

「Co-teachingスタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究 最終報告書」の概要について

(報告書全文は国立教育政策研究所ホームページ (http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h24/report_list_h24_3_2.html) に掲載)

1. 調査研究の目的・概要

(1) 調査研究の目的

本研究は、学校教育における外部人材の活用等について多角的な分析を行い、多様な教職員集団等による学校組織開発の在り方の検討を行うものであり、換言すれば、臨時教育審議会第三次答申(昭和62年4月)で「開かれた学校の推進」が提言されて以降の政策動向が、校長や教育委員会にはどう受け止められてきたかを出発点にしながら、「学校教育と外部セクターの連携協力」を推進し、地域協働型の学校を創造するための条件の在り方について実証分析を通じて迫ろうとした探索的研究である。

(2) 調査研究の概要

調査研究に当たっては、質問紙調査、計量分析、事例研究、文献研究など、複合的なアプローチを採用した。具体的には、平成6年調査と対比しつつ平成23、24年に市区町村教育委員会や校長対象調査を実施したほか、主幹教諭制導入に伴うミドルマネジメントの動向や課題、学校組織の管理構造の分析、教員の業務負担の規定要因の分析、人口変動の流れの中での教員需給の将来予測、小中併設校における教職員配置の研究などを進め、「学校と地域」という古くて新しい課題に関し、複合的な視点から解明を試みた。また、外国研究に関する報告書を別冊として作成した。

【研究期間：平成22～24年度、研究代表者：葉養正明(教育政策・評価研究部長)】

2. 報告書の概要

第1章 市区町村教育委員会や中学校長における「学校と外部セクターとの連携協力」に関する意識と実態～平成6年の調査と平成23、24年の調査の対比を通じた考察

葉養正明(国立教育政策研究所)

平成6年に実施された調査の追跡として、平成23年に市区町村教育委員会を対象にした調査(注1)、平成24年に公立中学校長を対象にした調査(注2)を実施し、学校と外部セクターとの連携・協力の実態や課題について解明を行った。その結果、全般的には、「開かれた学校づくり」は着実に進行しているが【表1】、項目によっては肯定的な回答が減っていたりほとんど変化していないものもあった。

また、公立中学校長の多くは、平成6年調査時と同様に、学校は多くの役割・任務を引き受けすぎていると感じている【表2】。具体的な民間との連携等について、多くの中学校長が肯定的意識を持っているのは、勤労体験学習、セカンド・スクール(移動学校・移動教室)、外国人子弟の教育などである【表3】。なお、学習塾との関係については、学校と塾との協同に肯定的意識を持つ校長が増加しており【表4】、場合によって塾や予備校の講師が学校で教えることについても肯定的意識を持つ割合が増加している【表5】が、塾などの教育がフォーマルなものとして認められてよいと考える割合は、平成6年調査と同程度にとどまっている【表6】。

市区町村教育委員会には「開かれた学校づくり」の進捗状況を聞いているが、中学校長の意識と市区町村の実態とは必ずしも合致しない。また、市区町村教育委員会は外部人材の活用により教育活動

の幅が広がると期待しているが、一方で、学校側ニーズとの調整は教職員の役割が重要としており【図1】、連携・協用に当たって教職員に負担をかけない配慮が課題と考えられる。

(注1) 市区町村教育委員会対象調査：1,751市区町村教育委員会教育長を対象に平成23年6～8月に実施(悉皆調査)。

回答数982(回収率56.0%)。集計結果は昨年3月に公表 (http://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annai/pdf/seisaku_23.pdf)

(注2) 公私立中学校長対象調査：公立中学校長1,000(等間隔抽出)、私立中学校長381(悉皆)を対象に平成24年8月に実施。回答数896(回収率64.9%(公立691(69.1%)、私立204(53.5%)、不明1)集計結果は別冊に収録。

【表1】「校外ボランティアを教育委員会に登録し、学校教育の領域でも積極的に活用すべきである。」について

		肯定的な評価	否定的な評価
公立 中学校長	平成6年	84.9%	15.1%
	平成24年	91.6%	8.1%
私立 中学校長	平成6年	75.6%	24.0%
	平成24年	74.5%	23.5%

※「肯定的な評価」とは「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計、「否定的な評価」とは「どちらかといえばそう思わない」と「そう思わない」の合計。以下同じ。

【表2】「わが国の学校は多くの役割・任務を引き受けすぎており、「守備範囲」を縮小すべきである。」について

		肯定的な評価	否定的な評価
公立 中学校長	平成6年	95.0%	4.6%
	平成24年	94.4%	5.5%
私立 中学校長	平成6年	75.1%	24.4%
	平成24年	71.6%	27.0%

【表3】外部との具体的な連携等に対する公私立中学校長の肯定的な評価の割合について

		生徒相談は、スクール・カウンセラーなど民間の専門家に期待するところが大きい	「プール指導」は原則として民間の水泳教室やスイミング・クラブに委託した方が良い	民間の機関や施設と連携して、勤労体験学習を積極的に推進すべきである。	セカンド・スクール(移動学校・移動教室)の実施に当たっては、民間の教育機関や施設との連携も望まれる	公立学校における外国人子弟の教育に際しては、民間の教育機関やスタッフの協力が不可欠である	学校における部活動は原則として廃止し、地域や民間の団体に委ねた方が良い
公立 中学校長	平成6年	67.1%	45.6%	95.0%	93.6%	88.4%	44.6%
	平成24年	72.9%	44.3%	94.2%	88.9%	88.6%	29.0%
私立 中学校長	平成6年	80.1%	55.2%	85.1%	90.1%	72.4%	15.4%
	平成24年	79.9%	52.4%	85.3%	88.7%	72.1%	14.2%

【表4】「学校と塾は協働できる面があると思う。」について

		肯定的な評価	否定的な評価
公立 中学校長	平成6年	27.3%	71.7%
	平成24年	50.2%	49.5%
私立 中学校長	平成6年	47.1%	52.0%
	平成24年	72.6%	25.5%

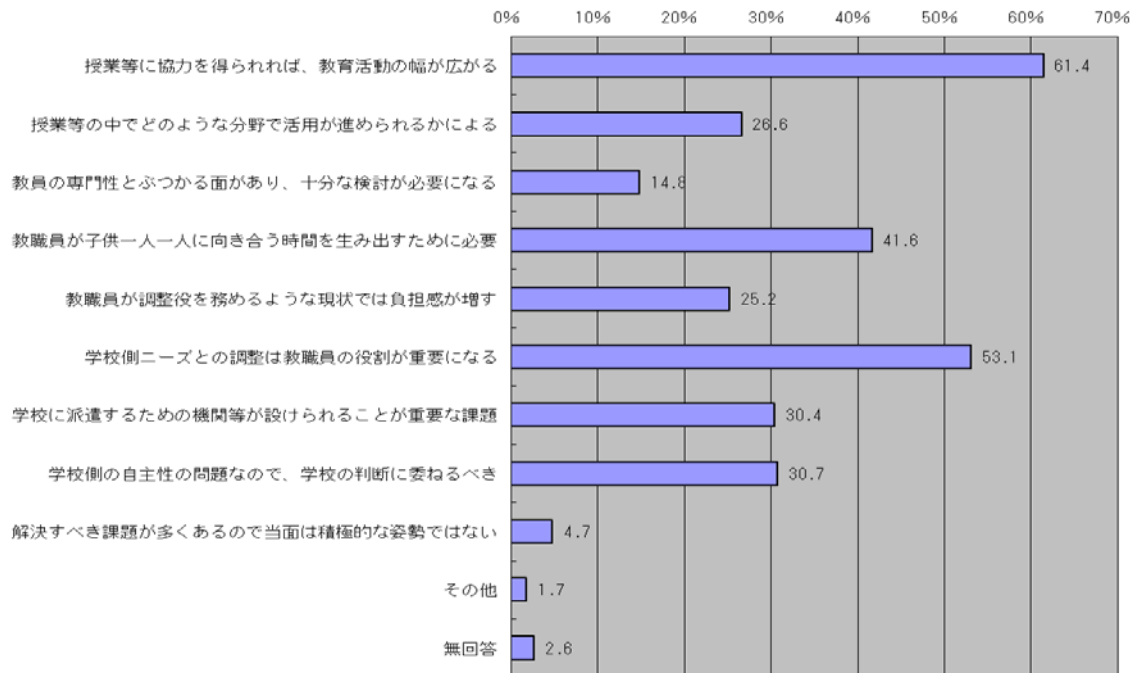
【表5】「場合によっては、塾や予備校の講師が学校で教えることがあっても良い。」について

		肯定的な評価	否定的な評価
公立 中学校長	平成 6年	19.1%	80.7%
	平成24年	46.3%	53.4%
私立 中学校長	平成 6年	30.8%	68.3%
	平成24年	62.7%	36.3%

【表6】「塾などの民間教育施設における教育も、一定の条件さえ満たせば、フォーマルなものとして認められて良い。」について

		肯定的な評価	否定的な評価
公立 中学校長	平成 6年	30.3%	69.3%
	平成24年	33.3%	65.5%
私立 中学校長	平成 6年	31.2%	67.4%
	平成24年	26.3%	71.8%

【図1】教育課程などに関連したボランティアや民間人の活用の在り方についての市区町村教育委員会の意識（平成23年調査結果より）



第2章 ミドル層を活かした学校組織開発の在り方—主幹教諭を中心に—

植田みどり（国立教育政策研究所）

2007年の学校教育法改正により導入された新しい職のうち、特に主幹教諭は管理職と一般教員を結ぶミドルリーダーとして、学校の組織的な運営において重要な役割が期待されている。しかし、都道府県・指定都市教育委員会への調査（注3）の結果から、その職務や処遇等は多様であり【表7】、配置された学校では意図された目的が概ね達成されているが【表8】、活用する上では配置や人事上の課題があることが明らかとなった。あわせて、日本の学校組織におけるミドル層を活用した学校組織開発の在り方について、主幹教諭を導入しているA県の事例調査から得られた知見を基に検討した。

(注3) 都道府県・指定都市対象調査：全ての都道府県（47）及び指定都市（20）の教育委員会を対象に平成24年10～11月に実施。回答数57（回収率85.1%）。

【表7】主幹教諭の職務内容 n:41

職務内容	自治体数
副校長及び教頭の補佐	33 (80.5%)
学校運営への参画	40 (97.6%)
校務分掌や学年間の調整	38 (92.7%)
教職員への指導、育成	38 (92.7%)
校務分掌の管理	30 (73.2%)
保護者や地域住民への対応	33 (80.5%)
その他	7 (17.1%)

【表8】主幹教諭を配置した学校の変化 n:45

変化	自治体数
副校長及び教頭の職務負担が軽減した	36 (80.0%)
校務分掌や学年間の連絡調整がスムーズにいくようになった	43 (95.5%)
教職員の指導力が向上した	26 (57.8%)
円滑な校務分掌の運営がなされるようになった	39 (86.7%)
保護者や地域住民の不满やクレームが減った	15 (39.3%)
組織的な学校運営がなされるようになった	42 (93.3%)
その他	3 (6.7%)

第3章 公立学校管理運営実務再考

本多正人（国立教育政策研究所）

これまで多様なアプローチから、学校組織の特殊性を説明した理論が種々提起されている。公的組織の中でも公立学校組織は特殊性があり、教育政策の実施はそのような組織に委ねられてきたことから、学校組織の中核業務を特定することが必要である。そうした観点から現状の学校管理運営事務を、管理の作用する領域に着目して、時間管理、空間管理、員数管理、財務管理、情報管理の5つの類型に区分して説明した。（本章に関連し、「第4章 座談会：学校管理運営組織の再設計」を収録。）

第5章 授業準備・研修時間に着目した教員の労働時間分析

小入羽秀敬（広島大学）

教員勤務実態調査（平成18年度文部科学省委託）のデータを再分析し、小中学校教員が授業準備時間や研修時間を多く確保するために何が必要かを検討したところ、次の3点が明らかになった。

- 小中学校で生徒指導と学校運営時間が大きな割合を占めており、これらの時間が長いほど授業準備等の時間が短い。
- 年齢によって従事時間の多い業務が異なることが示され、若い層は生徒指導時間が長く、中堅層は学校運営時間が長い。
- 生徒指導、学校運営、部活動従事時間や年齢の増加（注4）が授業準備時間等の減少に影響を与えている。

（注4）年齢の増加が授業準備時間等の減少に影響を与えている要因としては、年齢の増加に伴い、授業準備の経験が蓄積されて円滑な準備が可能になること、学校運営業務に時間を割かざるを得なくなる面があることなどが考えられる。

第6章 非常勤講師の配置が教員業務に与える影響

青木栄一（東北大学）・神林寿幸（東北大学大学院 博士前期課程）

教員勤務実態調査（平成18年度文部科学省委託）のデータの再分析により、非常勤講師配置の決定要因として、以下の点が明らかになった。（注5）

- 規模の大きな小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。
- 生徒指導上の課題が集中する小学校ほど、多くの非常勤講師が配置される傾向がある。
- 非常勤講師の配置数と中学校規模には、関連があるとはいえない。
- 生徒指導上の課題（特に外国籍生徒対応）が、中学校の非常勤講師の配置数を増やす傾向がある。
- 学校・家庭・地域の関係が、小学校の非常勤講師の配置に影響を与えない。
- 非常勤講師の配置状況と学校・教員の業務に相関は見られなかった。すなわち、非常勤講師の配置により教諭の子どもと向き合う時間が増加するかどうか、学校管理職の業務が増大するかどうかは、明確な裏付けが得られなかった。（注6）

（注5）非常勤講師については、法令上定められた教職員定数に対し、追加的に措置している場合と、その一部を活用して措置している場合とが考えられるが、本章の分析では両者を区別できていないことに留意が必要。

（注6）本章では、教科指導や生活指導における質的効果など、勤務時間以外への影響は分析対象としておらず、こうした面での影響が生じていることは考えられる。

第7章 2016年までの公立小学校教員需要将来推計：2変数回帰法によるPT比の推計を

山崎博敏（広島大学大学院）・妹尾涉（国立教育政策研究所）

過去、教員需要の推計では、将来PT比（教員一人当たり児童生徒数）が将来も一定であると仮定するなどした研究が行われてきた。本章では、将来PT比を児童生徒数と過去のPT比の趨勢からなる2変数回帰モデルで推計し、2016年度までの公立小学校教員需要の推計を行った。その結果、将来PT比はほとんどの都道府県で低下したが、数県で一定ないし微増した。また、全国の将来教員数は、2012年度から2015年度まで微減した後、2016年度に微増する。地域別には、首都圏と関西圏を中心とする都道府県で増大する。その結果、教員増減数は、全国では2012年度から2015年度まではマイナスだが、2016年度にはプラスに転じる。退職者数は、この期間、毎年度約1万9千人程度と見込まれる（注7）。

（注7）全国及び各都道府県におけるPT比の増減には、実際には教職員定数の改善といった政策的要因も影響を与える。その将来動向を推定することは困難だが、例えば平成25年1月27日付け財務省・文部科学省文書では、「・・・教育の質の向上につながる教職員配置の適正化を計画的に行うことその他の方策を引き続き検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる。」とされている。

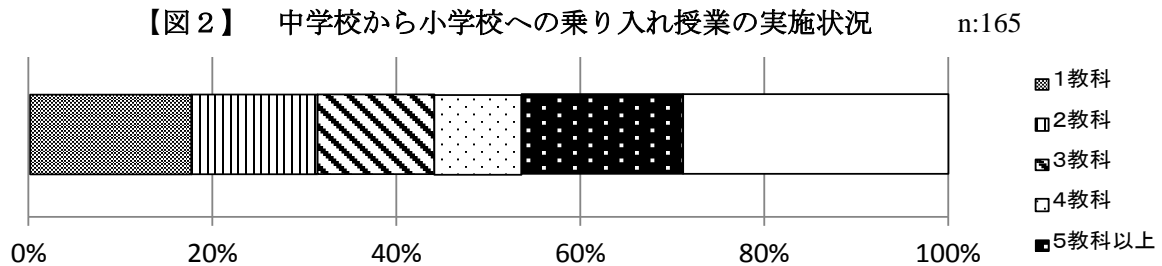
第8章 小中併設校の組織・運営と学校組織開発

屋敷和佳（国立教育政策研究所）

児童生徒の減少に伴い学校教育環境をどのように整備するかが、大きな課題となっている。そのような中、非都市部を中心に小中併設校が有力な整備方策の一つとして注目されており、実際に整備が進んでいる。本章では、全国の小中併設校を対象に郵送による質問紙調査（注8）を行った結果、学校組織と運営の特徴として、小学校と中学校の乗り入れ授業など教員の協働が行われていること【図2】、校内研究の取組が推進されていること、保護者や地域との連携・協力が活発であることなどが明

らかになった。他方、小中の教員の意識の違い、会議等の時間調整の難しさなど組織・運営上の課題も見られ、小中の一層の協働体制をいかに構築・支援していくかが課題と考えられる。

(注8) 小中併設校対象調査：全国で確認できた全ての小中併設校234校の校長を対象に平成24年9～10月に実施。回答数165 (回収率70.5%)。



※ 報告書には、上記のほか以下の内容を収録している。

第9章 学校教育の外的条件整備に関する予備的考察

西村吉弘 (国立教育政策研究所研究補助者)・山中秀幸 (国立教育政策研究所研究補助者)

第10章 地域との協働性に関する教員の意識—学校と地域の連携組織に着目して—

西村吉弘 (国立教育政策研究所研究補助者)

「Co-teachingスタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究（外国研究班）最終報告書」の概要について

（報告書全文は国立教育政策研究所ホームページ（http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf_seika/h24/report_list_h24_3_2.html）に掲載）

1. 調査研究の目的・概要

（1）調査研究の目的

「Co-teaching スタッフや外部人材を生かした学校組織開発と教職員組織の在り方に関する総合的研究」のうち外国研究班では、各国における職員（自らの責任と権限において単独で授業を展開することを中心的業務とする教員以外の全てのスタッフ）の状況を把握するために、次の一つの課題設定を行った。

- ① どのような教育改革（学校教育を中心に）が進められているのか
- ② 学校はどのような役割を担っているのか
- ③ 学校にはどのような役割を担う教職員が配置され、どのような教育（養成・研修）の仕組みを持ち、どのような給与及び労働条件で働いているのか

（2）調査研究の概要

各国の職員に関する政策文書や法令等を収集した上で、職員の配置や導入の背景や経緯、現状、職員の概要（種類、役割、資格、採用、処遇、研修、評価など）を共通の枠組みとして分析し、各国の特徴についてまとめた。その上で、1990年代以降、職員を取り巻く環境は変容したのか、変容したのであればその要因は何かについて考察を行った。

調査対象国としては、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、中国、韓国の6国を選定し、平成24年度の1年間、文献研究により行った。

2. 研究成果の概要

- 各国の状況を分析すると、1990年代以降、各国において教職員の配置、教育（養成、研修）、給与及び労働条件について変容があったと言える。特に、イギリス、ドイツ、韓国、中国ではその傾向が顕著である。こうした変容の要因としては、各国による違いはあるものの、5点指摘できる。
 - ・ 21世紀型学力の向上
 - ・ 生徒指導の充実（道徳性の涵養、いじめ防止、キャリア教育、食育など）
 - ・ 特別支援教育や移民への対応など、個に応じた指導の充実
 - ・ アカウンタビリティの強化
 - ・ 学校の役割の拡大（放課後のサービスの提供、地域の活性化の役割など）
- 各国における状況については、各章にまとめた（概要は後掲）。
- 各国に関する論文に加えて、職員を①運営系、②福祉/生徒指導系、③教育活動補助系に区分し、各国にどのような職員が存在するのかわかるように一覧表を作成した。また各国の教育改革について

て、①教育改革の基本的動向、②初等中等教育における主な改革動向、③教職員における主な改革動向に区分して一覧表を作成した。

《報告書の各章の概要》

第1章 アメリカ合衆国の公立学校における教育補助スタッフの配置状況

小松明希子（国立教育政策研究所）・橋本明彦（国立教育政策研究所）

連邦レベルでは、全米教育協会（NEA）などの組織が「教育補助スタッフ」についての実態把握や職能・待遇の向上等を進めており、また、連邦政府は教育補助スタッフ（法的用語では「パラプロフェッショナル（paraprofessional）」）の業務内容や資格要件を法令で規定し、地方への補助金交付と政策誘導を進めている。州・自治体レベルについては、最も人口が多いカリフォルニア州の事例によることとしたが、教育補助スタッフの種類・役割の多様性や、その資格・要件、採用・処遇、研修・評価の実情が明らかになった。

第2章 イギリスにおける学校職員

植田みどり（国立教育政策研究所）

1997年の労働党政権発足以降、イギリスでは、教員の勤務負担軽減のための労働環境整備と教育水準向上を図るための手段の1つとして、学校職員（support staff）の拡充整備を図り、多様な職種の学校職員が勤務している。イギリスの特徴は、職業資格と連動させた資格制度の整備する、労働契約を結び職務内容を明確にし、その職務を遂行できるように研修制度を充実させるなど、各学校での教育水準向上を担う人的資源として重視していることである。

第3章 フランスの学校職員

上原秀一（宇都宮大学）・藤井穂高（東京学芸大学）

我が国の先行研究ではほとんど言及されることのなかったフランスの初等中等教育の学校職員について、その法的根拠を中心に、代表的な職種の概要をまとめた。取り上げたのは、管理職の種、事務職の種、生徒指導・進路指導職の種、社会福祉・保健職の種及び教育研究技術職の二種の計17の職種である。フランスの特徴は多様な職員が配置される分業制にあり、「教育共同体」としての協働関係の構築が課題である。

第4章 ドイツの学校教職員

高谷亜由子（文部科学省）

2001年のPISAショックを契機に抜本的な教育改革に取り組んでいったドイツでは、「全日制学校」や個に応じた教育などの普及により、学校機能が授業時間以外にも拡大していった。これは、児童・生徒の学校生活の有り様だけでなく、学校教職員の有り様や意識も変えていった。本章では、機能が拡大した学校において児童・生徒及び教員のサポーターに焦点を当て、そうした人材がどのように配置されているのかを明らかにした。

第5章 中国における学校教職員

新井聡（文部科学省）

義務教育の基本的普及が完了した2000年以降に統計に表れた「教員補助員」は、創造性の育成を重点とする資質教育や2001年の新課程基準に対応するため教育機関に導入され、その規模は年々増加している。一方、教育の発展が遅れている農村地域では、義務教育の普及期に活用された無資格の教員

である「民弁教師」が2000年までにほぼ正規の教員に代わったが、現在も続く教員不足を支えるため、教育支援者やボランティアの活動が活発になった。中国の学校組織における「教員補助員」の出現は、中国教育政策の転換点を示している。

第6章 韓国における学校サポートスタッフ

松本麻人（文部科学省）

いじめ問題への対処やキャリア教育振興などの施策を背景に、児童生徒に対する相談業務に対するニーズが増えている。そうした業務に当たるのは、国家公務員あるいは地方公務員である教職員のほか、「学校会計職員」と呼ばれる非正規職員である。学校会計職員は、各学校の予算に基づき校長に直接雇用されるという特徴も持つが、実はその法的根拠は未整備であり、職員の雇用は不安定な状況に置かれている。

アメリカの学校職員の例<全米教育協会にみる”教育補助スタッフ”の職名一覧>

- ・ 補助教員 (Paraeducator/Classroom Assistant(Aide)/ Educational Assistant(Aide)/Instructional Assistant(Aide)/Teacher Assistant(Aide)
- ・ 教務補佐 (Educational Technician/Technology Assistant)
- ・ 言語補助教員 (Speech/Language Assistant)
- ・ 英語指導補助教員 (English as a Second Language/Bilingual Assistant)
- ・ 通訳(Interpreter)
- ・ 障がい児補助教員 (Special Education Assistant)
- ・ 進路支援員(Career Specialist/Guidance Specialist/Transition Specialist)
- ・ 就職支援員(Job Coach)
- ・ 職業情報支援員(Occupational Information Specialist)
- ・ 行動訓練スペシャリスト(Behavior interventionist)
- ・ 家族関係スペシャリスト(Home Liaison/ ECEAP=Early Childhood Education Assistance Program Specialist)
- ・ 訪問支援員 (Outreach Specialist)
- ・ 図書補助員・メディア補助員(Library Aide/Media Center Assistant)
- ・ 校庭・施設監視員(Playground Assistant/Supervision Aide)

韓国の学校職員の例<京畿道教育庁の学校会計職職種別配置基準（2010年）>

職 種	配置基準
教務補助員、行政補助員、保護者会職員	・ 小学校：23 学級以下 1 名、24 学級以上 2 名 ・ 中学校及び高校：12 学級以上 1 名、13～23 学級 2 名、24 学級以上 3 名
栄養士、調理師、調理員、給食補助（配膳）員	・ 栄養士と調理師は、各学校で調理する学校ごとに 1 名 ・ 調理員、給食補助員数は、各学校の条件に基づき決定
体育専任コーチ	専任コーチ管理委員会の審議を経て決定
学童保育講師	各学校の学校運営委員会で決定
放課後学校プログラム講師	各学校の学校運営委員会で決定
司書	30 学級以下の小規模学校に優先的に配置
社会福祉士	各学校の学校運営委員会の審議を経て要請を受けた教育支援庁（教育庁の出先機関）が、採用及び配置（関連分野の専門家を 2～3 名の地域別チームを構成）
特別支援教育補助員	対象児童・生徒の選定基準に基づき、特別支援教育委員会で配置校を決定
理科実験補助員	・ 小学校：12 学級以上 ・ 中学校及び高校：学校規模などに応じて配置 ・ 教育支援庁：1 支援庁当たり 1 名
寮長	寄宿舎運営委員会の審議を経て学校長が任命
その他	学校運営委員会の審議を経て学校長が決定