

教育総研／教育経営システム研究委員会報告

# 教育経営システムの改革

2005年6月

国民教育文化総合研究所

# 目 次

<b>第1章 教育経営システムの改革の方向</b> ……………	1
はじめに……………	1
1. 教育委員会の活性化……………	1
(1) 地方分権と教育委員会……………	1
(2) 地方教育政策の展開……………	2
(3) 教育委員会活性化と改革の方向……………	3
(4) 教育委員会見直しの論点……………	3
2. 学校運営システムの改革……………	4
(1) 学校の自主性・自律性と学校運営……………	5
(2) 学校運営の改革とチームリーダー、事務長、専門教員の設置……………	6
3. 学校と地域の連携……………	8
(1) P T A、学校評議員、学校協議会……………	8
(2) 学校と地域の連携システムの創造……………	9
おわりに……………	10
<b>第2章 学校運営と組織の見直しについて</b> ……………	11
——チームリーダーの役割と学校改革	
はじめに……………	11
1. 今の児童生徒たちは……………	11
(1) 登校風景から……………	11
(2) 学級集団づくりの困難さ……………	12
2. 教育改革の光と影……………	12
(1) トップダウンの教育改革の限界……………	12
(2) 地方・学校からの教育改革……………	13
3. チームリーダーの役割と学校改革……………	15
(1) 教育改革と学校経営……………	15
(2) チームリーダーとスクール・マネージメント……………	16
(3) チームリーダーの役割と新たな「職」の設置……………	16
4. 運営組織の見直しについて……………	17
(1) 校長のリーダーシップとそれを支える体制……………	17
(2) 学校にスクール・マネージメントの要役としてチームリーダーを加配……………	18
(3) 一定規模以上の学校にはチームリーダーを配置……………	18
(4) 高等学校には複数の新たな「職」の配置……………	19

(5) 事務職員の学校経営参画と事務長の配置	19
(6) 校務分掌の見直し	20
(7) 専門教員制等の新たな制度の設置	20
おわりに	20
<b>第3章 学校・行政と地域の新しい連携システム—学校運営協議会</b>	22
はじめに	22
1. 学校分権化の潮流 <small>トレン</small> のなかで	22
2. 日本型学校分権システムの試行	23
(1) 学校運営協議会の設置	23
(2) 協議会による統治—五反野小学校の学校理事会の場合	24
(3) 学区サイズのミニ教育委員会に—南が丘地域教育委員会の場合	26
3. 学校と地域の新しい関係へ—「学校ガバナンス」の展望	27
おわりに	28
<b>第4章 学校と地域の連携—学校づくりとまちづくり</b>	30
はじめに	30
1. 学校と地域連携の課題	30
2. 連携の中身	32
(1) 地域の課題に応じた学校づくり	32
(2) 教育資源の調達と配置	34
3. 連携のための機関	34
おわりに	36
教育経営システムの改革（概要）	38
執筆者	39
教育経営システム研究委員会開催日程	39

# 教育経営システムの改革

## 第1章 教育経営システム改革の方向

### はじめに

教育経営システムというのは厳密な用語ではない。ここでは教育委員会と学校を通じた制度運営において経営的側面を多少重視した用語という意味で使用している。現在、地方分権の進展や構造改革特区の試みもあって、都道府県や市町村の教育委員会が様々な独自施策を打ち出すようになってきている。また学校の自主性・自律性が強調され、学校裁量の拡大も次第に進むようになってきた。しかし他方、改革の進展とともに管理体制が強まったという声もある。このような状況の中で、いま必要なのは教職員が地域住民と連携し、親・保護者、子どもの立場に立って説明責任を果たすことであり、真に自主的・自律的な学校の創造である。本章ではそのような問題意識から教育経営システムの全般的な見直しの視点について述べておきたい。

### 1. 教育委員会の活性化

#### (1) 地方分権と教育委員会

この10年の間に地方分権が急速に進んだ。周知のように1990年代に行財政改革が始まり、2000年以降は規制緩和と地方分権が政府の重要施策として実施されてきた。中央政府の財政状況悪化によって、中央から地方への財源移転が見直され、同時に教育や福祉における地方行政の多様な展開が進行する中で、行政的にも分権化が進行した。1998年の地方分権一括法は機関委任事務の撤廃に見られるように中央政府の行政監督を廃止し、地方の自治事務を拡大した。他方、国の負担金・補助金の見直しは義務教育費国庫負担制度の廃止を現実の課題とするまでになった。いずれにしても、地方分権への時代的転換が生じていることは間違いない。教育経営システムについて、このような地方分権の流れの中で見直し、新たなシステムを構想することが求められている。

教育総研ではすでに1997年に報告書「教育の自治と地方分権」（市川昭午代表）をまとめた。そこでは教育委員会の改革課題として次の諸点を指摘している。

- ① 教育委員会を教育経営組織として位置づける。
- ② 教育委員の職務を地域住民の意見聴取などを含めて特定する。
- ③ 地域カリキュラムセンターを設置して学校を支援する。
- ④ 学校裁量予算を導入する。
- ⑤ 地域住民の学校運営への参画を進める。

⑥ 学校選択を一部導入する。

上記の提案の内、この8年間に一定程度実現したものもある。しかし、地方分権の時代により効果的な教育委員会と学校を通じた経営システムを創造するには課題も多い。とりわけ、教育経営システムへの親・保護者、地域住民の参画、さらに児童生徒の参画についても検討課題が残されている。

## (2) 地方教育政策の展開

この間、都道府県や市町村の教育委員会が地域の課題に対応して独自施策を展開する傾向が強まっている。ここではそのような施策を地方教育政策と呼ぶ。地方教育政策が発展しつつある背景には、前述の地方分権の流れや政府の規制緩和政策による構造改革特区の広がりがある。また教育や福祉が地方自治体のますます重要な分野となったため、首長が率先して地域の教育課題への対応を図ることがある。いずれにしても、こと教育政策に関しては中央政府の施策に地方自治体が従うという傾向は次第になくなりつつある。

ここで地方教育政策の事例をあげよう。まず山形県教育委員会は少人数学級を推進したことで有名である。知事が少人数学級の推進に意欲を持ったこともあって、山形県教育委員会は2002年度から「さんさんプラン」と称する少人数学級を推進している。「さんさんプラン」では34人以上の多人数学級を解消して小学校1～6年生で21～33人編制にする。さらに2005年度からは中学校にも少人数学級を広げるという。このような施策は山形県教育委員会事務局（教育長、担当教育次長及び義務教育課）が中心になって実施してきた。さらに同県教委では自ら少人数学級研究会を年に2回開催し、全国の教育委員会に呼びかけて少人数学級の進め方や効果の検証について検討してきた。

次に、埼玉県志木市教育委員会は市独自に少人数学級をはじめとする様々な施策を展開していることで有名である。少人数学級についていえば、志木市では2002年度から埼玉県教委の同意を得て「志木っ子ハタザクラブラン」と称する施策を始めた。これは市独自で非常勤講師を採用する一方、専科教員を担任に充て学級数を増やすという方法で少人数学級を実現するものである。このような志木市の施策にならっていくつかの市が独自に少人数学級を実施している。ちなみに構造改革特区の中で京都市なども市費教員の採用を始めるようになった。志木市では以上の少人数学級の他に「志木市ホームスタディ制度」（在宅学習支援）、「志木市リカレントスクール」（生涯学習）、「中学校通学区『1学区制』」（通学区自由化）、「学校魅力化推進事業」（学校裁量予算）などを実施している。また志木市でも研究者と市教委が連携して「志木市教育政策研究会」を開催し、志木市の教育政策について市民及び外部に呼びかけて研究してきた。ここでも市長のバックアップがあるのと同時に、教育長、学校教育部長、学校教育部が中心になって施策を進めている。

以上の事例の他にも都道府県教育委員会はもちろん市町村教育委員会でも犬山市のように地方教育政策で名を知られているところがある。構造改革特区の申請を見ても、幼保関連施策や教育施策に関するものが最も多い。いずれも首長の方針の下に教育委員会事務局

が中心となって施策を展開していると考えられ、教育委員会活性化の鍵は地域の課題に応える地方教育政策の実施とそれを可能にする体制の整備だといえる。

### (3) 教育委員会活性化と改革の方向

教育委員会が地域住民の期待を担い、地域の課題に応えるためには制度改革が必要である。まず第一に、教育委員会は学校に必要な権限を移譲するとともに、教育経営システムの中心となる必要がある。いいかえると学校管理組織にとどまるのではなく、学校と一体となって様々な地方教育政策を展開する経営組織という位置づけが必要である。この場合、教育委員会の企画立案及び地方教育政策実施機能を強めるために、企画部門の強化が望まれる。現在は教員出身者、一般部局出身者が教育委員会事務局を構成するが、学校事務職員、学校栄養職員、現業職員なども含めた上で、教育経営を担う職員を目的的に養成することを考える必要がある。

第二に、地方教育政策の推進には首長、議会のリーダーシップや支援が必要である。首長、一般部局との連携が必要なのはいうまでもない。首長のリーダーシップの下で議会とりわけ文教委員会との連携・協調が欠かせない。とりわけ教育委員が政策立案に関与することが少ないという実情にあっては、首長ないし議会文教委員会の役割が大きい。この点に関連して触れるなら、教育委員会の政治的中立性を建前的にいうのではなく、地域住民の意向を直接に反映する首長と議会の位置づけを制度的にも明確にする必要がある。その上で、教育委員の職務を特定することが望ましい。

第三に、教育経営システムを担う学校の経営体制を整える必要がある。学校裁量を拡大して学校経営の条件整備を教育課程編成、教職員配置、学校予算など様々な側面で進めることが望ましい。ちなみに、近年は学校の特色づくりを進める目的で学校裁量予算を行う教育委員会が見られる。例えば東京都や静岡県教育委員会は学校経営計画に基づく裁量予算を実施している。前述の志木市は学校からの要求に基づく予算編成（魅力化推進事業）を行い、横浜市では裁量枠を設定した予算配分（特色づくり推進事業）を行っている。また学校の特色づくり予算を別途措置する教育委員会も増えている。このように裁量予算が広がれば、学校での様々な自主的活動が拡大し、学校経営が重要になる。そのための運営組織の整備やスタッフの配置、研修、養成が必要になってくる。

第四に、教育経営システムが有効に機能するには親・保護者、地域住民の参画が必要である。すでに地方教育政策の展開の中で親・保護者による学校評価が広がっている。あるいは親・保護者がより主体的に学校を選び、学校に責任を持つ学校選択も行われるようになってきている。望ましい教育経営システムはこのような試みを含めて構想する必要がある。

他方、地域代表を含む学校評議員会、学校協議会、地域教育協議会など多様な組織が存在する。またPTAの役割を見直し、PTAが積極的に学校運営に参画することも必要である。地域住民の代表が教職員とともに学校経営の基本方針を決定する学校運営についても十分検討する必要がある（第3章、第4章を参照）。いずれにしても、今後の教育経営

システムのあり方を考えると、教育委員会、学校の双方において親・保護者、児童生徒、地域住民の学校運営への参画が様々な形で進むことが望まれる。

#### **(4) 教育委員会見直しの論点**

上述の基本的考え方を踏まえて教育委員会の見直しを行うとき、さらに以下のような個別の論点について検討する必要がある。

##### **① 首長と教育委員会**

教育委員を首長が推薦して議会の承認を得る現行制度では、教育委員の人選で首長の意向が強く働く。これによって首長と教育委員の連携は基本的には保障されている。

他方、首長と教育長は庁議で同席するので日常的な意思の疎通が図れるが、他の教育委員と首長はほとんど顔を合わせない自治体も多い。そのような場合、結果として教育委員が名誉職化、形骸化しているといわれる状況を生み出している。

##### **② 教育予算**

教育予算の編成や執行について教育委員会は権限を持っていない。首長部局との調和や整合性を図るといふ側面もあるが、教育委員会の自主性が発揮できるよう一定の権限を付与することも検討課題である。

##### **③ 就学前教育・保育の管轄**

近年、就学前教育の重要性が叫ばれて久しいが、教育委員会が所管するのは公立幼稚園のみであって、私立幼稚園や公私立の保育園は首長部局の別々の所管となっており、総合的な取組ができていない。小学校との接続も視野に入れた体系的な施策を講じるように整理をする必要がある。

##### **④ 生涯学習・文化・スポーツの管轄**

生涯学習、文化、スポーツに関する行政分野についても首長部局と教育委員会との間で未整理の自治体が多い。教育委員会は学校をスポーツ・文化活動をすすめる「地域コミュニティの拠点」として子どもを育てる地域の教育力の向上を願っているが、首長も町おこし、地域づくりの観点から関わりを強め、重複行政となっている。この点も見直す必要がある。

##### **⑤ 私立学校の管轄**

私立学校は県の知事部局が関わっているが、実際は市町村レベルで交流・連携が進められている。公私立学校も合わせて総合的な対応が求められている。

## 2. 学校運営システムの改革

### (1) 学校の自主性・自律性と学校運営

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」を契機として、学校の自主性・自律性が強調されるようになってきた。その背景には都市化や少子化による地域社会の変化、それに伴う子ども、親の生活意識の変化によって生活指導、生徒指導が複雑多様化し、学校は不断に新たな問題に対処しなくてはならないという事情がある。またそれとともに教育課程編成の弾力化が進み、学校は地域と連携して特色ある学校経営を行い、説明責任を果たすことを求められるようになった。このような背景や理由によって学校に権限を移譲し、学校を自主的・自律的に運営できるようにすることが必要になった。

もちろん、このような事情は相当以前から存在していたのであって、学校の自主性・自律性の確立も以前からの課題だったといえる。しかし、学校の自主性・自律性を教育経営システムの改革として位置づけるところに今日の課題がある。つまり、学校の自主性・自律性の確立は学校に権限を移譲し、学校の自主的・自律的な運営とりわけ学校経営を重視して、そのための制度的条件を整えることを必要としている。ちなみに学校経営とは学校運営における毎年度の基本方針の策定と実施をいう。これは学校組織の効率的な維持運営を目的とし、毎年変わることなく追求されるべき学校管理とは区分して考えねばならない。したがって、学校運営は経営と管理の二つの過程と機能を含む。そして学校経営は学校の自主性・自律性の確立と切り離せない。

このような意味での学校経営を行うにはそれを支える様々なスタッフが必要になる。

例えば、教育課程編成の弾力化は教職員に対するカリキュラム、教材、教育方法などの支援を伴わねばならない。学校が行う教育課程の編成と実施のために、教職員を指導・助言する専門的な教員の養成、研修も必要になる。学校裁量予算を実効あるものとするには、やはり予算要求や予算編成に習熟した学校事務職員が必要であり、そのようなスタッフを学校運営組織に位置づける必要もある。生徒指導や人権教育、特別支援教育などではその分野のキャリアを持った教職員がコーディネーターとして活動することが保障されねばならない。このようなスタッフがいてはじめて特色ある学校経営を行うことができる。

以上のスタッフは教職員のチームリーダーとして校長や教頭とともに、様々な企画・立案をとりまとめ、実施体制を総括する経営スタッフである。いいかえれば学校に求められる様々な経営課題は校長、教頭だけでなく、一定のキャリアと特定の職務を持った上記のようなチームリーダーによって支えられる必要がある。ただし、学校の抱える課題は学校の規模や校種によって異なる。したがって、以上のようなスタッフがどの程度必要かはやはり学校によって異なる。いずれにせよ学校の自主性・自律性を確立し、効果的な学校経営を行うには一般にこのようなスタッフの配置が必要だといえる。



## (2) 学校運営の改革とチームリーダー、事務長、専門教員の設置

### ① チームリーダー

前述のように学校の自主性・自律性を確立し、特色ある学校経営を行うためにチームリーダーを置く必要がある。これについては第2章でも触れるので、ここでは基本的な考え方について述べておこう。周知のようにすでに東京都は主幹を設置している。大阪府でも教育委員会が設置した「今後の学校運営組織のあり方懇談会」は「校務の要となる新たな職」について検討し、「校務の要となる職」の設置を提案している。このような動きが他府県にも波及し、今後類似の職の設置が続くことも考えられる。前述したように現在の学校が様々な経営課題を抱えていることは事実であり、学校運営組織のあり方を見直し、制度改革を進める必要が生じている。このことが上記の動きとなって具体化したといえる。

ところでわが国の学校運営では、校長、教頭が経営管理に当たる職として置かれる以外に、教職員をもって充てる主任が連絡調整に当たる職として置かれてきた。他方、校務に関する様々な職務は教職員の分担すなわち校務分掌によって行われてきた。学校事務職員、学校栄養職員、現業職員などを除けば、学校の教職員の大半は直接教育活動に携わる教員である。教員を中心とした教職員が校務分掌によって校務を分担し、学校運営組織を構成してきた。この運営体制は教員の教育活動における専門性を基礎としたものであり、校長、教頭が校務を総括し、後は教員相互の単層的な校務分担で学校の運営が行われてきた。とくに規模の小さい学校ではこのような体制が長く続いて今日に至っている。1970年代の半ばに主任が制度化されたが、主任は本務を持つ教職員を以て充て、連絡調整に職務を限定していたので、上記の体制は高校など規模の大きな学校を除くと基本的には変わらなかった。

しかし前述したように今日の学校は、学校裁量が拡大する中で生活指導、生徒指導はもとより地域との連携や特色づくり、情報提供や学校評価など様々な経営課題を抱えるに至り、従前の運営体制では効果的な経営が困難な事態が見られる。このような事態に対処し、自主的・自律的な学校経営を実現するには校長、教頭とともに経営課題に対する企画立案や実施体制の総括を行うチームリーダーを新たな職として置くことが必要である。このようなチームリーダーを職として置く場合、その職名はチームリーダーあるいは総括主任、総括教諭などが考えられる。

どのような職名をつけるとしても、チームリーダーは教職員をまとめる学校の経営・管理スタッフである。しかし注意しなければならないのは、チームリーダーを置く目的は学校の管理体制を強化するためではなく、上記のように学校の自主性・自律性を支える教職員の協力体制を基盤として学校の経営機能を強めることにあるという点である。学校が自主的・自律的に運営されるためには校長、教頭に経営的判断が要求されるだけでなく、校長、教頭とともにチームリーダーが経営的職務を担うことが必要である。た

だし、チームリーダーの具体的な職務は学校の事情によって決めることが適当であり、チームリーダーを何人置くかも学校規模や校種によって決めるのが望ましい。いずれにせよチームリーダーを設置する趣旨は、学校管理の必要というよりは現在及び将来の学校の自主性・自律性の確立すなわち学校経営の確立にある点を認識する必要がある。

なお、以上に関連して現行の主任制について触れておきたい。主任は学校運営における連絡調整を主な職務とし、教諭等を以て充てる。そのような職務が今後とも必要であることは間違いないが、制度については見直す必要がある。上記のチームリーダーを職として置くならば、主任を置く、置かないは学校に任せ、制度としての主任は廃止することも考えられる。

## ② 事務長

学校裁量の拡大に伴って学校事務の体制整備が必要になる。学校事務職員が事務処理に従事するだけでなく、学校経営に参画し、予算編成や施設整備、情報提供などで重要な役割を果たすことが望まれる。そのような学校事務を創り出すためには事務主査や事務主幹の経営職務を明確化する必要がある。現状では小・中学校の事務職員の多くが単数配置であって、事務主査や事務主幹の学校経営に果たす役割は明確になっていない。このような実情を改め、今後の学校運営が学校事務を含めて自主的・自律的に行われるためには、学校経営スタッフ職としての位置づけを持つ事務長が必要である。この事務長は事務主査や事務主幹をもって充てることが望ましい

ただし、事務長を置く場合は、事務長は学校で経営スタッフとしての役割を果たすと同時に、共同実施を総括する職務を担い、そこにおいて関係事務職員の学校経営への参画を支援する職務を担う。というのは、2001年の第7次教職員定数改善計画によって学校事務職員の加配が行われた。この加配を活用して学校事務の共同実施が各地で行われている。また、所によっては加配なしでも共同実施が行われている。単数配置の学校事務職員を支援するとともに、組織的で効果的・効率的な学校事務のあり方が追求されているからである。このような現状を踏まえ、事務長を置く場合は共同実施組織の総括リーダーとして位置づけるのが望ましい。

## ③ 専門教員

冒頭で触れた様々な課題に対応するためには、教員の職務の専門性をさらに高め、現場研修を中心とした研修体制を整備するとともに、教育内容や方法の研究でも指導性を発揮する教員の配置が必要になる。このような教員をここでは専門教員と呼ぶ。専門教員は教科その他の専門分野で十分なキャリアと実績を持ち、教育活動について他の教員に指導助言することができる教員である。前述のチームリーダーが学校運営において教職員のまとめ役だとすれば、専門教員は学校内外において教育活動に関する専門的な指導助言や研究を行うことが期待される。

最近、優秀教職員やスーパーティーチャーなど教員の専門的な教育能力やキャリアを認めていく傾向がある。このような傾向は教員の専門的能力を高める観点から評価できる。しかし、教育職をより専門的な職として確立するには、教員の能力とキャリアを評価してより広く職としての専門教員を置くことを検討するべきである。なお、専門教員の資格、任用、処遇等については今後さらに追究しなければならない。

### 3. 学校と地域の連携

#### (1) P T A、学校評議員、学校協議会

##### ① P T A

P T Aは法律上は社会教育団体と位置づけられている。しかし実態的には学校運営を支え、学校と親・保護者の連携を支えている。またP T Aは地域社会の紐帯となっている場合も多い。したがって、今後の学校と地域の連携においてP T Aの果たす役割は小さくない。これまで学校運営においてP T Aを制度的に位置づけて来なかったが、この点を見直す必要がある。

例えば、P T Aは実態に合わせて親・保護者組織とし、学校運営の連携組織として位置づける。その上で、P T A代表を学校評議員に加える。また学校はP T Aに学校情報の提供を行う。学校評価を行う場合は、P T Aが参画し、親・保護者による外部評価を行い、結果を公表する。さらにP T Aは学校の地域連携に協力し、P T Aが地域活動を行う場合は学校は協力するなど両者の連携体制ができるのが望ましい。なお、P T A活動を活性化するためにボランティア休暇などの制度が拡充されるべきである。

##### ② 学校評議員・学校協議会・地域教育協議会

学校評議員は地域の代表として学校運営に重要な役割を果たすことが期待される。しかし、現状では学校評議員の役割は必ずしも明確ではない。学校評議員は学校の自主的・自律的な運営に協力するという前提で、学校の毎年度の基本方針や予算編成方針について校長と協議し、教育活動や学校運営の結果について報告を受け、それについて校長に意見を述べることを職務とするのが望ましい。とりわけ学校評価を行う場合は、評価の企画や結果について協議し、結果を検討し、次年度の学校運営改善について校長に意見具申するようにすべきである。

また学校評議員を学校運営に関係する制度として位置づけるために学校協議会ないしは学校評議員会を構成することが望ましい。学校協議会は校長や教職員と学校運営のあり方について協議し、学校運営の改善について意見をとりまとめるなどの活動を行うことが考えられる。さらに、教育委員会、学校、P T A、学校協議会をはじめ自治会や青少年団体など地域の様々な団体が参加して地域教育協議会を組織し、学校教育と社会教

育の連携を図りながら地域の教育支援ネットワークを構築することも考えられる。

### ③ 学校運営協議会

学校運営に地域の意向を反映しようという試みには、以上の他に通学区を弾力化し、親の学校選択を進めるという動きや、地域住民の代表を含む学校運営委員によって学校運営協議会を構成し、そこに一定の権限を与えるという試みがある。望ましい教育運営システムを考える上で、学校選択のあり方について検討する必要もある。親による学校選択が学校を活性化し、学校と親・保護者の連携を強め、学校と地域の連携・協力を損なわないような仕組みを考える必要がある。

他方、学校運営協議会のあり方についても検討を進める必要がある（第3章参照）。学校運営協議会が適正に学校運営を行うためには、学校運営協議会の権限と責任が明確にされ、その運用において学校の自主性・自律性の確立が重視される必要がある。例えば、学校運営協議会は学校運営の基本方針、予算編成方針を決定する。ただし教育活動の実実施計画については校長、教職員に委ねる。なお、基本方針については教育委員会が示すその地域における一般的な学校経営方針に沿ったものとなろう。また人事については任命権者への具申を行う（地方教育行政法第47条）というが、人事具申権を含め学校運営協議会の権限については今後さらに検討が必要である。

## (2) 学校と地域の連携システムの創造

学校が「地域に開かれた学校」となるためには、地域全体で学校と地域の連携システムをつくる必要がある。すでに学校の教育活動において地域人材の活用や地域学習は広く定着している。さらに前述のように学校運営に関わってPTAや学校評議員の役割も発展する。また一部であるが学校運営協議会も実施されている。他方、教育委員会でも教育委員の職務の見直し、首長や議会と教育委員会の関係の見直しについても議論が行われている。いずれにしても、このような動きは大きくいえば学校と地域が連携して教育経営に当たる必要を示すものである。

他方、地方分権や規制緩和の中で前述のように地域の教育政策が発展しつつある。ここでは学校教育と社会教育が連携し、地域の生涯学習が広がりつつある。また少子化や高齢化が進む中で、教育と福祉がまちづくりの重要な課題になっている。幼保の一元化はいうに及ばず、学校や公民館を高齢者と子どもの異世代間交流の場とする試みも多い。地域行事や町のイベントに学校や子ども、親が参画することも少なくない。こうして地域の教育政策は地域のまちづくりと関連して行われるようになっていく。

今後の学校と地域の関係の発展を考えると、教育・福祉を中心としたまちづくりの視点が重要になる。少子・高齢化や市町村合併による行政組織の再編の中で、学校は直接に地域と連携するだけでなく、社会教育・生涯学習を通じてますます地域との関係が広がる。さらに幼保一元化、異世代交流の進展によって幼児から高齢者を含む教育・福祉連携施設

も考えられ、教育・福祉の一体的発展をまちづくりの中心に置くことが考えられる。そう  
なれば教育経営システムを発展的に再編し、議会と連携する教育・福祉委員会とNPOを  
含む子育て支援、幼児保育、学校、社会教育・生涯学習、高齢者のネットワークを基盤と  
する行政・地域住民の協働による地域教育・福祉運営組織を展望することができる。

## おわりに

教育経営システムの構築には多様な視点が必要になる。ここで述べたのはその一部に過  
ぎない。他方、今後の教育経営システムのあり方を考えるキーワードをあげるなら「学校  
の自主性・自律性」「学校と地域の連携」「教育・福祉・まちづくり」などであろう。学  
校についていえば、効果的な経営組織を考えるとともに地域と連携して開かれた学校とし  
ていくことも重要である。なお、以下の章では個別の論点を別の視点から深めることにし  
たい。

## 第2章 学校運営と組織の見直しについて

### ——チームリーダーの役割と学校改革

#### はじめに

今、学級に異変がおこっている。それは10年近く前から「学級会」や「ホームルーム活動」が成立しなくなるなど児童生徒集団に地殻変動がおこっていた。日本の多くの教職員はこの事を感じ取ってはいたが、この事実を問題にし、有効な方策を見出しえないまま今日をむかえたのである。ここに現在の小・中学校の置かれた困難さが浮き上がってくる。

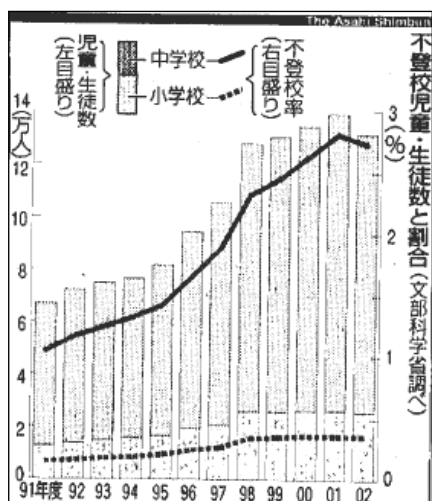
さらにもう一つの課題がある。この10年間は教育改革の時代であった。学校は一連の大綱化と規制緩和の時流に翻弄され、雪だるま式に膨れ上がる課題に忙殺されているのが偽らざる現実である。

しかし、それは学校運営が今なお経営（マネジメント）意識が希薄であることに起因する部分もまた大きいのである。今、学校に求められるのは学校経営（スクール・マネジメント）（注1）機能の強化とその組織の確立なのである。

#### 1. 今の児童生徒たちは

##### (1) 登校風景から

朝、校門前に立って、登校する生徒たちに挨拶を送っていると、一つの事実が浮かび上がってくる。始業時前10分ごろに大半の生徒たちが登校してくる。始業時になると、安全のために校門を閉じる。しかし、校門を閉めようとする一人の生徒が登校してくる。これで閉めようかと思うとまた一人が登校してくる。これが繰り返される。「はやくしなさい」「学校が始まるよ」と声をかける。早足になる生徒もいるが、たいていは、聞いているのかいないのか、まったくマイペースである。これはまだ始業時の風景だが、2時間目、いや3時間目、場合によれば午後からやってくる生徒もたまにいる。この生徒たちは病院等に寄ってくるから遅くなるのではない。朝早く起きることができないのである。



このかいないのか、まったくマイペースである。これはまだ始業時の風景だが、2時間目、いや3時間目、場合によれば午後からやってくる生徒もたまにいる。この生徒たちは病院等に寄ってくるから遅くなるのではない。朝早く起きることができないのである。

日本の小学校では学年に一人ぐらい、中学校では学級に一人ぐらいの割合で「不登校生」がいる。その総数は教育改革の時代も減少することなく13万人を超えているのである（注2）。

グレイゾーンの子ども達を含めるとその2～3倍になるだろう。

このような状況の中で学校は、毎日6時間ほどの授業を行っている。生徒の多くは、部活動に熱心に取り組んでいるが、学習塾にも通っている。しかし、一部の生徒であってもほぼどのクラスにも授業中、その文脈と関係なしに友達と私語をする生徒がいる。場合によれば立歩く。また教室から抜け出す児童生徒がいるのが現状である。教職員は日常的にその生徒達に寄り添い、また同時に注意を与え、学級全体に影響が出ないように努力する。放課後、学年会議が開かれて、生徒指導にかかわる会議が夜おそくまで続き、学級担任は家庭訪問をするのである。これが学校の日常の風景である。

## (2) 学級集団づくりの困難さ

本来、学校は児童生徒が集団で生活をし、学ぶところである。かつての日本の学校では、児童生徒の問題行動は彼ら自身が協力し合い励まし合ってその解決を図ってきた。教員はそれを支え、彼らの自治的話し合いを深める方向で指導するのがプロとしての教員の仕事であった。

それができず、教員は課題のある子ども達との1対1対応に終始することになる。児童生徒の集団としての絆のないところで、苦しいこと、辛いことを共有する人間的なつながりを大切にしたい学級集団づくりは、基本的に困難にならざるをえないのである(注3)。

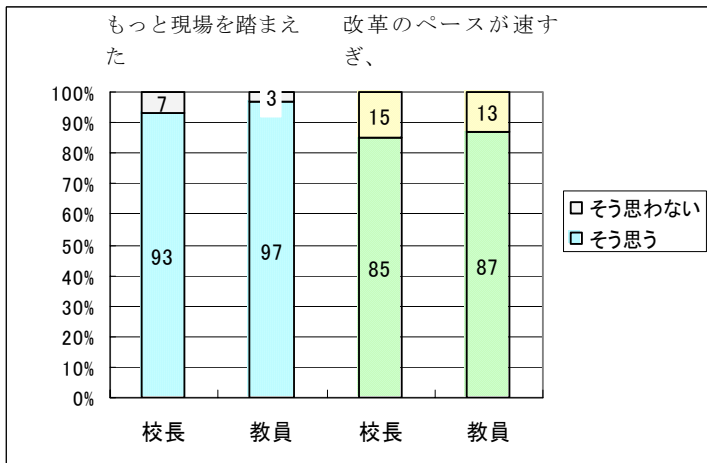
社会変化に伴い児童生徒だけではなく親の生活意識も多様に変化しており、学校における生徒指導上の課題は複雑多岐にわたっている。今の学校は関係機関やスクールカウンセラー・心の相談員、地域のボランティアなどさまざまな立場の人の協力によって成り立っているが、最前線で格闘する教員の日常の取り組みを抜きにして、現状も打開できないこともまた事実である。

## 2. 教育改革の光と影

### (1) トップダウンの教育改革の限界

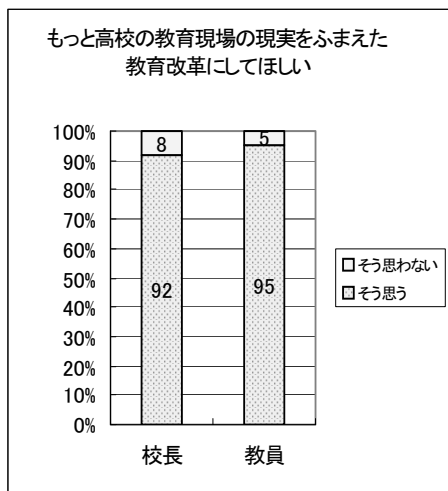
1996年、中央教育審議会の「審議のまとめ」に謳われたように、今後の日本の教育の目的は「生きる力」の育成にあった。そのための教育内容や方法の改革施策が学校現場に津波のごとく押し寄せ、2002年4月からの学校週5日制の本格実施と同時に義務制では「総合的な学習」の実施が始まったのである。この教育改革にどの学校も百家争鳴、教育内容・方法、そして学校行事等について見直しに次ぐ見直しを行ってきた。

2002年9月、国立教育政策研究所が全国の公立中学校の20分の1にあたる513校の校長と教員に、教育改革の意識調査を行った結果を公表した。それによると「もっと中学校の教育現場の現実をふまえた改革にしてほしい」という項目は「とてもそう思う」「ややそう思う」と答えた教員は97%、校長は93%に上っていた。また、「教育改革のペースが速すぎてじっくりと取り組む余裕を無くしている」については、「とても」「やや」を合わせて「そう思う」が教員87%、校長は85%であった(注4)。



2004年10月、同研究所の菊池栄治総括研究官が、全国の公立高校200校を調査した結果を公表した。それによると、いまの教育改革について、「高校生の基礎学力が大幅に低下している」「とても」「ややそう思う」と回答した教員は87%、校長は85%。「最近の改革によって高校間格差がひろがりつつある」

は教員82%、校長73%だった。「もっと高校の教育現場の現実を踏まえた教育改革にしてほしい」に「とても」「ややそう思う」と答えたのは、教員95%、校長92%だった(注5)。



2年前の中学校の調査結果と同じく、「もっと学校現場の実態をふまえた教育改革にしてほしい」は、ともに95%前後の数字から、今日の日本の教育改革は校長・教員の意識から大きく乖離した形で推し進められたのである。なぜこれほどまでに乖離しているのか。

実は教育改革を具体化し実践を行う学校が、経営(マネジメント)意識が脆弱であり、その運営組織も従前のままのところ、学校現場の実態をほとんど考慮することなく、理念優先のトップダウンの教育改革が矢継ぎ早に降りてきたためである。日本の教育改革は光も強かったが同時に影もまた濃いのである。

教育改革は光も強かったが同時に影もまた濃いのである。

## (2) 地方・学校からの教育改革

しかし、全国一律のアンケート調査では一定程度平均的な意識実態は把握できるものの、全国各地でのさまざまな形、多様な形の教育改革の実態をリアルに示すものではない。

### ① 山形県教育委員会の取り組み

たとえば、山形県教委は2002年度から小学校1～3年生を対象に21～33人の少人数学級を実施して、2004年度には6年生まで拡大している。同教委は「さんさん」プランの成果について、2004年度に行った調査結果を公表している。それによると、「さんさん」プラン該当校では⑦不登校児童が大幅に減少した。④学年児童一人あたりの欠席日数は、2001～2003年度までの調査結果から、導入前に比べ、大幅に欠席日数が減少した。⑤「さんさん」該当校前と後の学力の推移について、NRT(標準学力検査)の結果、5年生



を対象に調べた結果、国語・算数とも、偏差値の結果から「さんさん」実施校の学力が高くなったとしている。同教委は「少人数を生かした教育を意識的に実施し、授業の改善と学級の人間関係づくりに努力した成果」としている(注6)。

## ② 志木市の取り組み

埼玉県志木市は教育改革のブレーン組織に「志木市教育政策研究会」を発足させ、全国各地の研究者とのネットワークを強め独自の地方発信の教育改革に取り組んでいる。その内容は、㊦「志木っ子ハタザクラプラン」小学校1、2年生25人程度学級編制、㊧「志木市ホームスタディー制度」長期欠席児童生徒の在宅学習支援策、㊨「中学校区“1学区制”通学区弾力的運用」中学校教育の魅力化推進、㊩「志木っ子いろはプラン」すべての子に地元公立小学校入学の機会を、㊪「志木市リカレントスクール」みんなで学び合う姿勢志木型還流教育など、多岐にわたる実践を積み重ねている(注7)。

## ③ 犬山市の取り組み

愛知県犬山市教委は学校の最大の役割は「授業を通して子どもに『学び』を保障すること」とし、魅力的な授業を提供することが同市にとって最大の教育課題としている。2004年10月30日、同市教委はこれまで実施してきた理科、算数、国語の副読本作り(副読本づくりは各校から教科ごとに作成委員会のメンバーが選び、教員自身の手で作上げたもの)や、少人数学級、二学期制導入などの改革の成果と課題を検証するために研究発表会を開催しているが、瀬見井久教育長は「犬山の改革は、『競争』や外部からの『評価』による改革と対極にある」とし、「少人数学級を導入した理由について、従来の教員主導の『教え込み授業』から子ども主体の『学びの授業』への転換を図るための環境づくり」と語っている(注8)。

## ④ 浜之郷小学校の取り組み

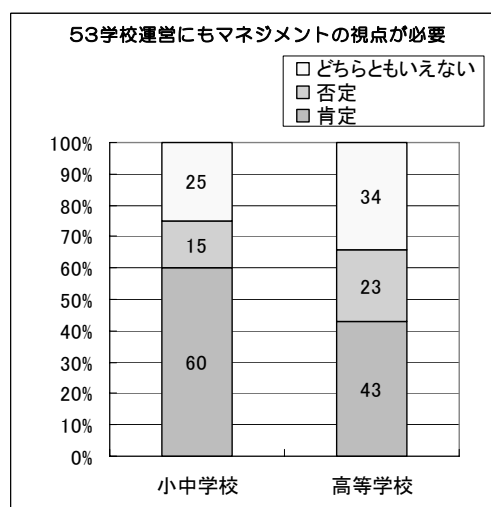
学校づくりの中核に教室をひらき、全国規模の教育研究発表会や月例授業研究協議会を中心にして、年間150回以上の授業研究会を行ってきた神奈川県茅ヶ崎市立浜之郷小学校の前校長故大瀬利昭氏は学校づくりを次のように言っている。

「私たちの浜之郷小学校は、2002年4月1日以降も変わるところは何もない。引き続き『学校らしい学校』をつくっていただけである。学校らしい学校とは、どの教室においても自信を持ち安心して学びに参加できる子どもがいて、どの教師も誇りを持ち自分自身を自分らしく伸ばせる学校のことである。」「本校では、指導内容、方法、そして一単位時間の設定など、ほとんど教師の裁量にまかせている。カリキュラムと授業と研修を創造する主体は教師本人であり、その責任の主体もまた教師本人であるという考えにもとづく。」(注9)

ここに紹介したのはほんの一部に過ぎないが、これらの取り組みの基調は子どもや地域の実態に立って、現場教員の教育力を信頼した改革であるのがその特徴である。これらの改革は地方や学校の裁量権を最大限に活用した地方分権時代の教育改革といえる。

### 3. チームリーダーの役割と学校改革

2004年12月に大阪府教職員組合と大阪府教育文化総合研究所が「学校運営組織の現状と改革の方向性を考える教職員意識調査」というアンケートを年代別、学校の種別、学校規

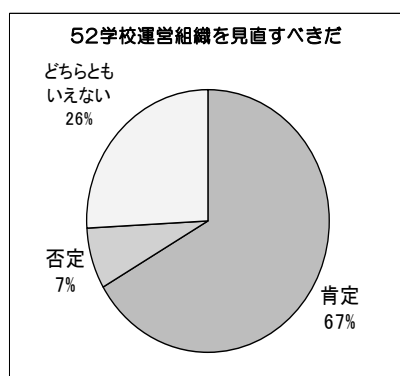


模、職種の違いをふくめて実施した（以下アンケート）（注10）。現在のところ、傘下組合員の意識調査であるという限定はあるものの現場教職員の意識調査はこれしかなく、以下その結果を参考に考察を進めたい。

#### (1) 教育改革と学校経営

従来の学校は法令主義が基本であった。しかし、教育改革時代の学校は一連の大綱化や規制緩和により、それぞれ自主的・自律的に学校を経営（マネジメント）しなければならないので

ある。たとえば、学校の「情報化」一つをとってみても課題は多岐にわたるのである。教育活動として「情報教育」の実施は当然にしても、学校管理上の課題として諸台帳などの「電子化」などがある。また、学校運営上の課題としての「情報化」は、校内LANの活用や保護者向けメールの活用も予測されている。そして広報活動としてのホームページなど、全て学校の責任において実施しなければならないのである。同時に各市が定める「個人情報保護条例」などは当然厳守しなければならない。以上に加えて他の課題も山積している。この山積している課題を整理し優先順位をつけるなどの判断は、今や学校経営（スクール・マネジメント）の発想を抜いては考えられないのである。



ちなみにアンケート53（アンケート番号、以下同じ）の「学校運営にもマネジメントという視点が必要」については、小・中学校では60%におよび、高校でも43%の肯定となっている。また、教育改革の推進や開かれた学校づくりの推進や児童生徒の安全確保等の観点からも地域連携は従前の手直しで対応できる状況にはないのである。さらに、子ども、保護者、地域が学校に求めるニーズも多様化し、保護者や地域住民の学校経営参画も要請されるなど学校運営の見直しが求められている。アンケ

ート結果では、52「社会と学校を取り巻く状況の変化に対応して学校運営組織の在り方を見直すべきだと思う」は小・中・高ほとんど差はなく肯定は67%に及んでいる。

## (2) チームリーダーとスクール・マネジメント

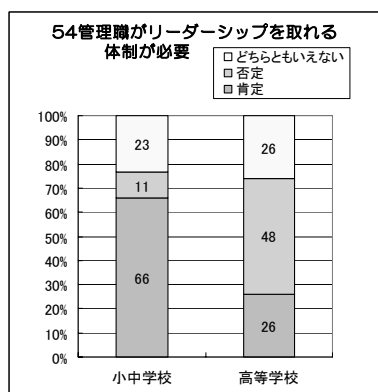
欧米の研究者やOECDなどの国際機関が「学校教育の質を決定付ける『三要素』」としてあげているのは①カリキュラム、②教員の質、③スクール・マネジメントである(注11)。

この三要素には、今日的な課題が内包されている。各学校のカリキュラムは学習指導要領の画一的実施を強調した時代から、「総合的な学習」や選択履修幅の拡大などを通して学校独自のカリキュラム編成へと大きく変貌し、教員の質はかつて経験したことがないほど地域・保護者・議会・マスコミなどから厳しく吟味される時代となっている。そして、たとえば、「学級崩壊」（授業不成立の状況）等についての対応は、学級担任の指導責任の追及だけでは事の解決にはなりえず、リアルな現状把握・分析に基づいて、「児童生徒の学習権の保障」に視点を集中し、担任の交代、学級の分割、外部人材の活用、保護者集会、学級委員会や学年委員会の開催など、間髪いれず手を打つなど具体的取り組みが優先される。これは、危機対応でもあるが基本的にはスクール・マネジメント(学校経営)である。

日本の学校は学級担任制（中学校はそれに教科担任制）を基本として運営されている。特に小学校では、一人の担任が学級経営に失敗すれば、学校は致命的な打撃をうける。担任は教科指導から生徒指導、学級の人間関係づくり、保護者との対応、そして学級行事・事務を一人で遂行するのである。

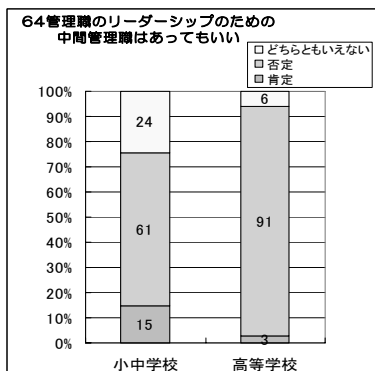
そしてまた担任は、児童生徒の日々の変化に、その場での的確な判断が問われるのである。これらは並大抵のことではなく、他の学級担任も自分の仕事だけで精一杯というのが多くの学校の現実である。このような現在の学校に対して、鍋蓋組織（フラット）では機敏な対応は困難であり問題が拡大する事例も見られる。学級担任のやる気を支え、課題を担任一人で抱え込まず、同僚として協働の取り組みを組織的に行うのがチームリーダーの役割であり、そのための校内組織の見直しが課題となっているのである。

## (3) チームリーダーの役割と新たな「職」の設置



チームリーダーとは従来の主任層の呼び方を変えたという性格のものではない。それは教育改革時代に必要とする学校経営(スクール・マネジメント)の担い手のことである。

各学校の課題や規模、校種などの違いによって異なるが、学校の経営スタッフとして、校長・教頭と並んで校内組織の代表、たとえば教育研究部・生徒指導部・進路指導部・障害児教育部・人権教育部等や学年主任そして事務職員や



栄養職員などがチームリーダーとして共に学校経営を担うシステムが作動していなければならないのである。そのためには、各学校の「運営委員会」等が「調整会議」ではなく、今なにをなすべきかを論議する「経営会議」として成立していなければならない。また同時に、学校独自の目標の設定と、その戦略と戦術が編み出されトータルプランが作成されなければならないのである。これを組織的に行うのがチームリーダーの役割なのである。そしてこのようなチームリーダーを学校規模やその実態を踏まえ、新たな

「職」と位置付けて配置することができるように制度改正を図ることが必要である。既存の主任との兼務等、学校の自主的判断で行う学校裁量権の拡大はより一層必要である。

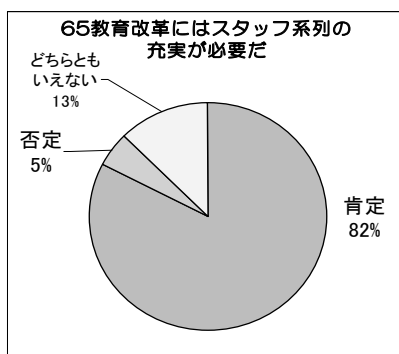
#### 4. 運営組織の見直しについて

##### (1) 校長のリーダーシップとそれを支える体制

学校は多様である。人口過密の大都市の学校と農村・漁村地域の学校の違い、同じ様な環境下にあっても学校規模による違い、また、同一市内であっても地域による違いも大きい。そして、校種間の違いなど実に多様である。したがって、学校運営と組織の見直しは一律に論じることではなく、正しく地域と児童生徒の実態と学校の経営方針に照らして各学校が主体的に取り組むのは当然である。また、学校運営に関わる国や教育委員会による法的規制は最小限にしなければならない。

日本の学校は、教職員数が50名を超える大規模校も10名程度の小規模校や過疎地の学校も校長と教頭が位置づけられ、校長と教頭(高等学校には事務長)以外には管理職はいなく、職階制の脆弱ないわゆる鍋蓋組織(フラット)である。

しかし、54「管理職のしっかりしたリーダーシップとそれを支える態勢づくりが必要」の項目については、小・中学校と高等学校間では約2.5倍の差が現れている。アンケートの数値はこれをもって単純に全国的な状況であると一面的に考察するのは差し控えなければならないものと思われる。ちなみに小・中学校で肯定が66%に及んでいることは注目しな

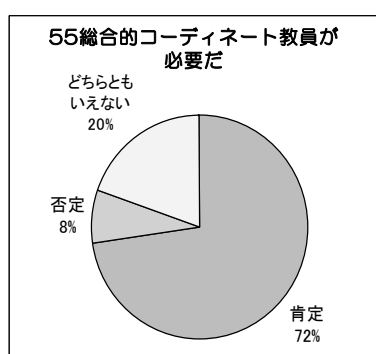


なければならない。これは管理職のよき意味でのリーダーシップを支えなければ、教育改革や学校教育の創造はできないという組合員の意識の現れであると思われる。

しかし、64「管理職のリーダーシップを支えるために『主任』だけではなく『主幹』など『中間管理職』制度はあってもいいと思う」は小・中で肯定は15%しかなく、否定は61%である。高校にいたっては、肯定はわずか3%で否定は91%である。

これも大阪の組合員の意識であり全国状況も同じであると断定することは困難である。本来、学校教育活動は教職員間の「協働性」と個々の教員の「創造性」や「自主性」を抜きには困難な仕事である。この観点から64の数値をみれば官僚組織的な職階制を好まない教員意識の現れと考えられる。しかし、私達が繰り返し指摘してきた学校運営組織の見直しの基調は、「中間管理職」制度の導入による学校の管理機能の強化ではなく、チームリーダーによる学校経営機能の強化にあるのである。別の言い方をすれば、新たな「職」の中心的業務は「指導・監督」ではなく、「企画・立案」にある。

## (2) 学校にスクールマネジメントの要役としてチームリーダーを加配



学校はこの10年間、トップダウンの教育改革の課題が雪だるま式に膨れ上がり学校現場の多忙感が極めて高いものとなっており、学校現場の条件整備とりわけ人的充実を求める声は大きい。スクールマネジメントの要役として、小・中・高等学校に加配としてチームリーダーを配置（一部授業を持つ）するなど教育改革を推し進めるためには人的な条件整備は必要である。

例えばアンケートでは、「私は美術科ですが一人で全年15クラスを持ち、生徒会担当にクラブ顧問と一日がフル回転です。忙しくて大変です。」「とにかく、週五日制になって勤務時間が減ったかもしれないが、仕事が多様化し、やることが増えて忙しいことこの上ない」「教員は多忙すぎ（まじめな人ほど）て、身も心も疲れきっている現状がわかりますか」等々教員の置かれた状況は厳しい。その意識が、65「教育改革にはスタッフ系列の充実が必要だ」という項目で、肯定82%、否定は5%という数値となって現れていると考えられる。

教職員数が20名前後の学校（12クラス以下）の学校には、スタッフ機能の強化を目的にチームリーダーを配置するのが望ましいと考えられる。また、アンケートでは「最近の児童の実態から小学校にも生活指導専属の教師の配置が必要」との意見等もある。ちなみに、55「総合的コーディネーター教員が必要だ」の項目では小・中・高で肯定は72%にのぼっているのである。

## (3) 一定規模以上の学校にはチームリーダーを配置

しかし、一定数（12クラス以上）の規模の学校については、教育改革の推進や生徒指導関係・授業改善そして地域連携の取り組みまで含めてチームリーダーの役割は特に大きい。また、今以上の教職員の多忙を防ぐ観点からも、チームリーダーを加配し、前記したように業務内容を明確にして、新たな「職」として位置付けることができるものとする。このことによって職場に中間管理職を置くことは課題があるとの指摘もある（アンケート64参照）が、問題は本章の1で指摘したように、チームリーダーがスクール・マネジメント（学校

経営)を効果的にできる体制をどのように整えるのかどうかである。マネジメントのできない組織は、学校といえども今日的な課題として見直さなければならないのである。この観点に立って新たな「職」について検討する必要がある(注12)。

#### (4) 高等学校には複数の新たな「職」の配置

義務制の小・中学校と高等学校では規模の違いは大きいですが、それだけではなく教員配置定数などの違いや教育制度上相当の差異が存在する。たとえば大阪府では高等学校特色づくり、再編整備計画に基づいて次のような学校・学科になっている。従来から存在する「普通科」に加えて「総合科」、「普通科総合選択制」、「全日制単位制高校」、「専門高校・専門学科」、「多部制単位制高校」、「夜間定時制・通信制」などである。そして、そのカリキュラムづくりには、例えば学年6クラス程度の学年の高校で150講座(単位制高校や総合学科などの高校)を開設する高校もみられる。校長はその講師確保に忙殺されるのが実情である。また、この改革の説明に広報活動だけではなく、校長はもちろん教員も授業の間をぬって地域の中学校などに出向いているのがその実態である。このように学校づくりに多くの時間をかけて取り組んでいるのである。

これらは一府県の問題ではなく全国的な状況である。この実態や義務制とは大きな差異がある高等学校の在り様から、高等学校(一部には複数教頭制のところもあるが)については、改革の中心的役割を担うスクールマネジメントの要役については、新たな「職」としてチームリーダーを複数配置することなども、学校の自主的な判断が尊重される必要がある。

#### (5) 事務職員の学校経営参画と事務長の配置

今日の学校は経営能力の一層の向上が求められている現状にあって、地域人材の確保などの「人」、施設、設備の安全や教材・教具の選定など「物」、学校予算・会計の「予算」、学校情報、コンピュータ情報の適正管理や学校と地域との相互発信など「情報」、地域や関係機関との連携など「渉外」の役割が重要となっており、これらを適切に推進する「学校管理事務部門」(財務・総務部門)の機能強化が必要となっている。学校事務職員が学校管理事務部門の中核を担う必要がある。また、学校事務に関わって合理的で迅速なサービス提供などから、学校事務の「共同実施」やその事務長(仮称)の配置も必要と考えられる。高校においても事務長や事務室の職務権限の明確化など一層の機能強化をはかる必要がある。こうした学校事務機能の強化は、教員の持つ事務分野の負担軽減を図る事によって、より教育活動に専念できる体制につながると考えているのである。

#### (6) 校務分掌の見直し

学校教育は人である。直接的には教員の主体的、自主的、創造的な営みであり同僚との協働によって成り立っている。したがって、学校教育を活性化させるのは、一人一人の教

職員が意欲を持って学校経営に参画できる体制が必要であることは言うまでもない。

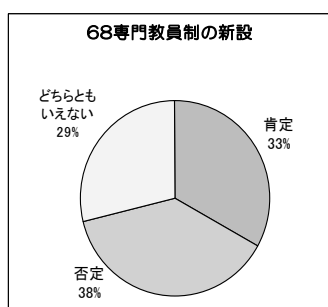
しかし、多くの学校は校務分掌で多岐にわたる係とその会議の多さに疲れているのが実情である。教職員が20名程度の学校（12クラス程度の学校）で「運営委員会」は、各種の主任に教育研究部、障害児教育推進部、人権教育推進部など各種校内組織のキャップ、そして事務職員等が参加して10人を超える学校もある。

これでは判断を伴う政策論議に効率や迅速さに欠けることとなる。

単に「運営委員会」のみの見直しではなくて、他の校務分掌もシンプルにしなければならない。たとえば、財務・総務部と研究・指導部の二部制にし、学年会議と教科会議を柱に多くの係会議は重複を避けシンプルに再編すべきである。自校の重点課題を共有し取り組む態勢の確立は、月一回程度開かれる職員会議と毎週一回開かれる学年会議等で十分意思統一できるのである。

教育改革を推し進める組織は、過剰な職階制を導入することでもなく、また、多くの会議を必要とするものでもない。要は教職員間に信頼感と協働性を一層強めることと経営機能の強化にかかっている。これを作り上げるのが学校運営組織の見直しである。

#### (7) 専門教員制等の新たな制度の新設



学校運営組織の改革の課題に直結したものではないが、現在平行して課題になっているのは、公務員給与制度のあり方の問題がある。現在、日教組「賃金制度検討委員会」において研究がなされているので、結論を待ちたいと思う。項目68では肯定が33%で否定が38%、そして、どちらともいえないが29%であった。これは「主幹」制の導入に比べ、「そう思う」率が高いものとなっており、「連合・教育改革の12の提言」（注13）なども

あり、専門教員制等の新たな制度の新設については今後早急に検討が必要であると指摘しておきたい。

#### おわりに

学校教育の現状は改革されねばならないが、何のための教育改革か、誰のための改革か、いつも自問しなければならない。全ての児童生徒、そして厳しい家庭環境や学力的に低位に苦しんでいる児童生徒にとって光となる教育改革でなければならない。この原則が最近崩れかかっているように思えてならない。行き過ぎた競争原理が大手を振ってまかり通るようでは、上記した児童生徒は置き去りにされるのは世の道理である。

「学力」問題にしても、もう10年近く前から学級でのその実態は、いわゆるノーマル曲線を描くのではなく、「ふた瘤ラクダ」を描いているのである。言い換えれば中間層は少なくて上位と下位に児童生徒が二極分解している。この実態と「はじめに」の冒頭に指摘

した学級集団が成立しない要因とは無関係ではないはずである。下位の児童生徒の学力を向上させることは、単に学力問題だけではなく学級会やホームルーム活動を成立させる人間関係を作り上げる重要な要因だと思われる。

私達は児童生徒間に分断・競争ではなく、彼らが教え合い・学び合い、高まり合う教室や学校を目指している。そのための学校経営（スクール・マネジメント）機能の強化とその組織の見直しでなければならない。それは同時に、教職員が誇りを持って働く学校の再生につながると私達は考えているのである。

### 【注】

- (1) 清原正義著「地方分権・共同実施と学校事務」 学事出版、90頁参照、本稿では清原説を基本にしている。なお、本稿は学校経営とスクール・マネジメントを同義語として使用した。
- (2) 朝日新聞2004年2月22日付け。
- (3) 日本教育新聞2004年7月23日付け「学級崩壊」は前年度より20校増えて81校、埼玉県内の公立小学校2003年度は全体の1割と発表。朝日新聞2004年12月11日付け「心の病」休職教員3194人公立校昨年多10年で2.7倍。  
日本教育新聞2004年11月19日付け中学生2割超が抑うつ症状。小学生は1割弱。欧米より深刻。傳田・北大大学院助教授ら調査。
- (4) 朝日新聞2002年9月22日付け。
- (5) 朝日新聞2004年10月18日付け。
- (6) 山形県教育委員会「教育山形「さんさん」プラン小学校の取り組み」冊子参照。
- (7) 志木市教育委員会「変わる教育行政—埼玉県志木市から」冊子参照。
- (8) 犬山市教育委員会「学びの学校づくり」—主体的な授業改善に向けての学校の自立—
- (9) 大瀬敏昭著「『学びの風景』—改革の日々に生きる—」世織書房、2003年、3頁、36頁参照。
- (10) 大阪府教職員組合・大阪府教育文化総合研究所「学校運営組織の現状と改革の方向性を考える教職員意識調査報告書」2005年3月。アンケートは最後に「学校運営組織のあり方についての自由記述」をふくめて69項目から成り立っている。回答は①「そう思わない」、②「どちらかといえばそう思わない」、③「どちらともいえない」、④「どちらかといえばそう思う」、⑤「そう思う」の5択である。本稿では①②を合わせて否定、④⑤を合わせて肯定として把握した。
- (11) 岡本薫著「校長・教頭・教育委員会・PTA関係者のための学校情報化のマネジメント」明治図書、2001年、「はじめに」参照。
- (12) 最近の行政機関も係長制を廃止して、チーム制を導入するなどの変化が起きている。
- (13) 「連合・教育改革の12の提言」2003年。その内容の骨格は教員のキャリア形成について、管理系と教授系の2系列をつくる。また、教頭→校長の系列以外に新たに「専門教員」（仮称）等の系列をつくるなどである。



## 第3章 学校・行政と地域の新しい連携システム—学校運営協議会

### はじめに

行政と学校の間、学校と地域社会（コミュニティ）の間での教育経営機能の再配分については、ここ数年間の改革論議において焦点化されてきた問題であった。1998年9月の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」以降の諸施策、すなわち職員会議の法制化、校長等の任用資格の見直し、学校評議員制度の導入、小中学校設置基準の制定等は、「教育委員会と学校の権限関係を見直し、その上で学校の責任体制の確立と経営力量の向上を図ることを課題」（注1）としたものと概括される。最末端の学校までも含めた各行政段階の権限の再配分＝教育経営システムの再編成は、その後の教育改革国民会議や中教審の検討課題の中でもつねに重要な位置を占めてきたと言える。

その渦中において改革の目玉として浮上したのが、コミュニティ・スクールである。教育改革国民会議報告に盛り込まれた公立学校の新運営方式については、報告の直後に策定された21世紀教育新生プランの中で、その「可能性の検討」が明記されるにとどまるなど、他の提言と比較して扱いは弱かった。しかし、翌2002年4月から3年間、全国9校の研究指定がはじまるとその機運は急速に高まり、3年間の研究指定期間の中で中教審はその法制化を提言、「可能性」は一気に現実化されることとなった。新しい制度がどれほど普及するのかは今のところ未知数だが、少なくとも文科当局がその拡大に力をいれていることは確かである。コミュニティ・スクールが公立学校の一変種にとどまるのか、あるいは将来の教育経営システムの要となるのか。いまだ実験段階ではあるが、新制度の可能性と課題を検討しておくことも、教育経営システムの今後を占う意味では重要であろう。

### 1. 学校分権化の潮流トレンのなかで

コミュニティ・スクールは、行政が管理する従来の公立学校の運営方式に代わり、地域住民と学校が権限と責任を担う、分権化された学校の運営システムである。今般の中教審諮問「地方分権時代における教育委員会の在り方について」について、文科当局者は、「諮問が想定する今後の新しい教育行政の形を『学校分権』だと表現」（注2）しており、学校分権化はいまや既定路線になりつつある。

学校への権限委譲と、それに伴う新しい学校経営手法（＝自律的学校経営）導入の動きは、1970年代のカナダ・アメリカ・イギリスの一部にはじまり、1980年代にはイギリスのイングランドとウェールズ、ニュージーランドでの財政権限委譲において本格化、そして1990年代にはカナダ・アメリカ・イギリス・ニュージーランド・スウェーデン、韓国、香港と国際的潮流に拡大してきた（注3）。日本も遅ればせながらそれに追随している現状に

あるわけだが、こうした潮流が福祉国家のもとでの非効率的な行政手法に代わる新しい公共経営」(New Public Management)へのシフトと連動する動きであることは、よく知られている。新公共経営は、イギリスなど先進諸国で進む行政改革に対してイギリスの行政学者クリストファー・フッドが命名した造語である(注4)。フッドはその特徴として、①専門家による行政組織の実践的な経営、②業績の明示的な基準と指標、③結果統制をより一層重視、④公共部門におけるユニット(組織単位)分解への転換、⑤公共部門における競争をより強化する方向への転換、⑥民間部門の経営実践スタイルの強調、⑦公共部門資源の利用に際しての規律・節約の一層の強調、の7つを挙げている(注5)。公立小中学校の公的部門内に重複や競争といった「余剰」の要素を構造的に組み込み、擬似的に市場を創設することで効率や効果の向上を目指す学校選択制は、この点で新公共経営の手法の一種と考えてよい。

本章で検討するコミュニティ・スクールも、教育改革国民会議の提言の具現化という同様の政策動向のなかに位置づけることは否定できないが、いわゆる「市場原理主義」では括りきれない可能性を秘めた教育経営システムと捉えることは可能である。しかし、そのことに筆を進める前に、まずは「新しいタイプの学校運営」研究指定校における実験成果を確認してみることとしよう。

## 2. 日本型学校分権システムの試行

### (1) 学校運営協議会の設置

2002年4月に文部科学省から「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」の指定を受けたのは、全国から30件の応募があったうちの7地域9校の公立小中学校であった。研究テーマとしては、①学校裁量権限の拡大と、②学校と地域(コミュニティ)との連携を柱に、③その他学校運営の改善に資する事項が挙げられ、①については人事、予算、教育課程面での裁量拡大について、②については地域学校協議会の設置(学校運営への参画の在り方、教育活動の評価等)、ヒト・モノ・カネに関する地域資源の活用などが例示された。研究指定期間は2004年度までの3年間であったが、指定期間の終了をまたずに「地域学校協議会」改め「学校運営協議会」が法制化されたのは、既述した通りである。

法制化後の新制度については、法律文言中に「学校運営協議会」とあるだけで、コミュニティ・スクールとか、地域運営学校とかといった名称は明記されていない(したがって正確には「学校運営協議会を置く学校」という呼称になる)(注6)ことから、研究指定開始時と比して協議会の重要性が一段と増したと言えそうである。研究指定校9校はいずれも協議会を置いていたが、その運営実態は表1にあるように、かなり多様であった。法制化された学校運営協議会は、①校長の作成する学校運営の基本方針の承認を行う権限と、②教職員の任用に関して、人事権を有する教育委員会に意見を述べる権限を持っており、研究指定校の取り組みの中でもっとも協議会の権限を強く設定した、足立区立五反野小学

校の取り組みに近い。

そこで、以下では制度化のモデルになったとも考えられる五反野小学校と、やや協議会の権限は弱い学校との間に「緊張感のある協働」関係の構築を目指した、津市南が丘小学校の研究成果を概観してみることにしたい。

## (2) 協議会による統治——五反野小学校の学校理事会の場合

五反野小学校区はもともと自治的取り組みが活発に行われる地域であり、のちに述べる足立区版教育改革の目玉の一つ、開かれた学校づくり協議会のモデル校のなかでも、避難所運営会議や子育て仲間作り活動などの特色ある活動が展開された土壌があった。それゆえ研究内容の検討過程では、文科省から例示された「地域学校協議会」をイギリスの学校理事会制度をモデルとする方向性が次第に固まり、「理事会」という名称が採用されたとと言える。自律的学校経営の先進地域イギリスでは、理事会は学校運営に関わる予算、人事面で大きな権限を握る。それをモデルに設置された五反野小学校理事会にも強い権限が付与されており、理事会は最高意思決定機関として学校経営方針・計画や教育課程編成、校

表1 「新しいタイプの学校運営」研究指定校における地域運営協議会の態様

(2004年11月現在)

	名称	構成メンバー					機能・権限
		学校	保護者	地域住民	その他	計	
習志野市立秋津小学校	地域学校協議会	6	2	12 (うち公募による委員3)		20	・学校運営の基本方針(教育目標・教育方法等)について承認 ・学校と地域協働の推進事業の計画立案・承認・実行・評価等(教育課程・教育活動支援参加・学校評価等) ・学校運営・教育活動についての提言
足立区立五反野小学校	学校理事会	4	3		行政1	11	・協議会は、以下の基本的事項について審議し、これに基づき校長は校務を行う 教育課程に関わる事項 校長の候補者の選定に関わる事項 学校予算に関わる事項 児童の安全及び危機管理に関わる事項 その他、理事上が必要と認める事項
津市立南が丘小学校	南が丘地域教育委員会		5		公募2、中学校2	12	・学校外部評価と学校への「提言」 ・「夏休み子ども教室」の開催 ・「教職員とMe委員との懇談会」の開催 ・「地域の子どもを語る会」・コミュニティ・ファンド ・広報「子どもがいはばん」の発行
新宮市立光洋中学校	学校協議会	6	6	6	(オブザーバー4)	18	役割りは、(i)地域・保護者の参加により、地域性を生かし、地域ニーズに応える、(ii)保護者・地域との連携をより密にし、協力して教育にあたる 主な協議内容は、学校行事の援助、学校運営の評価、教育環境整備、地域の文化振興運動、活動基金確保の活動、地域への広報、地域と学校の交流活動の推進、会の予算・年間計画、など
岡山市立岡輝中学校 清輝小学校、岡南小学校	地域学校協議会	6(保幼園長含む)	3	4	学識経験者4 行政2	20	・地域と学校園を結び取組の基本的な方針について決定する ・保護者や地域のニーズを反映する ・学校園の活動を評価する
尾道市立士堂小学校	士堂小学校 地域学校協議会				分野・年齢層を基準に満遍なく選定	15名以内	学校経営改善及び学校経営参画のために、校長に対して教育方針及び経営方針等に関する事項について建議を行い、年度末にはこれについて評価を行う
京都市立御所南小学校	御所南コミュニティ	比率1	比率1	比率1	※うち18名から構成される理事会が企画と評価を行う	71	・共同授業・共同事業の企画・運営 ・各コミュニティの企画・活動の総括 ・理解に立った学校評価・教員人事参画

長候補者の選定、予算の使途などを審議し、校長は学校運営の代表執行責任者として理事会の意思に基づいて学校を運営する。両者はいわば上下の関係にある。理事会の公募によって2003年度から就任した校長がわずか一年で退任し、2004年度から理事会の意向を受けた民間人校長が就任したことは、一時話題にもなった(注7)。

理事会の構成は、地域代表3名、保護者代表3名、学校代表4名、行政代表1名の計11

名、地域代表は開かれた学校づくり協議会、保護者代表はPTAをそれぞれ母体として選出される。学校代表4名のうちの1名は校長である。「学校代表が行政代表を味方につけて提案を通そうとしても過半数には足りない。他の代表についても同じ。微妙な数。」(注8)で構成される。11名の理事の中から互選により選出された理事長が理事会議長となり、理事会を招集する。理事会は2003年1月の正式発足後、ほぼ毎月開催され、毎回2時間程度の審議を行うなど活発な取り組みを継続してきた。法制化された学校運営協議会には、五反野小理事会ほどの強い権限が明文化されておらず、校長と協議会は対等の関係というのが文科当局の基本的立場であるが、(注9)足立区では学校運営協議会移行後も理事会規約に明記するなどの運用面で、従来の強い権限を維持させていく方針である(注10)。



〔出典〕五反野小学校理事会HP (2004年12月23日)

<http://www.adachi.ne.jp/users/adgota/rjikai/index.html>

図1 学校と理事会の権限及び役割分担

研究指定の3年間における学校理事会の活動は、①教育課程の編成、②人事、予算面での学校裁量権の拡大、③学校経営計画の策定、④学校評価、⑤学校理事の資質向上など多岐にわたる(注11)。一方では行政にはたらきかけて学校配付予算の科目間組換えを可能とするなど学校の裁量権拡大を図るとともに、他方では人事面で校長や非常勤職員の公募に理事会が関与するなど、従来考えられてきた学校の自律性に抵触する活動も行われてきた。とくに教育課程編成に関しては、教師の専門的判断に委ねられてきた側面が強かっただけに、理事会提案のもとで基礎基本の定着を目指す「パワーアップタイム」を導入する際には、教職員集団との軋轢が生じたことは否めない。

しかし、地域住民・保護者側のイニシャチブと専門職としての自律性を、いかにして両立させていくのか等々の課題は残るものの、それに見合う成果も理事会は実現している。たとえば理事会が、「めざす学校像」「望む校長像」「望む教師像」にとどまらず、「望まれる家庭像」「望まれる児童像」を設定したことは、従来学校が影響力を及ぼしきれなかった家庭教育への関与に踏み出す試みであった。「地域と学校が一体となった学校づく

り」への積極的取組みを、地域・保護者に呼びかける主体として理事会が活動することによって、地域や保護者に変化が生まれているという。具体的に言えば、保護者・地域住民が主体となって行う学校・授業評価活動や土曜日の「のびのびスクール」の開催、「一家庭一ボランティア」を合言葉にPTAが導入した「学校支援カード」など。こうした活発な活動が生まれ、継続されてきた原動力は、何よりも学校経営の当事者としての自覚ではなかったかと考えられるのである。

### (3) 学区サイズのミニ教育委員会に——南が丘地域教育委員会の場合

津市南が丘小学校は、五反野小学校のような連携の土壌をすでに持つ学区として研究指定されたのとはまったく逆に、新興住宅地のなかにある地域性のない学校ゆえに、しがらみも無くゼロからスタートできるという観点から、津市が指定校として選んだ学校である。旧地区の間にある丘陵地域に立ち並ぶ住宅地の真中に小学校と中学校が位置しており、学区をまとまりのある地域に融合することの難しさは一見して想像できる。研究指定前は保護者と学校との間に壁があり難しい地域でもあったと言うが、指定研究を進めて以降は、保護者や地域住民の反応も明らかに変わってきたという。

南が丘小学校に設置された協議会は、「南が丘地域教育委員会 (Minamigaoka Board of Education、以後Meと呼ぶ)。協議会委員長が、行政機関である教育委員会から発想して命名した名称である。委員はPTA代表5名、地域関係者3名、公募2名、中学校から職員とPTA代表が2名の計12名、小学校教職員は委員の中に含まれず事務局として関与する。MeとMe委員が統括する部会の開催回数は年間40回と、活発な取り組みを行ってきた。南が丘小学校がMeと学校との関係を「緊張感のある協働」関係と呼ぶ含意は、Meの場で学校教育計画・教育目標等や学校教育活動中間評価の協議が行われ、またMeが主体となって学校の外部アンケートを作成・実施されることなどの「緊張感のある」関係が、教職員との懇談会などを通じての学校教育への理解にもとづく「協働」関係として営まれていることにある。それまで学校との関係がほとんどなかった地域社会も、Meの委員を通じて徐々に学校への理解を深めつつあり、自治会を通じてボランティア募集やコミュニティファンドへの支援の呼びかけができるところまで、関係は育ってきている。

研究指定が終了する平成17年度以降について、南が丘小学校は文部科学省の「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)推進プラン」の学校指定を受けて研究を継続する。同時に「小中一貫教育特区」の認可を受けて、Meを中学校をも含めた文字通りの地域教育委員会に拡充・発展させる方向も検討されているようである。今後の可能性としては、学校との「緊張ある関係」よりも学校を中心とした「協働関係」に重点を移し、学区内に100以上も存在するという地域諸団体を横断するネットワーク組織づくりに活動の範囲を広げるなど、学区単位のミニ教育委員会としての将来像も見えてきている。その際、学校に対するチェック機能については、現在なかなか機能しないことが課題とされるPTAが、主要な担い手となることも必要となろう。

表2 南が丘地域教育委員会の具体的活動（2004年度）

	学校協働部会	地域連携部会	安全部会	ファンド事業部	事務局
一学期	○学校教育計画・教育目標等の協議				○「広報」発行
	○学校公開デー等の参観				
	○教職員との懇談会				
二学期	○「学校あいさつ運動」への協力				○「広報」発行
	○「夏休み子ども教室」開催				○「広報」発行
	○「児童の安全」ネットワークづくり				
	○PTA行事「フェスティバル」への参画				○「広報」発行
	○学校教育活動中間評価の協議				○ファンド学習会
三学期	○「学校あいさつ運動」への協力				○ファンド協力店の拡大
	○学校公開デー等の参観				○「広報」発行
	○地域ワークショップの開催				
	○外部アンケートの作成・実施				
	○「提言」の作成				○会計処理 ○「広報」発行

〔出典〕津市南が丘小学校  
「平成14、15、16年度 文部  
科学省研究指定 新しい学  
校運営の在り方に関する実  
践研究 第3年次報告」2004  
年、64頁。

### 3. 学校と地域の新しい関係へ——「学校ガバナンス」の展望——

学校運営協議会による新たな学校運営は、「新しいガバナンス」「学校ガバナンス」とも呼ばれる(注12)。「ガバナンス」とは中央政府だけでなく、地方政府、住民、企業、NPO・NGOなどが共同、協働、対立しつつ、権力を分有して統治を行う状況をさし、「これまでのガバメントによる一元的な権力的統治に代わる、新たな政治社会のあり方」(注13)を示すものと定義される。「ガバメント」が議会を含めた政治機構や政府機構の全体像を意味する言葉であるのに対して、「ガバナンス」は多数の多元的な主体間の相互調整による統治であり、「競争が行なわれるが、それぞれの主体の自律的な行動がもたらす協調を前提」とする。学校と学校運営協議会(保護者、地域)、そして行政は、それぞれが自律的に行動する権限をもちながら、相互に調整し合って学校を統治していくというのが、「学校ガバナンス」という言葉にこめられたイメージである。

もちろん「相互調整」や「協調」と言うのはた易いが、現実には様々な葛藤が生じることは避け難いことであろう。たとえば、教師の専門性との兼ね合い。学校・教師の教育に関する専門的判断と学校運営協議会の要求が対立した場合、どちらが優先されるのか。学校関係者は、建前はともかくとして本音では、専門的知識の裏付けの無い素人の「愚かな」判断よりも、学校・教師の判断が優れているから、当然優先されるべきだと考える。多くの場合、おそらくはその通りなのかもしれない。しかし、それでは行政と学校とを上下関係と捉える、旧来の「ガバメント」の論理と同じことである。「ガバナンス」では、専門性の名のもとに組織防衛を図るのではなく、素人も対等のパートナーとして遇し、知識やデータなどの裏付けをもって相手を説得し納得してもらうことが必要となる。学校や教師が自律的な教育活動を行うためには、雄弁であることが求められるわけである。そのほか

にも、特定の保護者・住民の意向が強く反映されてしまったり、受益者内部のコンフリクトがそのまま持ち込まれてしまったりという問題は危惧されるが(注14)、協議会の解散を命ずるなどの行政機能を担保することで、あり程度リスクは軽減できるはずである。

上述したように、「学校ガバナンス」は学校に薔薇色の未来を保障するというわけではないが、自律的な主体間の相互調整がバランスよく行われる限りにおいては、学校にとってのメリットは大きい。よく言えば学校に「お任せ」、悪く言えば学校に無関心な保護者や地域が、ボランティアや資金などを提供してくれる自律的な主体になれば、すでに業務や財政負担が飽和状態となっている行政を頼らずとも、児童・生徒のニーズへのきめ細かな対応が可能となるかもしれない。学校の取り組みへの理解が深まれば無責任な批判や中傷などが減り、その代わりに協議会を通じて建設的な意見を言ったり、問題解決に主体的に協力したりする人が増えるなどの効果があることは、試行例においても確認済みである。なかには学校への不満が実は教育システムの問題であることに気付き、声をあげる住民も登場するなど(国と都道府県の二重支配への批判など)、「ガバメント」の硬直性と共闘する頼もしいパートナーが登場したと言えなくも無い。

そうした意味において、学校運営協議会による「ガバナンス」をただ警戒するのではなく、教育経営システムをその本来あるべき姿に転換していく展望を拓く契機なのだと捉える楽観性が、いまの学校や教職員にあって欲しいと願うのである。

## おわりに

法制化された学校運営協議会には、学校評議員制度の延長上に位置づく取り組みから、五反野小学校理事会や南が丘地域教育委員会のような、学区サイズに行政機能の一部が分権化された「ミニ教育委員会」まで、多様な形態が生み出されることとなるだろう。権限の弱い現行学校評議員制度ではあっても、外部の目にさらすことは学校を変える契機となり得るものだが、五反野小理事会のように権限が強く校長の上位に位置づく学校運営協議会の意向は、否が応でも教育経営面に反映せざるを得ない。南が丘地域教育委員会のように、コミュニティ創設の媒介として学区単位の生涯学習行政の担い手として機能する可能性も開けてきた。

コミュニティ・スクールは、学校運営協議会という装置を媒介にしながら学校と地域との新たな関係を生み出すことで、結果として、学校の内部運営や行政による学校経営政策など、教育経営システムそのものに転換を迫る可能性を秘めていると言えるのではないだろうか。

## 【注】

- (1)堀内孜「教育委員会・学校の権限関係の再編」『日本教育経営学会紀要』第43号、2001年、134頁。
- (2)2004年度の全日中総会における、加藤弘樹初等中等教育企画課課長補佐による行政説明より（「内外教育」2004年6月8日、3頁）。
- (3)佐藤博志「自律的学校経営の構築」小島弘道編『新版 学校教育の基礎知識』協同出版、2002年、340頁。
- (4)中邨章『自治体主権のシナリオ』芦書房、2003年、17頁。
- (5)稲継裕昭「パブリック・セクターの変容」森田朗ほか『分権と自治のデザイン』有斐閣、2003年、36頁。
- (6)文科省は「学校運営協議会を置く学校のことを便宜的に『コミュニティ・スクール』と呼ぶ」（初等中等教育企画課教育制度改革室「学校運営協議会制度とは」）と定義している。一方、教育改革国民会議委員にその導入を主張した金子郁容氏は、学校運営協議会制度で作られる学校は、彼らが同名称を用いて「提案してきた考え方の一部を反映させたものに留まっている」（「コミュニティ・スクール構想と地教行法の改正」『季刊教育法』第142号、2004年9月）と述べており、同名称の解釈上の幅が、相当程度存否される現状を示している。
- (7)「日本経済新聞」2004年3月8日朝刊。
- (8)「あだち教育フォーラム2004」（2004年11月6日開催）第2部、第2分科会「五反野小学校の挑戦」での、三原徹校長の発言より。
- (9)小島弘道「学校運営協議会について」『教育委員会月報』第56巻第7号、2004年10月、5頁。
- (10)「足立区立五反野小学校理事会規約」、2004年11月改定。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」に基づく学校運営協議会の名称を「五反野小学校理事会と称する」との1項を、従来の規約に追加した。
- (11)足立区立五反野小学校理事会「平成14、15、16年度 文部科学省研究指定 新しい学校運営のあり方に関する実践研究 コミュニティ・スクールへの挑戦」2005年。
- (12)小島弘道「提案3 新しいタイプの学校運営」（日本教育行政学会第39回大会・課題研究発表）2004年10月。
- (13)稲継裕昭前掲論文、46～47頁。
- (14)宮寺晃夫「『規制緩和』後の国家／市場と教育」『教育学研究』第71巻第2号、2004年、24～25頁。



## 第4章 学校と地域の連携－学校づくりとまちづくり

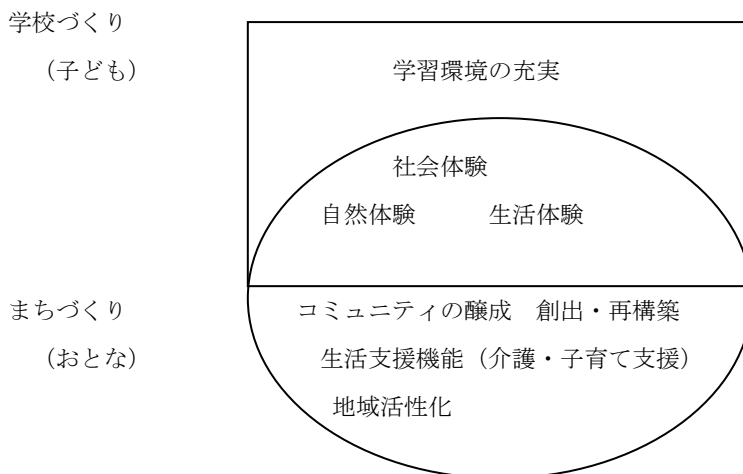
### はじめに

これまで学校は、外部の影響力を遮断し、整序された教育環境を保つことで、教育効果をあげようとしてきた。だが、少子化やライフスタイルの変化により、子どもの育つ環境が大きく変わろうとしている。さまざまな社会体験、自然体験、生活体験をすることができるように環境を整備していく必要が生じており、学校はそうした環境整備の要となることが要請されている。さらに、学校と学校外のひと・もの・こととの有機的な繋がりを生み出すことは、子どもたちの学習環境を充実させるのみならず、地域社会の活性化を促す側面がある。都市部、農村部を問わず、従来地域社会が担っていた生活支援機能が弱体化してきており、児童虐待や子育て不安の増加が象徴するように、孤立した子育ての現状がある。学校をコミュニティ創出の拠点として位置づけ、学校は、子育てをめぐる人々のネットワーク、異世代間交流を育む場として、新たな位置づけが図られる必要があろう。すなわち、学校づくりとまちづくりの両観点を踏まえた教育経営が求められている。

### 1. 学校と地域連携の課題

いま学校と地域の関係を考えると図1のように示すことができる。このような関係の中で学校と地域を結ぶさまざまな実践が積み重ねられてきている。だが、連携が思うように進んでいないところが多いのではないだろうか。そこで、連携の阻害要因を①社会的要因 ②地域・保護者側の要因 ③学校側の要因に分類してみていくことにする。

【図1】



①にかかわる要因として、ここでは、学校の統廃合をあげておきたい。統廃合により、両者を隔てる物理的距離が広がっている。公立学校数はここ数年減少している。1990年の公立小学校数は24,586（中学校10,586）、私立小学校数は168（同609）、2003年では、23,160（10,317）、187(709)である（注1）。

公立学校の減少は、子ども数の減少、市町村合併等がその要因としてあげられるが、学校数の減少は校区の拡大を意味する。物理的に、人々の生活から学校が遠くなっているのである。

今後とも全国各地で学校の統廃合が進むと考えられる。特に、市町村合併に伴う統廃合については、教育政策と都市政策を一体的に捉える視点が求められる。だが、合併協議会において、合併後の学校運営（教育予算など）が協議事項になるケースは稀である（注2）。学校づくりを地域課題と連携させるための行政システムの構築は①にかかわる根本的な課題に位置づけることができる（注3）。

その他、学校統廃合に伴う課題は数多くあるが、地域の学校が廃校となり、統合学校が建設されることによって、地域コミュニティがどのように変容し、再編成されていくのか。廃校－統合は、旧校区内の拠点喪失という側面とともに、旧校区間の境界を無くして新たな地域コミュニティを生み出す側面を有している。特に、後者の旧校区間を繋ぐ働きは、これまでには求められてこなかった新たな学校の機能である。広域化する校区の地域連携は、図書館等社会教育機関をはじめとして連携機関の充実を図ることができるといったスケールメリットがある。だが、学校と人々との物理的距離が連携にどのような影響をもたらすのか。この点に関わる分析が今後求められることになろう（注4）。

②の地域・保護者側の要因として、直接学校、子どもに関わりのない人々が増えているという実態があげられる。現在、18歳未満の子どもがいる世帯が3割を切っている。学校、子どもに対する無理解、無関心、不信感が生まれるのも無理はない。また、先にあげた学校数の変動をみると、公立学校の減少に比して、私立学校の数は増加している。地域差も考慮に入れる必要があるが、人々の私立志向がうかがえる。物理的な距離のみならず、意識的な距離が存在しているのである。

日本PTA全国協議会が2002年に行った調査によれば、学校支援ボランティアに対して「声をかけられれば協力したい」が31.3%、「参加・協力したいと思うが実際にはなかなかできない」が43.7%となっている（注5）。学校支援に対する思いをもちつつ、あと一歩踏み出せない保護者の姿が浮かび上がる。しかし、それに対して、文部科学省が行った『地域の教育力の充実に向けた実態・意識調査報告書』（2002年）では、支援要請があれば学校でのボランティアをすると答えている人（20歳以上80歳未満）が、「進んで」「できる範囲で」を合わせると79%に上っている。学校以外の公民館・図書館など、地域における子ども支援に対しても約7割が協力するとしているのである。出番を待っている地域の人たちがかかりいることがわかる。

一方、閉鎖性的体質が批判されてきた学校側も、開かれた学校政策を進めている。教育

委員会などが行った調査でも、連携の効果が認められている。だが、同時に連携が思うように進んでいない現状、あるいは連携すること自体積極的な意義を見出せない教職員の実態がある。

大阪府教職員組合・大阪府教育文化総合研究所が行った学校運営に関する調査では、地域連携について以下のような結果が出ている(注6)。「保護者や地域住民の意向を学校運営に積極的に活かしていくべき」に対して、「そう思う」57%、「そう思わない」8%、「どちらともいえない」35%となっている。地域住民の意向を活かすべきだとする者が半数を超えているが、判断を留保する者が3分の1いる。「学校協議会制度は、保護者や地域住民の意向を反映するシステムとして有効である」に対して、「そう思う」29%、「そう思わない」18%、「どちらともいえない」53%、「学校教育自己診断は、保護者の学校運営への参加を促す効果がある」に対して、それぞれ23%、27%、49%となっている。

保護者・住民の意向を反映させるためのシステムとして導入された学校協議会制度、保護者の学校運営への関心・参加を喚起させる効果が期待された学校教育自己診断について、評価が留保されている。学校は、保護者・地域住民の意向やニーズとどのように向き合いながら、教育方針を立てて行くべきなのか。導入されて間もないためか、学校協議会制度や学校教育自己診断は、学校側と保護者・住民側の合意形成のためのシステムとして十分機能していないことがわかる。

また、生涯体験活動進行協会コミュニティ・スクール研究会『わが国におけるコミュニティ・スクールの現状と課題調査研究報告2005』（以下、『コミュニティ・スクール調査報告書』と略）によれば、連携により、「学校の教育活動等に対する地域、保護者の理解・関心が深まった」82.6%、「教育活動の多様化が図れる」66.0%、「子どもたちが生き生きと学ぶようになる」52.9%など、その効果が指摘されている。だが、連携、協働が期待するようには進まないとする学校が、小学校26.6%、中学校31.4%存在している。課題としてあがっているのは、「渉外的な事務が増え、学校のスリム化につながらない」40.3%、「予算の確保が難しく、取組の拡大・充実が図り難い」37.2%、「休日、放課後の活動が多くなり勤務時間の調整ができない」33.1%などである。

学校側には地域連携に伴う多忙化が大きな阻害要因としてあることがうかがえる。しかし、地域には、先の調査結果からもうかがえるように、子どもや学校になんらかの関わり合いを持ちたいと思っている人たち、また実際に活動を始めている人たちが存在する。従って、今求められているのは、こうした人たちと連携を深め、かつ教員の多忙化に繋がらないコーディネート機関の創設ということになる。

## 2. 連携の中身

### (1) 地域の課題に応じた学校づくり

コーディネート機関を考える前に、連携の目的を明らかにし、連携の中身（子どもの生

活支援、学習支援等)を整理する必要がある。また、地域と一括りにされるが、そのなかには、保護者、地域住民、社会教育機関、福祉機関、警察、企業・地域産業界などが含まれる。そして、連携の様態はその目的と各学校の地域特性により異なってくることは言うまでもない。

地域特性に応じた連携にはどのようなものが考えられるだろうか。いくつかのケースに分けてみてみたい(注7)。

#### <地域コミュニティの創出>

[ケース1] 高齢化したニュータウン

- ・地域相互扶助の拠点としての学校
- ・学校の統廃合による余剰施設や余裕教室の活用
- ・働く父親、リタイア層の地域参加の促進
- ・高齢者の生活を支援するボランティア活動の拠点

[ケース2] 近年開発され若年ファミリー層の入居が進むニュータウン

- ・地域コミュニティを育成し、ともにまちづくりを進める活動の場としての学校
- ・専業主婦のネットワークづくり、子育て支援を通じてコミュニティを育成する場

#### <地域コミュニティの再構築>

[ケース3] 学校の統廃合が進む大都市中心部

- ・土地中心部の貴重な公共スペースとしての学校
- ・高齢者関連施設の確保、都心居住志向の共働き子育て世帯の保育支援
- ・子ども達と多様な世代や職種・価値観を持つ人たちとの交流機会の提供
- ・防災機能(防災拠点、緊急避難の場など)

[ケース4] 居住人口の郊外流出により地域コミュニティの基盤が変化している地方都市

- ・地域コミュニティの衰退を再構築する場としての学校
- ・地域社会の核として世代を越えた学びの場としての学校

[ケース5] 高齢化の進んだ農村漁村地域

- ・地域の生活やコミュニティの核施設、都市との交流拠点としての学校

学校はいうまでもなく地域の公共財である。その資源をいかに有効に使い公共空間を創っていくのか。とりわけ少子高齢社会という大きな人口構成の変動が生じているなかで、新たな学校像の構想が求められている。

## (2) 教育諸資源の調達と配置

では、学校と地域の教育資源（人材、施設・整備、教育内容・方法）をいかに有効に活用していくのか。佐藤晴雄は、教育諸資源の調達と配置について以下の4つのタイプに分類し、それらの全体像を図2のように示している(注8)。

### a) 地域資源活用型

学校教育（授業等）のために、学校や児童生徒が地域資源を活用するタイプ。（地域施設活用、企業への体験学習など）

### b) 学校支援型

学校教育のために、地域住民が支援するタイプ。（サポーター・ティーチャー、ゲスト・ティーチャー、学習参加型、学習以外の教育環境整備など）(注9)

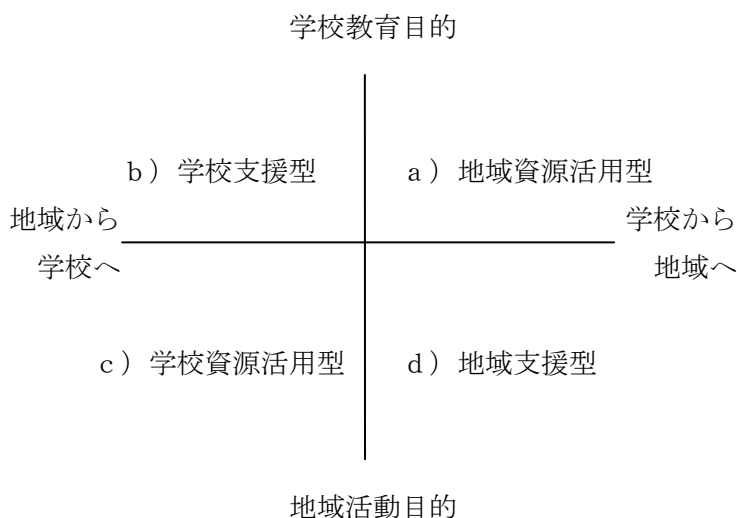
### c) 学校資源活用型

地域住民が学校の教育資源（施設・教員）を活用するタイプ。

### d) 地域支援型

学校・教師・児童生徒が地域活動に出向くタイプ。

【図2】



学校と地域の教育資源をいかに有効に活用していくのか。学校教育目的なのか、地域活動目的なのか。あるいは両者を融合させた活動につなげていくのか。各学校の地域特性を踏まえ、連携の在り方を追究する必要がある。

## 3. 連携のための機関

学校と地域のコーディネート機関は大きく次の3つのタイプに分類することができる。

### ① 教育委員会に学校と地域連携を担う職員を配置するタイプ

- ② 学校内の校務分掌として地域連携担当教員や生涯学習推進教員を配置するタイプ
- ③ 地域のボランティア組織

①の事例としては、京都市「地域教育専門主事」、高知県「地域教育指導主事」(注10)等があげられる。また、教育委員会の所管であるが、地域連携センターという学校と地域の連携機関を学校に併設させている兵庫県美方町(2005年4月1日から香美町)の取り組みもある。センターには、社会教育主事、図書館司書の資格を持つ職員が配置され、PTCA活動のコーディネイトを担っている。この事例は、地域課題と連動させた教育行政の新たな仕組みとして注目される。だが、学校づくりを地域課題と連動させるためには、教育委員会の所管に止まらない、教育政策と都市政策を一体的に捉える行政システムの構築も必要だろう。

②については、仙台市や栃木県で社会教育主事資格を持つ教員配置を行っている例があげられる。しかし、『コミュニティ・スクール調査報告書』によれば、校務分掌として係を設けているのは、全体の31.4%(小学校33.1%、中学校29.4%)に留まっており、しかもその大半は教頭や教務主任、生活主導主事が兼務しているのが実態である(注11)。地域連携の課題として、渉外的な事務の増加があげられていることから、従来から提起されているように、事務職員の職務のひとつとして地域と学校のコーディネイト機能を明確に位置づけることも検討されるべきだろう。

③の事例としては、よく知られている千葉県秋津小学校の「コミュニティルーム運営委員会」(注12)や新潟県聖籠中学校の学校支援団体「みらいのたね」(注13)があげられるが、ここでは、地域組織の要となる人材養成を手がけている大阪府の事例を取り上げたい。学校や地域活動に関心を持っている人たちを後押しする施策として注目されるからである。

大阪府教育委員会は、2000年度より中学校区を単位とした「教育コミュニティ」づくりを推奨し、その推進母体として「地域教育協議会(すこやかネット)」の設置を進めている。

協議会の設置によって、保・幼・小・中の教職員のネットワーク化を図り、子育て・子育てをめぐるタテ軸の連携とともに、ヨコ軸の連携を進め、既存組織のネットワーク強化、自主サークル、企業、NGO・NPOなどの新たな組織とのネットワーク化を図っている。2002年には府内の全中学校区に設置されるに至っている。協議会のメンバーは、小・中学校、幼稚園・保育所、PTA、自治会、青少年育成団体、子育てグループ、NPOの関係者からなる。

また、協議会の設置と並行して、学校・地域・家庭のコーディネイト機能を担う「地域コーディネーター」の養成にも着手されている。2000年度より5年間で1000人の養成を目指して「地域コーディネーター養成講座」が開かれている。講座修了者は、大阪府地域コーディネーター連絡協議会を結成し、交流をもちながら、各地域の取り組みについて情報交換等を行っている。こうして徐々に学校と地域の架け橋になる人材が輩出されているのだが、地域コーディネーターがその力を存分に活かせるかどうかは、学校管理職の対応に

負うところが大きく、学校での活動の場がないケースも依然としてあるようだ(注14)。

## おわりに

最後に、学校と地域の協働を主軸にすえた教育経営に関わる課題について、子ども参画と地域人材・NPOの活用という2点から述べておきたい。

ひとつは、子どもを学校づくり、まちづくりの参画主体に位置づけるということである。子育てをめぐるタテ軸、ヨコ軸のネットワークが大人による子どもの生活世界への監視網にならためにも欠かせない視点である(注15)。2004年3月に出された中教審答申「今後の学校の管理運営の在り方について」において、地域運営学校が提言され制度化されるに至っているが、子どもは構成メンバーに入っていない。奉仕活動の義務づけ論議にみられるように、活動を強要される客体としてではなく、おとなと協働して、学校づくり、まちづくりを担っていく主体として、子どもたちが参画・意見表明権を行使できるように環境を整備することが、教育経営の課題のひとつにあげられるだろう。

二点目は、地域人材・NPOの活用が、教員の雇用条件、学校内の組織運営のあり方にかんする影響を与えるのか。この点に関わる現状分析が必要となっている。周知のように、TTや少人数授業、特色ある学校づくり、総合学習、「補充的な学習」「発展的な学習」、特別支援教育等、多種多様な事業が実施され、人的支援も多様化し、それに伴って地域人材・NPOの活用も増えている。

第53次教研集会(2004年)の教育条件整備の分科会における石川県の報告は、人的支援に関する調査をもとにしたものであった。それによると、人的支援の種類は、20種類を超え、金沢市単独事業、国庫負担事業、国の緊急雇用特別交付金対応、県の委託事業に分かれ、県の直接執行分と市の執行分など予算の出所も様々で、支出ごとの事務処理が煩雑になってきている。もとより人的支援の拡大は、教育活動の充実につながっており、学校現場のニーズに対応しながら、その種類が増えてきたという経緯がある。しかし、その一方で、支援の継続性が確保されておらず、時間や日数の上限があり、授業の打ち合わせなどにも支障をきたす等の問題がある。加えて、本来正規雇用されるべき職種が非正規となっているケースもあり、不安定身分の拡大を生み出している。こうした諸点が、人的支援に関わる教育条件整備の新たな課題として浮上している。フルタイムとパートタイムといった雇用形態の多様化が現実に進んでいる事態を踏まえ、正規のパートタイム教員の導入に関しても論議を深める時期に来ていると考える(注16)。

地域人材・NPOの活用は、学校と地域の協働という観点のみならず、教員の雇用条件、学校内の組織運営のあり方にも影響をもたらしているのである。さらには公設民営型の学校経営にも連動する動きでもある。先にあげた2004年3月の中教審答申で、公設民営型学校(当面、就学前教育と高等教育のみ)が、地域運営学校とともに提起された。この提起は、公私協力学校として設立認可できるよう「構造改革特別区域法」を改正することが関

議で決定されている（2005年3月11日）。同改正により、私立学校法の特例という形態が採られることになるが、公設民営型学校をどのように評価していくのか。今後の大きな検討課題としてあげておきたい。

#### 【注】

- (1) 文部科学省「平成16年度学校基本調査」参照。
- (2) 日教組「教育研究全国集会報告書」2004, 2005年参照。
- (3) 子育て・子育てに関しては、次世代育成支援対策推進法が制定され、地域行動計画の策定が求められるなか、子ども施策を総合的に扱う部署として「子ども課」などを置く自治体が出てきている。一方、政府は「総合行政」を主張し、一般行政と教育行政の統合を推進して行政改革を図ろうとしている。こうした政策動向を踏まえつつ、縦割り行政を廃する施策の効果を検証していく必要がある。
- (4) 広域化する校区の下位機関として旧校区を位置づけることも考えられる。京都市は、旧校区を地域活性化の機関に位置づけ、代表機能をもたせ、学校跡地問題などと絡めてコミュニティの再構築を図っている。山本一馬「小学校の統廃合の実態とその意味」、富井恭二「元学区コミュニティ再生の可能性」教育の境界研究会編「教育の境界」第2号、2005年参照。
- (5) 日本PTA全国協議会「学校教育改革についての保護者の意識調査報告書」2002年、30頁。
- (6) 大阪府教職員組合・大阪府教育文化総合研究所「学校運営組織の現状と改革の方向性を考える教職員意識調査」2005年、34-36頁。
- (7) 「まち・ひと・思いをつなぐ学校施設～学校づくりとまちづくりの連携による地域活性化のために～」文部科学省・国土交通省・厚生労働省、2002年、9-12頁参照。
- (8) 佐藤晴雄「地域連携と学校の自主性・自律性」生涯体験活動振興協会コミュニティ・スクール研究委員会「わが国におけるコミュニティ・スクールの現状と課題調査研究報告」2005年、30頁。
- (9) 阿部貴文「地域の人材と連携・協力した教育活動の展開」玉井康之「学校・地域・家庭連携事例集」2002年、教育開発研究所、16-18頁参照。
- (10) 同制度は、財政難を理由に2005年度をもって打ち切られることが決定している。
- (11) 前掲書「わが国におけるコミュニティ・スクールの現状と課題調査研究報告2005」130頁。
- (12) 岸裕司「学校を基地にまちづくり」太郎次郎社、1999年参照。
- (13) 手島勇平他編「学校という“まち”が創る学び」ぎょうせい、2003年参照。
- (14) 大阪府地域コーディネーター連絡協議会 第4回研修会（2005年2月5日）の討論より。その他、地域連絡協議会については、大阪府人権教育研究協議会「地域教育コミュニティ from OSAKA」2002年、池田寛「協働の教育による学校・地域の再生」2001年、同「教育コミュニティづくりの理論と実践」2003年参照。
- (15) 拙稿「子どもにやさしい“まちづくり”のゆくえー学校・家庭・地域の三者連携論から融合論の展開のなかで」上杉孝實・黒沢惟昭「生涯学習と人権」明石書店、1999年。
- (16) 拙稿「学級規模の縮小と教職員定数増」日教組編「日本の教育 第53集」アドバンテージサーバー、2004年、463頁。



# 教育経営システムの改革（概要）

## 第1章 教育経営システム改革の方向

- 首長・市町村議会と教育委員会の連携
- 学校への権限移譲
- 学校経営体制の確立
- チームリーダー、事務長の設置
- 専門教員の検討
- PTAの学校経営への参画
- 学校運営協議会など多様な学校・地域連携組織の検討

## 第2章 学校運営と組織の見直しについて

- 教職員の多忙化と学級集団づくりの困難さ
- 学校からの教育改革
- 職としてのチームリーダーの設置
- 校長のリーダーシップ
- 校務分掌の見直し

## 第3章 学校・行政と地域の新しい連携システムー学校運営協議会

- 学校運営協議会の設置
- 学校理事会、地域教育委員会の検討
- 学校と地域の新たな関係

## 第4章 学校と地域の連携

- 学校・地域関係の見直し
- 学校・地域間連携の多様な展開
- 学校・地域間連携の条件整備

## 執筆者

第1章	清原 正義	兵庫県立大学環境人間学部	教授
第2章	浦岸 英雄	高槻市立第一中学校	校長
第3章	平井貴美代	高知大学教育学部	助教授
第4章	尾崎 公子	兵庫県立大学環境人間学部	助教授

## 教育経営システム研究委員会開催日程

第1回研究委員会	2004年5月29日	大阪
第2回研究委員会	2004年6月26日	大阪
国民教育文化総合研究所第14回夏季研究集会分科会	水戸	
	2004年7月23日	
第3回研究委員会	2004年8月2日	大阪
第4回研究委員会	2004年9月4日	大阪
第5回研究委員会	2004年10月11日	東京
志木市教育委員会行事参加	2004年11月13日	埼玉
第6回研究委員会	2004年11月14日	東京
第7回研究委員会	2004年12月13日	東京
第8回研究委員会	2004年12月26日	山形
山形県教育委員会視察・ヒアリング		
	2004年12月27日	山形
第9回研究委員会	2005年2月13日	大阪
第10回研究委員会	2005年4月2日	大阪

## 教育経営システム研究委員会

研究委員長	清原 正義	兵庫県立大学
幹 事	平井貴美代	高知大学
研究委員	野口 克海	園田学園大学
	浦岸 英雄	高槻市立第一中学校
	尾崎 公子	兵庫県立大学

2005年6月30日発行

### 国民教育文化総合研究所

東京都千代田区一ツ橋2-6-2 日本教育会館 6階

<TEL> 03-3230-0564 <FAX> 03-3222-5416