

Ⅲ 書評

一斉休校・教育委員会対応検証プロジェクト企画、
末富芳編著『一斉休校 そのとき教育委員会・学校はどう
動いたか?』—明石書店、2022年—

京都教育大学 榊原 禎 宏

1. はじめに

2020年に始まった新型コロナウイルスの世界的な感染拡大は、4年目にさしかかろうとする現在も大きな影響を及ぼしている。こうした感染症の発生は稀な出来事とはいえ、遭遇した者には重大な意味を持つ。人々の移動が著しく制限されることによる鉄道、航空、道路、物流といった交通インフラへの影響、これに伴う上下水道、電気・ガス、通信など生活インフラへの影響は計り知れない。これらの通常の活動が変更を余儀なくされるだけでなく、そこで働く人々の雇用と生活、地域社会の安全などにも関わる。

このことは、生活インフラに位置づけられる学校についても同様である。平時には、PDCAサイクル等に則って意図的、計画的に学校経営を進めていかなければならないと唱道されていても、予測不能な事態が起こると、その論理は隅へ追いやられ、学校HPには「学校経営のグランドデザイン」が残っていても、学校の実際はまったく別物となる。「当たり前の日常」が突如としてその基盤を失うのである。このような急激な環境の変化に、学校と学校を所管する教育委員会はいかに対応できたのだろうか。また、その経験は何を意味するだろうか。以下、本書の概要を紹介しながら、教育委員会と学校のコンピテンスやレジリエンス、そして、これからの教育委員会・学校像について考えたい。

2. 本書の目的と構成

本書の目的は、2020年2月27日の内閣総理大臣による全国一斉休校要請から、同年6月半ばまでに順次休校を解除するプロセスに焦点を当て、教育委員会がいつ誰とどのように休校開始を判断し、学校や児童生徒・保護者にいかに対応したかを明らかにすることであり、その調査手法は、自治体の教

神原禎宏：書評 末富芳編著『一斉休校 そのとき教育委員会・学校はどう動いたか？』

育長へのインタビュー、都道府県および市町村教育委員会へのアンケートである（「はじめに」）。そして、これらの結果を踏まえて、執筆者5人の論考が著されている。本書は三部で構成されており、目次は次のようである。

はじめに

第1部 一斉休校—教育長・教育委員会・校長は何を経験したか？

第1章 熊本県熊本市

第2章 福岡県北九州市

第3章 埼玉県さいたま市

第4章 東京都世田谷区

第5章 兵庫県明石市

第6章 兵庫県尼崎市

第7章 北海道奥尻郡奥尻町

第8章 東京都三鷹市

ショートレポート1 東京都足立区

ショートレポート2 東京都港区

第2部 全国教育委員会アンケートを通じた一斉休校の検証

第3部 パンデミックと一斉休校—批判・課題、そして伝えるべき経験

第1章 パンデミック危機管理の中での教育委員会・学校

第2章 教育委員会と学校長の自律性

第3章 学校はどう動いたか

第4章 一斉休校の中で子どもたちへのケアと支援

第5章 伝えていくべき経験と教訓

おわりに

3. インタビューとアンケートから明らかになったこと

第1部では、教育長へのインタビューを中心に、全国一斉休校の要請にそれぞれの自治体がどのように対応したかを述べている。それは、8つの自治体のケーススタディと2つの自治体のショートレポートとしてまとめられた。なお、執筆者の当時の状況や相手方との関係などから調査対象の自治体選ばれたと思われるが、サンプリングの理由について説明は見られない。

以下、章ごとに特徴的と思われる内容を挙げる。

第1章の熊本市では、「2月23日に熊本市教育委員会は休校や出席停止に関する基準を教育委員会から各学校に通知、以降対策本部と休校を想定した協議が行われていた」（17ページ）と、首相による全国一斉休校要請に先んじた動きのあったことがわかる。新型コロナウイルス感染対応に際して、自治体の間には時間的な差異が見られたのである。

また、「4月15日には小3～中3までの学年でのオンライン授業が開始された」、「子どもの生活リズムを整えるという意味で、…多分、勉強自体よりも、規則正しい生活をするに非常に効果があったと思います」（20ページ）と教育長が述べるように、オンラインで提供される内容とは別に、放送されるという形式が重要な意味を持ったと当事者には捉えられている。

第2章の北九州市では、「休業期間中の保護者の負担軽減及び児童の安全確保のため」に実施した学校での児童の預かりについて、「学校現場に過重負担をかけ、同時に市教委、関係部署との間にも調整の苦勞と葛藤を生んだ。学校がこれまでに果たしてきた福祉的機能の本来の担い手は誰かが問われた構図でもある」（32ページ）とある。今回のような困難時には、福祉的機能がいつそう学校に求められた様子が伝わる。このことは、「学校開放したら何のために学校休校してるのか、本当に矛盾だらけだと言って随分叩かれましたけれども。放課後児童クラブそのものがコンパクトな作りをしていますから、密になってしまって居場所がないというので、結果的に学校開放しないといけなかったのです」（35ページ）との教育長の言にも明らかだ。

第3章のさいたま市では、次の記述が印象的である。「この臨時休業は、子どもたちには決して感染を拡げないとの思いから実施するものです。子どもたちから楽しい学校生活を奪ってしまい大変心苦しいのですが、健康・安全を第一に考えた措置であることを御理解ください」（44ページ）「教育長が懸念したことは、第一に、発達段階に応じた経験のロスが起こらないかという点である。すなわち、ある児童や生徒が、当該学年の3月、4月、5月に普段なら学校で経験していることを、経験しないまま時間が過ぎてしまう。そのことが、後々影響を与えないかという懸念である」（48ページ）。感染拡大の防止と学校経験の保障という、両立困難な課題を突きつけられた教育委員会関係者の心労が想像できる。いずれの自治体にとっても、当時の状況は解けないパズルの様相を呈していたことがわかる。

第4章の東京都世田谷区では、「ある一定の基準まで行ったら、入学式はやめようと思っていましたが、急に跳ね上がったので、延期することに決定しました。…急な決定になってしまったので、たくさんの声をいただきました

榑原禎宏：書評 末富芳編著『一斉休校 そのとき教育委員会・学校はどう動いたか？』

た。また保護者の皆様に急に連絡をしなければならなくなったことを申し訳なく思いました」(58 ページ)と、新型コロナウイルス感染と「いう目に見えない」、予想の極めて困難な事態にあって判断を迫られた関係者の苦悩が伝わる。平時と著しく異なる状況において学校や教育委員会として持つべき対応能力を設定する、あるいはそれを評価しようとする事自体が、おそらくナンセンスなのだろう。

また、「困難を抱える家庭や就業を継続しなければならない家庭に対しては、一斉休校期間中も学童クラブの利用を可能とし、3月16日より世田谷区子ども・若者部との連携により…1食100円で希望者制のお弁当の配達を実施している」(62 ページ)と記述され、この自治体でも教育委員会が福祉的役割を担ったことがわかる。

なお、『今回の休校を学びを変えていく一つの追い風にしたい』という認識は…イノベーションを学校教育や公教育システムにもたらすリーダーシップのあり方として示唆に富んでいる」(66 ページ)は、災い転じて福と成すの動きを指摘するものであり、東京都港区について述べる「教育の ICT 活用を学校教育活動の変革の契機としてとらえる姿勢」(126 ページ)が、ここでも該当する。

第1部の後半となる第5章の明石市では、次のことが報告されている。臨時休校の開始を1日遅らせたのは、「市内の校長からは、『休暇中の心構えや課題など「指導する時間」がほしい』『保護者の対応も大変だ、1人での生活や自宅学習をどうするのか』『教職員の子どもはどうなる』などについて検討したという回答があった。教育長・教育委員会の思いは、そうした現場での困惑にも対応するものであった」(70 ページ)。このことは、他の自治体と同様、学校を閉じたがゆえに学校を開けなければならない矛盾に直面したことを示すものだろう。

また、「民意を受けての市長からの『もう臨時休業せざるを得ない』という判断により、急遽の休業となったという。ただし、休業については、兵庫県からの強い要請があったとのことである。したがって、明石市の場合は、市長による強いリーダーシップのもとではあるが、教育長・教育委員会の独自の判断も織り込みながら、かつ民意と兵庫県からの要請に応じる形で、休業判断を行ったと言える」(71 ページ)とある。これは、保護者、住民、市長、県といった重層的な「民意」にあって、どのように意思決定がなされているのかを記述するものである。

第6章の尼崎市では、「即断が求められる中での教育委員会の開催は難し

コメントの追加 [Mア1]: いう目に見えない

コメントの追加 [Mア2R1]:

かった。また、校長をはじめとして現場との調整の時間もなく、決定事項をおろす形になったという(83ページ)と、緊急事態ゆえにトップダウンで進めざるを得なかった状況が描かれている。一方、各校の校長が「指示待ち」の様子であったことも見て取れる。「市教委から、保護者向け、子ども向けの尼崎市としての文書のひな形が来ないため、近隣の校長先生と連絡を取り合い、保護者向け、子ども向けの学校だよりの情報交換を重ねる」(84ページ)。この様子は、「A小の校長は校長会の役員という立場であったため、前記のように、教育委員会と直接的にコミュニケーションがとられているが、多くの校長は教育委員会からの指示をただひたすら待つ状態であった」(242ページ)という、別の自治体における状況と酷似している。

第7章は、北海道奥尻町からの報告である。2016年度から町立高校となった奥尻高校は、「北海道の公立高校で4月からの学校再開を中止した」唯一の高校であった。それは、「離島の特殊事情を踏まえリスクに予め備えるべく先回りして自律的に対応したものだった」(100ページ)。あわせて、それは「教育行政が子どもの教育に従事する学校的意思を受け止め、実務レベルで協働的な施策を積み重ね、協働がシステムとして機能する状態を平時からつくり出すことに他ならない」(104ページ)と総括されている。

第8章は、三鷹市のケースである。「休校決定時に教育委員会を開催しなかったことについては、議会での指摘もあったという。しかし、突然の臨時休校要請を受けて、『教育長として即決しなければならない場面が続いた』こともあり、教育委員会の開催が難しい状況であった」(109ページ)とあり、他の自治体と同じく、緊急時は平素の仕組みが作動しないという状況が伝わる。その一方、休校後は教育長から警察署長にパトロールでの子どもの見守りが依頼されたほか、学校運営協議会にも子どもの様子を見てもらいたい旨のお願いがなされている。「地域での子どもの見守り体制について、重層的な体制が取られていたことが把握できる」(112ページ)。

また、アンケートは、都道府県47県の悉皆およびケーススタディで取り上げた自治体を除く17政令都市と343自治体に対して行われた。このうち、都道府県では32県、政令市・市町村では120自治体が回答を寄せ、その結果を、(1)臨時休業(一斉休校)の実施方式、協議した相手、(2)臨時休業中に実施した取り組み、(3)同期間の教育委員会の開催方式、(4)休業期間および学校再開時に考慮されたこと、(5)学校再開後の児童生徒の状況把握と課題、(6)福祉的支援の課題、の計6点についてまとめている。

このほか、自由記述を(1)一斉休校中の児童生徒・家庭支援、(2)児

神原禎宏：書評 末富芳編著『一斉休校 そのとき教育委員会・学校はどう動いたか？』

童相談所、専門職等との連携、相談体制の充実、(3) 一斉休校を経て生徒指導面の課題、(4) 一斉休校を経て学校運営面の課題、に大別して挙げている。その結果からは、市町村ごとの多様な実体とそれへの取り組みと、市町村以上に ICT 活用を含むさまざまな取り組みのなされた、都道府県の教育委員会と学校の姿が浮かび上がる。

4. パンデミックと一斉休校に関わる経験と論点

以上の結果を踏まえて第3部では、5本の論考が挙げられる。それらは次のようである。

①パンデミックと一斉休校に関する先行研究の整理をした上で、一斉休校要請という超法規的な動きが教育委員会と学校に何をもたらしたか。その際、教育委員会は会議開催のほか、首長との関係を含めて感染対策にいかに関わったか、動けなかったかを辿り、児童生徒の学びの保障と心のケアおよび福祉的支援に関する自治体間の「多様性」を示した末富論文。②教育長のリーダーシップと校長のリーダーシップについて、社会構成主義とコネクティビズムの両方の観点から捉えようとする佐藤論文。③「休校中・学校再開後対応におけるグッドプラクティス小中学校のご紹介のお願い」にもとづく学校管理職を対象としたアンケート調査を踏まえて、学校の自律性の発揮の具体、たとえば、学校業務補助員の確保などの人的資源、教育課程の保障に関わる物的資源、「学校再開支援費」が措置されるまでの消毒業務ほか財的資源の確保と実際について検討した元兼論文。④コロナウイルス禍における子どもの生と学びの実際、そして、虐待疑いのチェックと虐待通告などを含む、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、NPO、ボランティア団体、児童相談所、民生委員等との連携を含めた、各自治体の取り組みの意義と課題を整理した柏木論文。⑤「世界の学校閉鎖」(ユニセフ報告)にもとづく、パンデミックのもとでの世界的な学校の状況を確かめるとともに、東日本大震災(2011年)などの経験を踏まえた、学校の意義を確認する葉養論文。

5. これからの学校の機能と学校経営

こうした本書の内容は、次のような教育行政や学校経営に関する議論を誘ってくれる。

それは第一に、学校の機能のこれからをどのように想定すればよいかである。「教授学習指導の専門家としての教員」(120ページ)が試され、「現場

には、学校は教える場であり、預かる場ではないという感情があった」（83ページ）一方、「基本的には、学校が、預かり機能をやってくれ、保育機能をもってくれ」（同上）と教育長から学校に依頼されたという事実には、学校が柔軟に対応できる鷹揚な機関だという捉え方を見出すことができる。また、これは「開かれた専門職」や「チーム学校」あるいは「社会に開かれた教育課程」といった表現が学校教育の世界から出されていることとも符合するだろう。かくも、学校が相当に緩やかな機能を持つ組織と社会的に合意されているならば、学校での活動に経営サイクルを一貫させるべき、数値化などの客観的な評価を求めべき、あるいは、教職大学院などを通じて教員資格基準の「高度化」を図るべきといった一連の言説は、世間一般のとりわけ義務教育段階の学校観とかみ合わない可能性がある。

北九州市からの報告にも「教育を保障してほしい、子どもの居場所を確保してほしいという声がある一方、感染の不安による保護者や地域の反応も大きかった。こうした相矛盾する要望の中で」（38ページ）教育委員会が対応せざるを得なかったとあるように、学校を閉めたゆえに学校を開けなければならないという矛盾は、学校はそもそもどのような場かが明確でないことの拙い面が、赤裸々となったことの現れである。

はからずも、コロナウイルス禍においてオンラインでの学習スタイルが急速に普及し、従来の対面形式でなくとも、むしろそうでないからこそ学習が進む面も認められる。だとすれば、教育という領域を社会的にどこがいか担保するかという問題とは別に、学校の軸足を保育や福祉的な機能に移動させることが、いっそう具体化されるのではないだろうか。

6. 校長のリーダーシップと（イン）フォーマルチャンネル

また第二に、緊急的な事態に対応するための情報の発信と受信、さらに意思決定の正統性と妥当性をどう見るかである。これは、二つに分けることができるだろう。その一つは、教育関係機関内の関係をいかに捉えるかであり、もう一つは、首長が関わる自治体全体での教育関係機関の位置づけについてである。

まず前者について、文部科学省、県・市町村の教育委員会ほか法制下のルートを通じた指示伝達や指導助言とは別に、目まぐるしく変わる環境のもとでは次のことも明瞭であった。「市教委から、…市としての文書のひな形が来ないため、近隣の校長先生と連絡を取り合い」「市教委からは、卒業式はこうするようにと一方的にメールがどんどん送られてくるだけで、関係機関

との協議は皆無であった。…ゆえに、他校の校長先生との個人的な協議はありがたかった」(84～85 ページ) という報告には、学校にとってフォーマルなチャンネルである教育委員会の姿勢を諾としなかった校長が、他の校長とのやりとりを通じて対応した様子が描かれている。

さらに、以下の記述は、教委－学校という教育行政関係図には示されない事実の存在を明確に語っている。「校長会との調整が一番重要で(略)さすがにトップダウンではできないところがあって、普段から学校運営をしている現場の声を聞いて、学校教育課というところである程度案を固めて(略)それを最終的に校長会とちゃんとすり合わせた上で私にも説明があって、『その形でいこうか』という話になって決定事項となっていくて」(86 ページ)、「学校再開に向け、特に5月以降は週2～3回の校長会と教育委員会・教育長で話し合いがもたれ」「校長会と教育委員会との良好な連携による児童生徒への配信も実現している」(119 ページ)。あるいは、「朝7時より教育委員会で校長会長、校長会事務局長などを集めて今後の動きについて現時点での説明と意見交換」(242 ページ) ともある。

こうした校長会の教育行政への関わりについては、「確かに、県校長会等は任意の団体であるが、…公務で参加する校長等によって組織された団体は、個々の校長等の私的な場ではなく、行政の組織の一部であるといえることができる」「実際、校長会及びその下部組織である各委員会の活動が公務として認められているのであるから、校長会やその委員会の活動が教育行政の重要な役割を負っていることも否定できない」(春日井市情報公開・個人情報保護審査会答申[諮問第34号] 2013年)と、校長会の公共性を認めるケース、あるいは、「県校長会等は任意の団体であるが、前述したとおり、市がその必要性から負担金を直接支出することとしたものであり、これは校長等の各団体への加盟を公務として位置付けたものと言える」とする一方、「校長会教頭会が…その構成維持に関わる費用を支弁することは、教育関連諸法に言うところの「不当な支配」に該当する違法行為にあたります」(小田原市監査委員会、2013年)と191万円余りの賠償責任を市長に求めた事例など、校長会の教育行政上の位置は必ずしも定まっていない。しかしながら、緊急時には実質的な教育行政さらには学校経営の一部として、校長会がいつそう機能していることも今回明らかとなった。このことを従来の学校経営学は、どのように説明できるだろうか。

そして後者については、次の記述に明瞭である。「最初は、…『分散登校から始めて、徐々に一斉登校にしていこう』と(略)校長先生たちにも(略)

説明をしていました。しかし、そのあと市長と協議していたら、『なぜ分散登校にするのか、なぜクラスを分断するようなことをするのか。保護者も子どもも学校再開を待ち望んでいるはず。最初から一斉登校にするべきだし、給食も初日からは無理だとしても3日目から出すべきだ』となって、また校長先生に集まってもらって、『昨日言っていたことは前言撤回します』と。校長先生達ももう心得ていて、『ああ、多分、市長が言ったんだろうな』と、みんな察してくれて、文句はあまり出ませんでした（略）朝令暮改を絵に描いたような感じがしていました」（72ページ）という記述は、首長の意向を受け止めなければならない教育委員会の苦しい立場を描いている。1998年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」以来、学校の自主性・自律性が強調されてきたものの、これとはほど遠い現実も示されている。

7. 各学校の自律性と「教育の専門性」

さらに第三に、次の事実も議論の俎上に載せるべきだろう。その一つは、「やっぱり、客観的なエビデンスがないと私たちは医学の専門でもなんでもないからですね。…その場で判断する時にはやはり専門家のアドバイスがないと動けない面もあって、…今もターニングポイントでは、必ず専門家のお墨付きを得て次の行動に移るようにしています」（37ページ）。これは、教育委員会制度に関する教科書的理解とも言うべき、素人統制と専門的リーダーシップの調和という構図に疑問を投げかける。学校を開けるか否かという、学校教育の基本的な問いに対して、素人の教育委員はもちろん、教育の専門家とされる教育長も的確に答えることができず、医学的な専門家を要していたのである。今後、学校の危機管理がいつそう求められるならば、医学的な面での支援に留まらず、学法的な面ではスクールロイヤーも活用され始めていることも看過できない。今回のパンデミックは、公教育が教育関係者だけでは設計、運営できないことを、改めて知らしめたと言えるだろう。よって、「チーム学校」論も、教育委員会さらに自治体の他部局を視野に入れて論じられるべきとなる。

そして、もう一つは「途中から学校任せだけではなくて、じゃあ、より専門的に教科の特性を生かして、教科部会で港区全体に発信しよう」と、教育センターから授業動画配信が開始された東京都港区での取り組み（124ページ）は、単位学校に限られずに教育活動が行えた様子を示している。ここで、学校事務を効果的・効率的に進めるとともに事務機能を強化し、さらに、学校経営に参画して教育活動を支援するための学校事務の共同実施を想起す

榎原禎宏：書評 末富芳編著『一斉休校 そのとき教育委員会・学校はどう動いたか?』

れば、各学校を跨いで教育活動を共同実施するという発想と試みを、今回のコロナウイルス禍を機に広げられるのではないだろうか。

明石市における取り組みを述べる次の箇所は、教育委員会が非対面スタイルの教育活動を担いうることを示している。「義務教育段階の子どもすべてに ID を配布し、民間の教育産業関連会社が作成する、教科書に準拠した形の動画を見放題にした」「これまでのような復習やドリル的な学習に終始していたのでは学力保障上適切ではないと考えた。そこで、新しい教科書も積極的に活用し、子供たちに学びの見通しを持たせながら、自律的に学習できるような課題内容とした」「プリント課題については、通信教育システムを整備した点が、他の自治体と大きく異なる点である。それによって、子どもの学習保障だけでなく、生活保障も行っていたところが注目に値する」(75～77 ページ)。

従来の技術的限界もあって困難だった、一つの学校を越えた教育サービスの提供は、今日まったく可能なものになっている。そして、このことは単位学校を越えた「カリキュラム・マネジメント」を通じてこそ、それぞれの児童生徒それぞれの「学習の個性化」にも対応できるという論理的基盤を形成しているのである。