision-making in the School Management Council

Megumu SEKI*

Abstract

The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology has set forth the plan to install the school management council system in 10 percent of public schools over next five years. The system was aimed to improve the decision making of schools by reflecting the opinions of parents and local community members.

But since the attendees of the councils are tend to inclined to the people from higher social classes, the legitimacy of decision-making in the councils should be questioned. This paper tried to clarify how the process of deliberation in the school management council legitimate its decisions, and why it is so hard to accomplish such process from the case study of the school management council of the new residential area.

1. 問題の所在

文科省が、学校運営協議会設置校を今後5年間で全公立中学校の約1割（約3000校）にまで拡大する数値目標を打ち出す中⁽¹⁾、運営協議会による学校改善のプロセスを検証する論文が数多く報告されている。これら先行研究が示したのは、保護者や地域住民が参加する運営協議会が、教職員の専門性に閉じられてきた閉鎖的な学校の運営に対し、多大な影響を与える機関として機能し得るということある。しかし、そこに参加する人々は、時間的・文化的制約により、事実上特定の社会階層の人々に限定されるというこれまでの教育社会学的知見を踏まえれば、

委員はなぜ地域・保護者の代表者たり得るのか、そしてなぜ運営協議会で合意された意思決定が尊重されるのかといった「正統性 (legitimacy)」の問題が問われなければならない。

多くの誤解を招きかねないが、本論は、学校共同体に積極的に関与しようとする保護者や地域住民の意欲的な活動を否定しようとするものではない。むしろ本論で主張したいことは、もし運営協議会における保護者・地域住民の参加の意義とその成果を明らかにしたいと願うならば、参加者が意思決定の過程にどのような影響と成果をもたらしているのかを明らかにするだけでは不十分であること、そして一部の委員に

*駒沢女子大学 非常勤講師

よって形成された意思決定が学校運営上尊重されることがなぜ正統化されるのかといった問題にまで踏み込んでその意義を問い直さなければならないということである。

本論は、こうした問題を、ニュータウン地区に位置する M 中学校区の学校運営協議会の設立当初の取り組みを事例に検討するものである。結論を先取すれば、同運営協議会では、ニュータウンという地域性を鑑み、委員らが地域や保護者の様々な意見を集約すること、そして厳密な意味での「代表者」たり得ることが事実上不可能であると認識し、会議の参加者による対話を重視する「熟議（deliberation）」の過程を意思決定の正統性の根拠としようとした。しかし、そうした理念に反し、同運営協議会は、自らの子どもの教育を考える保護者の意見を熟議の場から排除してしまい、学校に深刻な対立をもたらしたのである。本論ではそうした対立の原因が、運営協議会における特定の委員によるボス支配や、参加者同士の相反する価値観をめぐる闘争による熟議の不成立によるものではなく、むしろ対話の過程を重視する熟議そのものが抱える限界にあったことを明らかにしたい。

2. 運営協議会研究の成果とその限界

専門家が自律的に力量を向上しようとする姿勢が必然的に官僚的思考に帰結し、民主的な意思決定プロセスを形骸化させるといった問題は、教育学においても古くから検討されてきた課題である⁽²⁾。こうした課題の克服に向け、紅林伸幸は、専門職とそれ以外の人々から構成される医療チームの取り組みを参考に、教師によって閉ざされてきた学校の「同僚性」という概念を、保護者や地域ボランティアを含むものとして拡大して捉えるべきだと主張してきた⁽³⁾。これは専門職の領域を確立し、一般市民の参加の意義を専門職の補助的役割に限定する従来の理解と

は大きく異なり、一般市民を学校運営上の対等なパートナーとして位置づける点で重要な指摘であった。しかし、こうした主張をただ繰り返すのみでは、「教師は一般市民の意見を反映させなければならない」というあるべき教師の姿を説く態度論に留まってしまう可能性があるため、こうした理念を具体化する制度の設計が急務とされてきた。運営協議会とはまさにそうした制度として誕生したものであると考えられる。

運営協議会という制度が、紅林が主張するように学校の「同僚性」という概念を一般市民にまで拡大する可能性を秘めているかどうかについては、運営協議会制度推進において主導的な役割を担っている佐藤晴雄が、運営協議会設置校を対象とした全国調査によって明らかにしようとしている。その結果、運営協議会設置校では、地域が協力的になると同時に学校も地域に情報提供するようになり、学校が活性化するという成果が見られたという⁽⁴⁾。だが、佐藤の研究は、「学校は改善したと思う」という校長の表面的な印象を「学校の成果」として読み替えているということ、そして、実際にどのような改善がもたらされたのかという具体的プロセスについては一切分析を行っていないという点で不十分なものであった。

そうした中で、近年、運営協議会による学校参加による学校改善のプロセスを具体的に検証する事例研究が数多く発表されている。例えば日高和美は、「2学期制の導入」という事案に直面した2つの運営協議会設置校での議事プロセスを比較分析し、会議の進行係を教員（校長）ではなく、地域住民にすることによって、議論の活性化がもたらされ、意思決定に地域・保護者の意見が反映されやすいことを明らかにしている⁽⁵⁾。例えば、議事進行がすべて学校主導で行なわれている B 小学校においては、委員らは学校側の判断に「懸念を抱いても、共感する

相手がいないければ自然と同調してしまう傾向がみられた」が、「運営協議会の委員（地域住民：引用者注）が議事を進行した A 小学校においては、学識経験者・保護者—学校側との間にコンフリクトが生じ」⁽⁶⁾、そのことが逆に活発な議論をもたらす契機となったことを報告している。また、大林正史は、従来の研究が、運営協議会に「ガバナンス機能」を持つことを期待しすぎていていると批判し、小学校のスクール・ヒストリーを分析することで運営協議会は地域や保護者間のネットワークを促し、教育活動に巻き込むことに意義があることを主張している⁽⁷⁾。これら事例研究の特徴は、一般市民の参加が、教師の専門職としての領域を侵害するものではなく、むしろ学校での意志決定プロセスを活性化させるという仕組みであることを明らかにしたということである。

しかし、これら研究が「成功例」とみなす運営協議会の事例は、元々学校と地域が協力的な関係にあったという点で検討に注意を要する。例えば、大林が分析対象としているのは、開校の際に「地域住民が費用の半分以上を負担しており、地域住民の学校への思い入れは強い」⁽⁸⁾ 学校であるし、日高が分析の対象としている学校もまた「地域住民あげての『ふるさと』づくり」⁽⁹⁾を行っている学校である。そうした背景もあり、これら研究においては、運営協議会の委員がそのまま地域や保護者の意見を代表するものであることが自明視されている。例えば、教育委員会による協議会の設置過程を分析した日高の別の論稿においても、運営協議会を学校・家庭・地域の「三者の協働の場として位置づけよう」⁽¹⁰⁾とする取り組みは無前提に肯定的に捉えられている。同様に、運営協議会での発言分析を通じて保護者や女性委員の消極性の原因を明らかにしようとした仲田康一の一連の研究⁽¹¹⁾においても、会議の主導権を握る少数が、多数を沈黙

させている状況があることは問題として取り上げるが、沈黙する者（女性や保護者）たちが議論に参加すれば、必然的に運営協議会の正統性が保障されるという前提に立っている。

しかし、教育社会学の知見を踏まえれば、学校に参加できる人間は、特定の職業階層と社会関係資本を有した人間に限定されるということは忘れてはなるまい。例えば城内君枝らは、保護者の学校参加意識の差は職業階層と社会関係資本によって左右されるという通説を、小学校での質問紙調査から再確認している⁽¹²⁾。そうした問題がある中で、協議会での審議過程が正当に機能さえすれば、意思決定が正統化され则认为することは果たして妥当なのであろうか。このように保護者・地域があたかも一枚岩であるかのように装って学校参加の仕組みを論じることが、教育基本法の改正問題を踏まえてかつて広田照幸が指摘したように、「地域内の人々の間に存在する利害や意見の多様性や対立・すれちがい」⁽¹³⁾を無視するという危険性があるのではないだろうか。

こうした問題に対して城内らは、職業階層による学校参加意識の差異を指摘しながらも、職業階層と社会関係資本は、それぞれ独立に影響を持つことを明らかにすることで、学校は社会関係資本を高めることで参加意識の薄い人々の意識を高める可能性について言及している。しかし、城内らは、こうした社会関係資本を高める試みについては「誰もが参加しやすい学校行事の際に、地区懇親会や保護者会を行って、教師がコーディネーター役になり、近所に住んでいる保護者同士を結びつける活動」⁽¹⁴⁾が必要であるといったことなどと述べるに留まり、参加を促す仕組みを十分に検討していない。また、参加意識の低い職業階層の人々の参加を促すことに成功したとしても、すべての人間が会議に参加することができない以上、学校での意思決

定の正統性は問われ続けるであろう。つまり、運営協議会などの学校参加の仕組みを考える上では、社会階層を克服し、参加を促す手段を模索するのではなく、時間的制約や文化的制限等により、意思決定の場に事実上一部の限られた人間しか参加が許さないという前提に立ちつつも、それでも意思決定が正統化される仕組みを模索する必要性がある。

3. ニュータウン協議会が抱えるジレンマ

参加者が限定された運営協議会の正統性という問題を考察する上で、本論が分析の対象とするは、東京都のニュータウン地区に位置する M 中学校（1989年創立）と、同中学校区に位置する M 小学校（1989年創立）、S 小学校（1995年創立）の三校合同で開催される運営協議会である。市教育委員会は、2011年度実施予定の小中一貫教育政策に資するため、2009年に小・中学校合同の運営協議会の試行を始めた。そうした政策の一環として同運営協議会は誕生している。

ただし、三校合同開催とはいっても、それぞれの学校が独立した運営協議会を設置し、各学校の実態に即した委員が選出されている⁽¹⁵⁾。

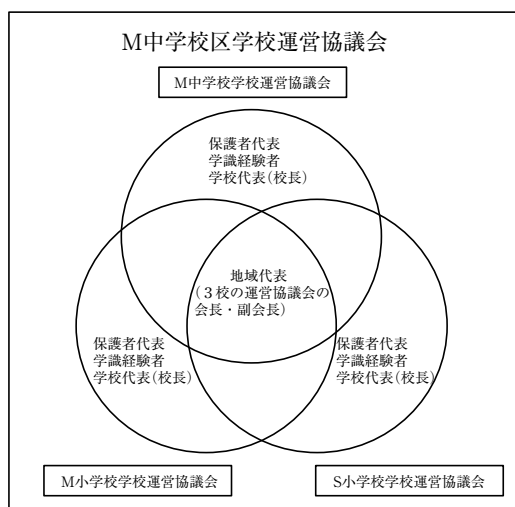


図1 M中学校区学校運営協議会組織図

注目すべきは、図1で示したように、地域枠の委員（三名）は三校とも同一人物が選出されているということである。また、地域枠で選出された三名の委員のうち二名は、それぞれの学校の運営協議会の会長および副会長も担っている。こうした委員配置は、地域枠の委員を共有することによって、地域の限られた人材を三校で奪い合うことを防ぎ、新規に運営協議会を設置するにあたって委員選出の負担を減らすことを意図しただけではなく、小中一貫教育のもとで地域の学校を三校で作り上げるという理念を共有するための方策でもあった。

なお、月一回合同で開催される定例会議においては、三校共通の審議事項はもちろん、それぞれ自分の所属する学校に関する事案についても審議が行われる。ただし、各学校個別の事案については、委員ら（ただし三校の委員を兼務する地域枠委員を除く）は、自らが所属する学校の以外の審議事項のみ意思決定を下し、他の学校の審議事項についての意思決定権を有しない。ただし、委員らは、他の二校の審議を単に傍聴するのではなく、均等に意見を述べる機会が与えられている。これは、他の二校の審議にも意見を述べるという形で関与することで、自分の子どもの利益のみを考えがちな保護者枠の委員に対して、自分の子どもが所属する学校のことだけでなく、地域の人間として同地区の学校教育全体の今後のあり方について考えるという役割を認識させる装置として機能するものでもあった。

本論にて同協議会を分析の対象とする理由は、三校合同の運営協議会を設置する上で、委員らが次に示すような限界を自覚していたからである。それは、多くの運営協議会事例研究によって分析されてきた「理想的な地域」とは異なり、三校が位置するのが、人口流動が激しく地域の繋がりが希薄なニュータウン地区に位置してい

るということである。委員たちは、運営協議会設置準備の段階で、市教委や文科省の主宰する各種研修会に意欲的に参加したり、実際に運営協議会先行導入校を視察したりすることで、これまでの運営協議会の成功要因が、地域との強いつながりにあることを目の当たりにしたことで、設立以前からニュータウンにて運営協議会を成功させることの困難を実感している。例えば、同運営協議会の委員らは2009年9月に全国的にも著名な京都市立御池中学校の運営協議会を視察した結果、視察報告書で次のように述べている。「(御池中学校が) 京都の伝統文化をささえる西陣を校区に持っていたことは強みだった。(中略) 全く毛色の違う特色を持つ M 中学校区で、御池中学校をモデルにするのは難しいので、M 中学校区の強みを考えるべき、という感想を持った」⁽¹⁶⁾。

一方で、委員たちはニュータウン特有の繋がり希薄さによる限界を感じつつも、これまでの成功例といわれている運営協議会が、学校支援活動に留まっているという点にも注目している。もちろん委員らは、学校支援活動が教師集団との協力的な関係を築き上げるための方策として重要であることは認識していた。しかし、運営協議会とは、学校支援活動に特化した単なる「学校の応援団」となるのではなく、学校の基本方針に承認を与え、学校運営に意見を述べるといった役割を担わなければならないと考えていたのである⁽¹⁷⁾。例えば、保護者枠委員の一人は、2009年11月に様々な支援活動を展開していることで著名な横浜市立東山田小学校の運営協議会を視察した後、その支援活動に敬意を表しつつも、運営協議会の定例会議自体は「議論というよりは、報告事項が多い印象を受けました」⁽¹⁸⁾と率直な意見を述べている。このように、ニュータウン地域に付随する限界と運営協議会の本質的役割の理解を踏まえた結果、同運

営協議会は『いい対話、いい関係、いい環境』をスローガンに掲げ、委員同士の対話を通じて学校経営に意見を反映させることを重視するという方針を打ち出している。委員らは自らの運営協議会を評して「我々が目指すのは『コミュニティスクール』ではなく『スクールコミュニティ』なのです」⁽¹⁹⁾と述べているが、それは、同運営協議会が地域の人々の意志を反映させる「地域と共にある学校」を目指すのではなく、「運営協議会を通して学校から地域に発信する」ことを目的とするという逆転の発想に立ったことを意味している。

しかし、こうした方針にはもう一つの限界が立ちはだかっていた。それは、同運営協議会の委員が、保護者や地域住民から信任を得た「代表者」ではないということである。確かに同市教育委員会の「学校運営協議会の設置等に関する規則」では、保護者枠委員および地域枠委員は、校長の推薦によって教育委員会が任命することとなっており、厳密な意味で委員らは、保護者や地域の「代表者」ではない。また、前述の通り、流動性が激しく多様な価値が混在するニュータウンにおいては、地域・保護者の意見を集約しそれを公平に反映させることは事実上不可能である。保護者枠で選出された委員の一人は、自分は「内輪で声がかかった」結果選ばれた人間であると繰り返し発言していたが、こうした発言は自らが厳密な意味での「代表者」ではないということにある種の引け目を感じていたという証でもある⁽²⁰⁾。つまり、同運営協議会は「どのような協議会や学校を作り上げ地域に発信していくのか」といった意志決定を、代表者として承認されたわけでもない一部の委員らによって下すという困難を抱えていたのである。

4. 「熟議」による意思決定の正統化

同運営協議会の委員たちは、こうした限界を自覚し、常に自らの委員としての役割と運営協議会での意思決定の正統性を自問することになった。

ただし、地域の意見を集約し、公正に反映することの限界は、ニュータウン地域で特に顕在化するが、それは必ずしもニュータウン特有の問題ではなく、現代の民主主義の限界であるともいえる。例えばフィッシュキンは、意見を集約し、それを反映させようとするのは不可能であるばかりか、むしろ五つの危険があると指摘する⁽²¹⁾。第一に、意見を集約する場では自分の意見は多くても何分の一しか反映されないで、多くの者は意見を表明する労力を払おうとしない。故に意見を集約しても常に一部の意欲ある人間のそれに偏る危険性があるというのである。第二に、多くの人は「意見」と呼べるような意見を持っていないが、その事案について「知らない」と答えるのは恥ずかしいので適当な「意見」を述べるに過ぎないので、意見を集約してもその意見は大抵の場合当てにならない場合が多いという危険性である。第三に、たとえ真剣に議論し合ったとしても、大抵の人は自分と似たような人々と論じ合うにすぎないので、意見を集約しても同じような意見しか出てこないばかりか意見を極端に先鋭化させる危険性がある⁽²²⁾。第四に、多くの人々は情報に操作されやすいので、意見は発言権のある者のそれに偏向する)。第五に、真に公正な選挙やアンケートの設計は事実上不可能であり、意見集約の結果はいかようにも操作可能だということである⁽²³⁾。

このように、集計的な民主主義（aggregative democracy）の限界が指摘されている現代の状況を踏まえれば、篠原一が述べるように、正確な情報が提供された公平な場において、小グループが議論をした結果意思決定を下す方がよ

り正統性をもつものとみなすこともできる⁽²⁴⁾。

少数の意見が正統化される理由として前述のフィッシュキンは、意思決定プロセスにおいて「鏡（mirror）」として地域や保護者の「意見」を単純に反映させようとするのではなく、それら意見を「洗練し、広げ（refines and enlarge）」ること、あるいは「濾過する（filter）」プロセスを経ているからであると主張する⁽²⁵⁾。また、あらゆる者の権利を尊重し、意見を公正に反映させる仕組みを模索しようと試みる従来のリベラル民主主義を批判的に問い直す田村哲樹も「意思決定の場に届けられるのは、市民たちの『生の世論』」ではなく、「洗練された意見である」⁽²⁶⁾として、たとえ少数の意見であったとしてもその意思決定は正統化され得ることを指摘している。このように、あらゆる人間の意見を公正に反映させる仕組みを模索するのではなく、少数であっても対話を重ねることで意思決定を形成していくことを重視する試みは近年「熟議」と呼ばれ注目されていることは周知の通りである⁽²⁷⁾。

地域や保護者の意見をそのまま学校に反映させることの限界を自覚し、委員同士の対話によって導き出された意見を学校や地域に発信しようと試みる同運営協議会の理念は、こうした熟議の提唱者の議論と一致する取り組みであったといえよう。また、同運営協議会のこのような意図は、会長の次のような発言に看取することができる。「他の運営協議会では、悪しき慣習か良き慣習かはわかりませんが、そういう方たち（町内会会長やPTA 会長といった地域の代表者と呼ばれた人々：引用者注）が運営協議会の委員になっていますが、新しいまっさらな人たちが作り上げていくのがうちの運営協議会です」⁽²⁸⁾。

ただし、多くの誤解を招きかねないが、熟議とは大多数の人間を無知とみなし、少数の特権的立場にいる人間の意見を優先させるといった

単純なものではない。大森秀臣は、現代の個人の権利や自由を尊重する（意見を表明し、それになるべく反映させようとする）リベラルな社会が、個人の権利を尊重するあまり「人民が、自分たちの社会的生活を規律する公共的な枠組みを自分たちの手で取り決める」といった「自己統治としての自由」⁽²⁹⁾を失いつつあるというジレンマに陥っていることに注目している。つまり、現代のリベラルな社会は、個人の権利を尊重することで、そうした権利を追求することのできる社会を自らの手で再生産することができなくなっているというのである。大森の理解によれば、意思決定プロセスにおいて対話を重視しようという熟議の試みとは、実をいうとこうした「自己統治としての自由」を取り戻す第一歩なのである。これは、「よい対話」のもとでの意思決定を、学校から地域に発信することで、地域の学校という意識が薄いニュータウンの中で地域の人々の学校に関与する意識を高めようとする同運営協議会の理念と照応するものであるといえる。

5. 熟議の破綻 熟議の内在的ジレンマ

こうした高次の理念のもとで運営されてきた同運営協議会であるが、その理念に反し熟議の過程は次第に形骸化していく。問題の発端は、2009年5月の定例会議において、地域枠委員および三校の校長から、同運営の活動を保護者や地域の人々に広めるために、委員の顔写真が掲載された組織図をプレートにして学校玄関に掲示するという提案が出されたことである。三校の校長や、地域枠委員からすれば、写真の掲示によって「顔の見える活動」を行うという提案は、学校から地域に発信していくという同協議会の目標を鑑みれば妥当な提案のはずであった。また、こうした提案は、M中学校校長によれば、単に運営協議会という組織の認知度を広めると

いう試みであるばかりでなく、「市教委から正式に任命され一定度の権限を有する各委員に、責任ある仕事に従事しているという自覚を促すため」⁽³⁰⁾の試みでもあった。

しかし、この提案に保護者枠委員の全てが反対したのである。主な理由は「保護者の中で目立つ立場にいる人を、インターネットの裏サイトで中傷することもあった」ことを保護者たちが懸念したことである。だが、この提案は急を要する事案ではないとして審議が中断され、機会があれば継続して審議を行うという形に収まった。

しかし翌年の2010年3月の定例会議後の非公開会議において、同提案がM中学校校長から再び提起された時、事態は深刻なものとなった。保護者枠委員らは「学校運営協議会の認知度が低いままで、委員として親の顔が玄関に貼られることになると、子どもたちから奇異の目で見られ、自分の子どもがいじめをうけるかもしれない」と前回と同様の主張をし、提案に反対したのである。しかし、地域枠委員である会長は、そうしたいじめをなくすための学校を作り上げるのが運営協議会の役割であって、そうした学校を作り上げることを考えようとせず自分や自分の子どもの利益ばかりを考えるのは委員としての資質や責任感に欠けるとして保護者枠委員を非難したのである。また同じ地域枠として選出された副会長は、教員や教委事務局の人事異動の際に対象者の顔写真が新聞等で掲示されることを例示し、「運営協議会委員も市教委から任命された準公務員である以上、同様の措置が取られても不思議ではない」との発言をしている。さらにこうした地域枠委員の主張に同調したのが三校の校長である。S小学校の校長（当時）は「委員は学校の機密事項に属する情報も知りうる公人である以上、公人としての責任を持って欲しい」と保護者枠委員を論し、「そ

うした立場として写真の掲載には賛同してもらわなければ困る」と発言している。また、M小学校の校長（当時）も、肖像権の侵害という新たな視点を提示しつつも「こうした問題は裁判で争うべき事項だが、おそらく裁判所は介入しないという判断になるだろう」という独自の議論を展開し、「校長の推薦に基づいて委員が選ばれるのであれば、写真の掲示に同意できない委員は、委員を辞退していただきたい」というかなり大胆な発言を行っている。

そうした発言に対して保護者枠委員らは、自分たちは批判されているように自分の子どものことだけを考えているだけでは決まないと主張し、次のように反論をしている。すなわち「運営協議会の認知度を高めるためには、（校長や地域委員らが主張するような）委員の顔写真を掲示するといった表面的な活動ではなく、まずは実質的な活動を通して成果を出す必要があるのではないか」と。しかし、こうした意見は聞き入れられず、結果として保護者委員一名が写真掲示にどうしても同意しないことを理由にその場で委員を辞任することを決断した。また後日、別の二名の保護者委員も委員を辞任する決断を下した旨をそれぞれの所属校長に伝え、受理されることとなったのである。この事件を契機として、同協議会は熟議の場ではなく、校長や地域枠委員による「利己的」な保護者に対する一方的な「啓蒙」の場へと化していったのである。

さて、このよう対立は、熟議の場で自分の子どもや自分自身の権利のみを主張する利己的な保護者枠委員らに原因であったのであろうか。あるいは、多様な意見に耳を貸そうとしない校長や地域枠委員らの不寛容が原因だったのであろうか。もちろん、三校の校長や地域枠委員に抑圧的な側面があったことは否定できない。しかし、こうした対立を、単に校長や地域枠委員の性格の問題として捉えてしまうと問題の本質

を見誤ってしまう可能性がある。というのも、こうした問題は、実を言うと同運営協議会が目指した熟議というプロセスそのものに内在するジレンマであるとも読み取れるからである。

確かに校長や地域枠委員らが主張するように、個人の権利を主張しあうのではなく、あるべき学校の姿を議論し合い、対話を形成しなければならないというのは、熟議を成立させる条件である。前述の大森が指摘していたように、現代社会が個人の権利を尊重し過ぎたことによって、自らの権利を保障する基盤を失ってしまっているというのが熟議を重視する理由だったからである。三校の校長たちが一様に保護者枠委員に対して「公人」としての姿勢を求めたのもそうした理由である。また、前述の通り保護者枠の委員に、自分の子どもの通う学校だけでなく他の二校の審議事項に対して積極的な意見を求めるという制度上の仕組みも、自分の子どものことではなく地域の人間として同地区の学校の今後のあり方を考えさせるためであった。

しかし、保護者枠委員に対してこうした条件を設定することは、自分の子どもの教育について真剣に考える保護者としての意見を私的なものとして一切斥けることを意味してしまうのではないか。というのも、保護者枠委員からすれば、学校に対する意見は、そのまま自らの子どもに関する意見でもあるからである。こうした危険性を考慮に入れてか、熟議の批判的問い直しを試みるジェームス・ジョンソンは、熟議の提案者らは、熟議の場で許容される意見の範囲は「無制限」とであると主張しながらも、実質的には過度の制約を課していることをまったく考慮に入れていないと批判している⁽³¹⁾。つまり、保護者枠の委員らは、熟議への参加を促されつつも、彼（彼女）らの意見は、熟議の成立を妨げるという理由で排除されやすい。その結果、同運営協議会でも「協議会の認知度を高めるに

は、顔写真を掲載するといった表面的なことではなく、実質的な成果を出すべきである」といった保護者枠委員の妥当な意見ですらも、協議会の中では私的な個別要求として検討すらされなかったのである。

また、自らの子どもの教育を考慮した発言を私的な要求として熟議の場から排除してしまうことは、熟議の場への参加の意義そのものを失わせることにもつながる。というのも、長谷部泰男が指摘するように、参加自体を目的とした会議には、誰も参加しようとはしないからである。長谷部は、熟議（長谷部の言葉でいえば「討議」）に参加することで「公共的事項に関する討議や決定に参加することが人に生きる喜びを与えることはありうる」が、「それはあくまでも政治参加の副次的効果にすぎない」⁽³²⁾ からである。つまり、同協議会に内在する課題とは、校長らや地域委員らが考えたような「保護者の公人としての意識の低さをどう高めるか」ということではなく、参加自体が目的となった協議会に保護者がどう意義を見いだすかということにある。会議の場で辞意を表明した保護者枠委員の一人は、会議後に行われた筆者とのインタビューにおいて、運営協議会の委員らの保護者枠委員らへの抑圧的な態度を批判するよりも、「自分たちがこの場にいてもよいのか」という自らを卑下する発言を繰り返していたが、保護者のこうした反応は、参加者が参加者としての意義を見い出せなくなった結果であるともいえる⁽³³⁾。

こうして同運営協議会は、意思決定の正統化の理論として対話を重ねることで意思決定を形成していく熟議の過程に注目しつつも、熟議を成立させるための条件によって、逆に熟議の可能性を奪ってしまうというジレンマを乗り越えることができなかったのである。

6. まとめと今後の課題

本論では、「参加を促す方法」を考察する先行研究とは異なり、なぜ参加者の意思決定が正統化されるのかという点から運営協議会を検討してきた。

本論がM中学校区の学校運営協議会の事例を通じて明らかとしてきたことは、同運営協議会が地域や保護者の意見を尊重し公平に反映させようとするのではなく、少数の熟議のプロセスによって意思決定を正統化しようとした点は新しい試みとして評価できるが、その一方で熟議が内在的に抱えるジレンマを克服することができなかったという点で限界を有するものであったということである。こうしたジレンマの克服については今後も検討が必要である⁽³⁴⁾。

そうした点では、今回分析対象とした運営協議会が、設立当初の委員の任期満了に際し、再出発を図っていることにも注目したい。特筆すべきは、2011年4月からこれまでの3校合同で運営されてきた運営協議会を発展的に解消するという改革を断行していたということである。そこでは、各学校の校長のリーダーシップのもと、設置当時の委員の大部分は入れ替えられた。こうした取り組みは、大部分の委員を変えることで運営協議会自体の雰囲気や方向性を変える事が意図されていると思われるが、各校長がこれまでの対立の本質を、保護者枠委員の意識の薄さ、あるいは地域枠委員と保護者枠委員との確執にみているのであれば注意を払う必要があろう。たとえ委員の大部分を交替させても、本論で論じたような熟議そのものが抱えるジレンマを委員らが認識し、それを克服する手段を模索しなければ、問題の解決にはつながらないばかりか、同様の対立を引き起こす可能性がある。こうした課題を抱えつつ、今後各学校がどのような運営協議会を模索していくか、その動向に注目していきたい。

注

- (1) 文部科学省ホームページ (<http://www.mext.go.jp/>) を参照。
- (2) 近年の教育行政学における「国民の教育権論」批判にはこうした問題意識があった。例えば、関芽、『公立学校における進化論の教授に関する一考察』、日本教育行政学会編『教育行政学年報』、第24号、2004年、pp. 119-131. を参照。
- (3) 紅林伸幸、「協働の同僚性としての（チーム）」、『教育学研究』、第74巻、第2号、2007年、pp. 36-50。
- (4) 佐藤晴雄、『コミュニティスクールの研究』、風間書房、2010年、p. 47。
- (5) 日高和美、「学校運営協議会における意思決定に関する考察：校長の認識に焦点をあてて」『教育経営学会紀要』、第10号、2007年、pp. 45-54。
- (6) 同上、p. 52。ただし、同論文は、参加の意義については「学校運営協議会の意思決定プロセスに影響を及ぼす要因として、会議の進行役にどの委員（アクター）を置くかによって、意志決定プロセスが大きく異なることを予想される」（p. 52）と述べるに留まり、学校に地域の声を反映させることが、教職員の意思にどのような積極的な影響力をもたらしたについての具体的検討を行っていない点で限界を有すると考えられる。
- (7) 大林正史、「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程」、日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』、第37号、2011、pp. 66-82。
- (8) 同上、p. 68。
- (9) 前掲書（5）、p. 47。
- (10) 日高和美、「学校運営協議会の制度化に関する一考察」、日本教育制度学会編『教育制度学研究』、第13号、2006年、p. 172。
- (11) 仲田康一、「学校運営協議会における「無言委員」の所在」、日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』第52号、2010年、pp. 96-110、および「学校運営協議会におけるジェンダーの諸相」、日本教育政策学会編『日本教育政策学会年報』、第18号、2011年、pp. 166-180。
- (12) 城内君枝、藤田武志「階層と社会関係資本が保護者の学校参加に及ぼす影響 S 小学校の事例を通して」、日本学校教育学会編『学校教育研究』第26号、2011年。pp. 87-98。
- (13) 広田照幸、『〈愛国心〉のゆくえ 教育基本法という問題』、世織書房。2005年、p. 123。
- (14) 前掲書（12）、p. 96。
- (15) 同市教委の「学校運営協議会の設置等に関する規則」によれば、同市の学校に設置される学校運営協議会の委員は、（1）当該指定学校に在籍する児童又は生徒保護者、（2）当該指定学校の所在する地域の住民、（3）当該指定学校の校長、（4）学識経験者、（5）その他教育委員会が適当と認める者から教育委員会が任命する。
- (16) M 中学校区学校運営協議会編『京都市立御池中学校視察報告』、2009年9月11日（非公開）。
- (17) 運営協議会は単なる「学校の応援団」であってはならないとの発言は、同運営協議会での地域枠委員へのインタビュー（2010年2月12日、M 中学校会議室にて実施）における同協議会の副会長の発言である。
- (18) M 中学校区学校運営協議会編『東山田小学校視察報告書』、2011年11月26日（非公開）。

- (19) 前掲 (17) での会長の発言。
- (20) 保護枠委員へのインタビュー (2010年 3 月10日、M 中学校会議室にて実施)。
- (21) Fishkin, James S., *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*, Oxford Univ. Press. 2009 pp. 13-15.
- (22) 例えば、こうした問題を考える上では、インターネットなど同じ意見を持つ者同士が集まることを容易にする仕組みの中では、意見が元々の意見よりもより先鋭化していくことを描いたキャス・サンスティーンの議論は参考となろう。詳細は、サンスティーン、石川幸憲訳、『インターネットは民主主義の敵か』、毎日新聞社、2003年を参照のこと。
- (23) そうしたことを数理上で証明したのがケネス・アロウの「不可能性定理」である。アロウは、選択肢が3つ以上あるとき、個人が合理的選択を行うための二つの条件 (選好の連結律、選好の推移律)、および民主主義社会に必要な四つの条件 (無制約性、市民の主権性、独立性、非独裁性) をすべて満たすことは不可能であることを証明した。簡潔な説明として高橋昌一郎、『理性の限界』、講談社現代新書、2008年を参照のこと。
- (24) 篠原一、2004、『市民の政治学』、岩波新書、p. 158。
- (25) op. cit., (21), p. 5.
- (26) 田村哲樹、『熟議の理由 民主主義の政治理論』、勁草書房、2008年、p. 127。
- (27) 意思決定における対話を重視するというのが熟議の基本的な立場だが、対話のプロセスを重視するのか、それとも対話による結果を重視するのかで、熟議を提唱する論者の中でも意見の相違が存在する。こうした問題は別稿にて論じる予定である。
- (28) 前掲 (17) での会長の発言。
- (29) 大森秀臣、2010、『共和主義の法理論 公私分離から審議的デモクラシーへ』、勁草書房、p. 10。
- (30) M 中学校校長 (当時) へのインタビュー (2010年 2 月16日、M 中学校校長室にて実施)。
- (31) Johnson, James. 2011, *Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations*, Elster, Jon edit. *Deliberative Democracy*, Cambridge Univ. Press., p. 165.
- (32) 長谷部泰男、2001、「討議民主主義者とその敵対者たち」、『法學協會雑誌』、第118巻、第12号、p. 1902。
- (33) 前掲、(20)。
- (34) 一般市民に熟議への促しつつも、そこへ参加する者たちに過度な制約を強いざるを得ないといった熟議のジレンマは、エイミー・ガットマンら (Amy Gutmann & Dennis Thompson) の熟議民主主義を批判的に検討したウィリアム・ガルストン (William Galston) の論稿においても指摘されている。しかし、こうしたガルストンの批判に対して、ハリー・ブリックハウス (Harry Brighouse) は、熟議の場は参加者にそれほど過度な要求を強いているわけではないと論じ、ガットマンらの熟議民主主義を擁護している。こうした論争は別稿にて詳細に論じる予定である。