

はじめに アフター・コロナの学校の条件

わたしたちの学校

二〇二〇年二月二七日、当時の安倍首相は、新型コロナウイルス(SARS-CoV-2)の感染拡大を受けて、突然、小中高校に対して「一斉休校」(臨時休業)を要請するという挙にでた。学校という集団性の高い環境を閉鎖することで、感染リスクを回避するという名目であった。だが、このときはまだ陽性患者が少なく感染リスクの低いとされる地域の学校も含めて全国一斉の休校を行う必要は、政府専門家会議に相談はなく、また文部科学省の反発も受け入れずに行われた、当時としては医学的な根拠のない判断^①だった。さらに、要請後も政府の学校への対応は一貫性を欠いた惨憺たるものになった。

だが、そうした社会的な危機の中で、地域の公共機関としての公立学校の役割は再発見されたのではないだろうか。地域の中でつくられてきた学校という公共空間は、子どもたちの学びという一つの役割だけではなく、地域の人々の生活維持のための社会的基盤(インフラストラクチャー)として多様な役割も併せ持っている。また、学校における感染症対策も、教育の歴史の中で、かなりの程度培われている。小中高校の一斉休校は、今まで当然のように存在した学校が、地域の

子どもたちにとって重要というだけでなく、保護者の家庭生活にとっても重要な、いわば「わたしたちの学校」であったことを改めて浮き彫りにしたのである。さらに付け加えるならば、近年多発する自然災害において、緊急避難先として公立小中学校が果たしてきた役割も忘れることはできない。このことを第一章で明らかにする。

他方では、文科省をはじめ政府は、一斉休校から生じた学習の欠落を埋めるという名目のもと、必ずしも学校現場からの要望に基づくものではないオンラインによる遠隔教育の導入を急ピッチで進めた。だが、そうした政策には、一斉休校をしなければ全国的な学習の欠落は生じなかったことへの反省はみあたらない。

二〇二〇年七月に内閣が決定した「経済財政運営と改革の基本方針」(通称「骨太の方針」)はデジタル社会の進展を強く打ち出しており、なかでもオンラインによる遠隔教育の早期実現を掲げている。このように国策として進められつつある教育の情報化は、アフター・コロナの時代になって、より強化されていくことだろう。こうした教育は、二一世紀に入ってから二〇年間に進められた新自由主義的な教育が目指した「個別最適化された学びの実現」の一つの到達点である。この「個別最適化された学びの実現」については、教育の情報化とともに第二章で考えたい。

国民教育として実施されてきた近代の公教育は、グローバル化に適応した人材を生み出すべく、いまや個人のための教育へと変容している。これは、「国のための教育」が「私のための教育」へと転換したこと、つまり、公教育の私教育化を意味している。だが、そこで軽視されているの

は、地域の教育、つまり「わたしたちの教育」という視点なのである。

一斉休校のなか、子どもたちと保護者には微妙な感情がうまれたのではないだろうか。一方には、休校で失われた関係性を復活させたいという「学校がないと困る」という感情。他方では、関係性が失われてもオンラインによる私だけの学びがあれば「学校がなくてもいい」という感情。この相反する二つの感情である。子どもと保護者はいま、この二つの感情のはざまで揺れているのである。

この体験の意味を探り、新たな視点から地域の学校を「わたしたちの学校」として捉えかえすことが、アフター・コロナの学校の基本的な条件である。例えば、義務制の公立学校は明治期以来、政府からの財政的支援がほとんどない中でも、地域の人たちが知力、財力を尽くしてつくりだし、守ってきたものであった。

アフター・コロナの学校の進むべき道は、国のためでもなく、私のためでもなく、わたしたちのための公教育という視点のさきに見えていくはずである。

感染症の拡大は一〇年前に検討されていた

それにしても、新型コロナウイルスという感染症ウイルスに対して、日本社会がこれほどまでに脆かったことには驚きを禁じ得ない。新型コロナウイルスの子どもへの影響についての国際的な見解を見ておこう。ユニセフのフォア事務局長は、「パンデミックを通して、子どもたちはほ

とんど感染していないという神話が今も根強く残っていますが、それは見当違いです」と語っている。二〇二〇年一月にユニセフが発表した報告書では、新型コロナウイルスの罹病者の約一パーセントが二〇歳未満であると分析された。そして影響が多岐にわたることから各国政府に六項目の対応を呼びかけている。その内容を要約すると次のようになる。(1)デジタル格差の解消などを通じ、すべての子どもたちの学びを保証する。(2)ワクチンを手ごろな価格ですべての子どもが利用できるようにする。(3)子どもに対する暴力をはじめ、あらゆる形態の暴力に終止符を打つ。(4)安全な水、衛生へのアクセスを増やす。(5)子どもの貧困の増加を逆転させ、すべての人の包括的復興を確保する。(6)紛争や自然災害を受けている子どもとその家族への支援を強化する。^③

日本では、今から一〇年ほど前の二〇一〇年六月、厚生労働省が新型インフルエンザの流行を踏まえ、今後発生するであろう新たな感染症への対策を定めていた。^④ 民主党政権下で作成されたものの自公政権下において放置されていたこの報告書では、PCR検査の強化や学校の休校措置のあり方も言及されている。学校の休校に関しては、以下のように検討課題が示されている。

(1)学校や保育所、通所施設等(以下「学校等」という)の臨時休業について、今回は一定の効果はあったと考えられるが、今後さらに、休業中の行動も含めた学校等の休業時の実態を把握し、情報を公開しながら知見を収集し、学校等の臨時休業の効果やそのあり方を検討

すべきである。

(2) 病原性に応じた学校等の休業要請等について、国が一定の目安(方針、基準)を示した上で、地方自治体がその流行状況に応じて運用を判断すべきである。

(3) 学校等の臨時休業や、事業自粛、集会やイベントの自粛要請等には、感染者の保護者や従業員が欠勤を余儀なくされるなどの社会的・経済的影響が伴うため、国はそれらを勘案し、対策の是非や事業者によるBCP(事業継続計画)の策定を含めた運用方法を検討すべきである。また、実施に際しては社会的・経済的影響について理解が得られるように更なる周知が必要である。

(4) 学校等の臨時休業の情報について、地域の医療機関や医師会と学校等の関係者が迅速に情報共有出来るようなネットワークシステムを構築すべきである。

だが、このような課題が示されていたにもかかわらず、政府は感染症拡大時の臨時休校の効果やそのあり方の検討を行わなかったし、情報公開をして知見を収集することもしなかった。また、国の目安に対応して自治体が運用を判断するという当然の仕組みも用意しなかった。そして、自粛要請等による社会的・経済的影響を想定した事業継続計画の策定の検討もされなかった。とくに地域の医療体制については、ネットワークを構築するどころか、経済的効率性から削減し弱体化させてきた⁵⁾。その結果、患者の発生から検査、治療に至るまでの各所で目詰まりが起こり、治

療が受けられない人々が生じたことで、ウイルスへの恐怖が社会を襲うことになった。

新型コロナウイルス拡大への対処を厳しく検証し、あらたな感染症拡大への準備を社会全体で行うことが求められる。そのためには、新自由主義的なグローバリズムによる行き過ぎたヒト・モノ・カネの相互依存体制を見直し、民生を重視し、もう一度自主自治的な人々の暮らしを構築していく必要がある。その中では、この間の公教育のあり方についても根本から問い直すことになるだろう。少数のグローバル人材の育成を目指すのではなく、危機にあつてこそ地域の学校として障害のある子ども、外国にルーツを持つ子ども、貧困にあえぐ子どもとともに通い、助け合つて生きる人々を「当たり前」とする教育が必要である。本書では、そのような世界のための公教育の可能性と、そうした公教育を実現するための学校の条件を考えていきたい。

新型コロナウイルスの感染拡大の波にもまれながらも、この感染症の世界的な拡大をもたらした過度のグローバル化を反省し、ハイテクに依存せず、使い込まれて普段使いとなった技術、知見を大切にする地域の共同の営みを重視する。防災・防疫に秀でた学び舎で、その営みを世代で継いでいくために、「普段使いの学び」を会得するのが義務教育である。それはわたしたちの学校によって積み重ねられてきたし、今後も積み重ねていかねばならない。第三、四、五章で学校の歴史的な経過と現状の課題を明らかにし、近未来の展望を図る。

本書は、こうした歩みを進めるための課題のありどころを、教育行財政の知見から検討し、アフター・コロナの学校の条件について提言をするものである。

目次

はじめに	アフター・コロナの学校の条件	
第一章	学校を防災の拠点に	1
第二章	教育情報化は「魔法の杖」か	27
第三章	消えゆく学校	59
第四章	変わる学校給食	95
第五章	完全無償の公教育を	123
おわりに	八つの提言	177
注		187
あとがき		203
初出一覧		

第一章

学校を防災の拠点に

毎年各所で発生する自然災害によって、私たちは災害は例外ではなく常態であると認識を改めつつある。平穩無事な日常とは、いまや繰り返される災害の間にだけ存在するものなのだ。

では、学校において本主に必要な防災対策とは何か。

実は、現在の学校は、主要施設の倒壊対策においては十全な措置が取られている。二〇〇八年に起きた四川大震災の後に文科省が進めた耐震対策のために、東日本大震災においては校舎や体育館の倒壊がまねいた死者は一人もでなかった。だが、一方では施設や設備の老朽化対策が進まないため、二〇一八年の大阪府北部地震ではブロック塀が倒壊して児童が死亡するといった事故が起きている。夏の酷暑化に対応した空調設備の導入も万全ではなく、とくに災害時の指定避難所として使われる体育館には、導入がまったく進んでいない。加えて、プライバシーの確保といった問題も解決されていない。

さらに、新型コロナウイルスの感染拡大は、学校における防疫対策という課題もあらわにした。もちろん、新型コロナウイルス以前から、感染症は繰り返し社会を襲ってきた。そのため、日本の学校は戦前から学校医制度の導入や、養護教諭(前身は学校看護婦)の配置によって、感染症予防に力を注いできた。今回の感染拡大のなかでも、学校職員は努力している。だが、事前の備えは万全であったのだろうか。

災害時に学校を避難所にする場合の感染症対策についても、公衆衛生の研究者はすでに検討を行っていた。それにもかかわらず、今回の事態にはあまり生かされることなく、感染拡大にあたっての無用の混乱を招くことになった。

公立の学校は、児童生徒の学びの場所だけではなく、地域の人々にとって多目的公共空間であ

る。いわば、わたしたちの生活における拠り所なのである。地震、豪雨などの自然災害と感染症とが複合して、繰り返し地域と学校とを襲うことを想定した備えが必要になっている。児童生徒の学びの場としてだけではなく、避難所のような地域の拠点としての機能を向上するためには、地域でつちかかってきた防災の知恵を学び、新たな科学的知見を加えて経験値を高めていく必要があるだろう。

一 安全・安心な学校を目指して

登校をした児童生徒を元気な姿のまま保護者の元に帰すのは、学校にとっては授業よりも大切なことかもしれない。だが、当たり前にも感じられる安全・安心な学校運営のために、学校にかかわる者がどれだけの気配りをしているかは、一般にはあまり知られていない。本章では、学校の安全・安心がどのような取り組みによって維持されているかを検討するとともに、地域における防災の拠点としての学校の役割を考えたい。

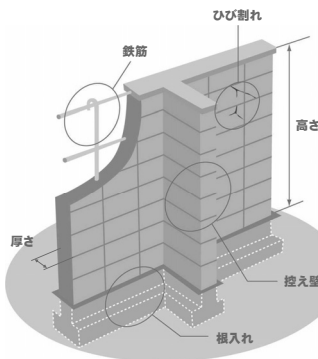
老朽化する校舎・設備

各地の学校がいま直面している大きな課題の一つに、校舎・施設の老朽化がある。戦後、若年人口が増加した時期に多くの校舎が建造されたため、数十年を経て多くが耐用年数を過ぎつつある。二〇一八年六月に大阪でおきた最大震度六弱の地震では、高槻市の寿栄小学校で屋外プール脇に設置されていたブロック塀が倒れ、登校の最中だった四年生の児童が下敷きになって死亡する事故が起きた。

この痛ましい事故を受けて、文科省は全国で調査を行ったが、ブロック塀などがある小中高校、幼稚園などは全国に一万九九五三校、そのうち安全性に問題がある学校は一万二六五二校(六三・四パーセント)に上った。文科省は全国の学校に点検・安全対策を要請する通知を^①発した。国土交通省も同時期に通知を^②発し、塀の所有者への注意喚起を行った(図1-1)。

その後、二〇一九年の調査ではブロック塀がない学校、あるいは撤去した学校は三万五三〇五校(全学校の六九・二パーセント)となった。^③大阪府箕面市、堺市、愛知県名古屋市中では市立小中学校のすべてのブロック塀の撤去が行われた。また、安全確認を済ませた学校も六三三三校(二・四パーセント)、二〇二〇年三月までに安全対策を完了する学校も三九一五校(七・七パーセント)あり、あわせて四万五五六三校(八九・二パーセント)が二〇二〇年三月までに安全対策を完了することとなった。事故を受けた素早い対応がなされたと言えるだろう。

ブロック塀に関しては、そもそも学校は開かれた公共施設なのだから、地域社会から学校を物



ブロック塀について、以下の項目を点検し、ひとつでも不適合があれば危険なので改善しましょう。
まず外観で1～5をチェックし、ひとつでも不適合がある場合や分からないことがあれば、専門家に相談しましょう。

- 1. 塀は高すぎないか
・塀の高さは地盤から2.2m以下か。
- 2. 塀の厚さは十分か
・塀の厚さは10cm以上か。(塀の高さが2m超2.2m以下の場合は15cm以上)
- 3. 控え壁はあるか。(塀の高さが1.2m超の場合)
・塀の長さ3.4m以下ごとに、塀の高さの1/5以上突出した控え壁があるか。
- 4. 基礎があるか
・コンクリートの基礎があるか。
- 5. 塀は健全か
・塀に傾き、ひび割れはないか。

鉄筋造(れんが造、石造、鉄筋のないブロック造)の場合

- 1. 塀の高さは地盤から1.2m以下か。
- 2. 塀の厚さは十分か。
- 3. 塀の長さ4m以下ごとに、塀の厚さの1/5以上突出した控え壁があるか。
- 4. 塀に傾き、ひび割れはないか。
- 5. 塀に傾き、ひび割れはないか。

- <専門家に相談しましょう>
- 6. 塀に鉄筋が入っているか
・塀の中に直径9mm以上の鉄筋が、縦横とも、80cm間隔以下で配筋されており、縦筋は壁頂部および基礎の横筋に、横筋は縦筋にそれぞれがぎ掛けされているか。
・基礎の根入れ深さは30cm以上か。(塀の高さが1.2m超の場合)

出典：パンフレット「地震からわが家を守ろう」日本建築防災協会 2013、1より一部改

図1-1 国土交通省「建築物の既設の塀の安全点検について」(2018年)

理的に隔てる壁や門の存在自体がふさわしいかどうかという指摘もある。そうした見地に立ち、地域との仕切りが必要であれば、ブロック塀ではなく生け垣や学校の植栽、プール目隠し用には板塀を使用するなど、発想の転換をした地域も多かった。学校の安全の確保は道半ばだが、このような痛ましい事故や事件を教訓として、安全な環境作りの試みが繰り返されている。

不十分な酷暑対策

校舎・設備の老朽化による問題は他にもある。その代表的なものが夏の酷暑対策である。例年を上回る気温となった二〇一八年、文科省は五月の段階で「熱中症事故の防止について(依頼)」という通

知を発し、また八月にも、高温時の臨時休業や夏休み期間の延長などの対応を求める通知を発している。酷暑のなか、空調設備のない教室は学習環境として最悪である。だが、文科省が二〇一七年に発表したデータによれば、公立小中学校の普通教室に空調設備があるのは約半数(四九・六パーセント)に過ぎなかった。

また、普及率には都道府県によって大きな差が生まれている。普及率九九・九パーセントの東京都を筆頭に、六都府県で八割以上の学校に空調設備が設置されている一方で、北海道の〇・三パーセントをはじめ、普及率一ケタが九道県もあった。北海道のように寒冷地域に属する地域だけでなく、夏の酷暑に襲われる地域にも、静岡県や奈良県のように普及率が非常に低い県があったのである。空調施設のない教室は、学習環境として適していないばかりか、水分補給など適切な対策をおこなわなければ熱中症になる危険性すらある。

自治体が未設置の理由とするのは、主に財政問題である。確かに、空調の導入には多額の初期費用がかかるだけでなく、運転やメンテナンスなどの経常経費もかさむ。設置を望みつつ、財源確保という課題を解消できないという行政担当者の声もある。^④しかし、より長期的に見れば、一九九八年には普通教室で三・七パーセントしかなかった普及率が、二〇一七年には約五割にまで高まっているのだ。この二〇年の間に設置をしてくれなかった自治体は、財源を他の行政課題に回したと言えるだろう。財源不足はほとんどの自治体が抱える問題であり、その中でなにを重点課題とするのか、行政は住民に説明する必要がある。未設置の自治体は、空調設備を重点課題と

表 1-1 空調(冷房)設備設置状況調査結果
(小中学校 都道府県別, 単位 %)

	都道府県	普通教室	特別教室	合計
1	香川県	100.0	89.0	95.0
2	滋賀県	100.0	87.1	94.0
3	東京都	100.0	88.5	94.0
4	沖縄県	91.7	80.9	87.4
5	大阪府	97.5	62.8	82.8
6	茨城県	99.2	61.0	81.1
7	奈良県	97.1	65.5	80.9
全国平均		77.1	48.5	62.8
40	山口県	57.9	27.2	41.1
41	長野県	48.7	28.0	37.9
42	静岡県	46.5	25.7	36.3
43	宮城県	34.5	21.9	27.7
44	秋田県	18.7	17.2	17.9
45	岩手県	20.5	10.1	14.6
46	青森県	5.6	6.7	6.3
47	北海道	0.8	3.8	2.4

出典：文部科学省 2019年9月1日

しない理由を住民に説明することができらるだろうか。こうした自治体の姿勢が、熱中症と隣り合わせの教室で児童生徒が勉強することにつながっている。

文科省は二〇一九年度予算の概算要求に、教室への空調設備の導入を含めた公立学校施設の安全対策・防災機能強化等の推進費として、前年度の三・六倍の約二四〇〇億円を盛り込んだ。だが、国庫の補助は費用全体の三分の一であり、残り三分の二は自治体が賄わなければならない。また、設置した後のランニングコストについては補助がない。

ある公立高校では、財源不足を理由に「原則として保護者が設置費や電気代を出すことを条件に、エアコン設置をPTAに許可していた。各家庭の負担額は、毎月の平均で生徒一人あたり七〇〇円程度という。ただ生徒数が少ないと、一人あたりの負担額が大きくなるため、設置に踏み出せないPTAが出ていた」という^⑤。だが、そもそもPTAに学校施設の維持管理について財政的に頼ることは大きな問題がある。学習環境を

改善する取り組みは恒常的に財源に悩まされているため、このような解決法がまかり通っているのだ。

教室以上に遅れているのが、体育館への空調設備の導入である。二〇一九年の調査(表1-1)によれば、全国の小中学校で、普通教室では七七・一パーセント、特別教室では四八・五パーセント(高校では普通教室で八三・五パーセント、特別教室で四三・七パーセント)まで進んでいるにもかかわらず、体育館では二・六パーセントしか導入がなされていない。^⑥数で見れば、全国でわずか八四八館にしか設置されていないことになる。後ほど論じるが、空調設備のない体育館は、災害時の避難先として劣悪な環境である。学校の安全・安心を高めていく取り組みは、児童生徒の学習環境を改善することだけでなく、被災した住民の保護や、社会教育への活用にも密接にかかわる、地域全体の課題であることを再認識する必要がある。

二 防災と防疫を両立させるために

新型コロナウイルスの感染拡大によって新たな課題として浮上してきたのが、学校における防災と防疫の両立である。異なる自然災害が複合的に関係する場合、あるいは自然災害と人的災害が重なる場合において、どのような措置が必要だろうか。科学的なデータにもとづく新たな計画の策定が求められている。

実は、公立学校は他の公共施設や一般的な家庭よりも感染症対策において高い経験値を持っている。保健衛生を専門とする、養護教諭という世界に類をみない職種が各学校に配置され、学校医という制度も定着しているためである。だが、残念ながらこうした学校の経験値は、いまだ十分に評価されているとは言い難い。

学校医と学校看護婦

一九世紀末、学校では国民病といわれたトラコーマ（伝染性慢性結膜炎。トラホームともいう。病原体はクラミジア）の蔓延が深刻化していた。それに対して、「公立学校ニ学校医ヲ置クノ件」(勅令)及び関連省令により、伝染病の予防消毒の施行や学校閉鎖を管理者等に申告するため一八九八年に設置されたのが学校医制度である。この制度のもと、各地の学校には学校看護婦が徐々に配置されていった。年配の読者であれば、町の眼科医院や保健室に目洗い用の白いボウルがあったことを記憶されていることだろう。これらはトラコーマの治療として、目洗いが盛んに推奨されたことの名残である。医療従事者である学校看護婦が「目洗い先生」と呼ばれることもあった。各学校に設置された保健室は、当時は治療室といわれ、校内における医療施設と位置づけられていた。学校制度が整備される初期の段階から、集団性の高い学校は感染症の拡大を招きやすい（現在の用語を使えばクラスターの発生リスクの高い）場所であると認識され、厳しい対策が取られてきたのである。こうした対策のなか、日本は世界で初めてオーレオマイシンによるトラコーマの

治療を検証した。そしてトラホーム予防法（一九一九年）が一九八三年に必要とされなくなるまで、学校では熱心な研究と医療活動が行われたのである。

戦時体制である国民学校では、学校看護婦は養護訓導に切り替わり、医療従事者から教育者へと役割が変えられた。養護教員（養護訓導）は、戦後は養護教諭（の登場である。治療室も保健室へと代わった。学校はその後、この養護教諭を中心として、さまざまな感染症対策の知見を積み上げていくことになる。だが、養護教諭は差別的な対応にもしばしば直面してきた。学校看護婦とよばれていた時代には、「登校を途中で待ち受け父母の罵倒にしばしばあり、又投石すらおこなわれた」（原文ママ）との証言もある。^⑦厚生省管轄の看護師から文部省管轄の教諭へと立場が変えられたことも、学校内にあった看護婦への差別を、先生への「同化」によって解消しようとしたためだと考える研究者もいる。^⑧だが、その後も「赤チン先生」などという呼び方があったように、授業ができない養護教諭（兼務発令を受ければ保健教科は担当できた）は学校において「周辺」に扱われてきた。^⑨

戦中・戦後の食糧不足のなかでは、結核、ジフテリアや赤痢、発疹チフス、日本脳炎などの伝染病が蔓延した。当時の養護教諭の仕事は、児童生徒の頭にDDTを撒くなど即効性のある衛生措置が主だった。それが高度経済成長のなか、社会的な関心が感染症から不登校、いじめ、虐待などの被害者の心のケアに移っていくにつれ、保健室には「保健室登校」をはじめとして、生徒からの相談を受けるといふ役割も加わった。心のケアがより重視される近年では、スクールカウ