

「地域とともにある学校」の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査 研究報告書」の概要について

1. 調査研究の目的・概要

(1) 調査研究の目的

現在の教育改革の基本的な方向性として、学校のことは学校自身が地域住民や保護者の意向を踏まえて決定することを原則に、地域の力を学校運営に生かすとともに、学校を地域活性化の拠点とする「地域とともにある学校」を支える教育行政とすることが必要とされている。

この調査研究では、コミュニティ・スクールなどに関する国内外の取組事例を収集して「地域とともにある学校」のイメージを具体化するとともに、各種調査によるデータや事例を整理・分析することにより、「地域とともにある学校」を適切に支援する教育行政の在り方について提言することを目的として実施した。

(2) 調査研究の概要

この調査研究では、以下の①～⑤の5班を設定し、都道府県教育委員会等への質問紙調査、教育委員会・学校への訪問聞き取り調査等を行い検討した。

- ①国内事例班：コミュニティ・スクールの先進的な取組を行っている学校に対する調査の結果を基に、「地域とともにある学校」のイメージを具体的に捉えるとともに、これを支援する行政の在り方を検討した。
- ②海外事例班：イギリスの拡大学校サービス、学校理事会やアメリカのコミュニティ・スクール等の政策に関する現状や課題について整理した。
- ③指導行政班：指導行政（指導主事の配置や学校訪問等）の現状に関する市町村教育委員会への調査及び学校の組織文化に関する学校調査の結果を基に、指導行政における「地域」（教育行政の規模）の在り方を検討した。
- ④教員人事異動班：教員の人事異動の現状に関する調査の結果を基に、教員の人事異動の範囲の観点から、適正な「地域」（教育行政の規模）の在り方について検討した。
- ⑤社会教育班：社会教育主事と社会教育主事有資格者の配置や活用に関する調査の結果を基に、社会教育の側面から「地域とともにある学校」の適切な支援の在り方を検討した。

【研究期間：平成25～26年度 研究代表者：尾崎春樹（国立教育政策研究所総括客員研究員，国立教育政策研究所前所長，学校法人目白学園理事長）】

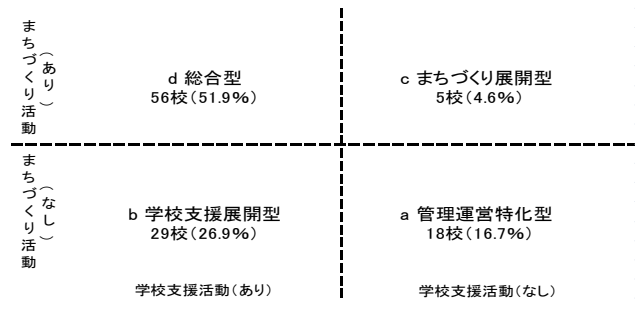
2. 研究成果の概要

(1) 「地域とともにある学校」の取組と今後の方向（第1章）

① コミュニティ・スクールに見る先進事例の取組と体制

コミュニティ・スクールに設置される学校運営協議会の役割は、法律上は学校の管理運営に限定されているが、先進校を対象とした調査結果（有効回答数：108校）からは、実際は、法律上の役割を超えて学校支援やまちづくり活動に広がりを持って展開されていること、会議頻度が多いほど学校支援活動も活発であることなどが明らかになった。学校運営協議会の活動は「管理運営特化型」「学校支援展開型」「まちづくり展開型」「総合型」に類型化することができ、総合型の一部に究極の「地域とともにある学校」をイメージできる。一方、課題としては、委員やボランティア等の人材の確保、活動経費の確保、教職員の負担軽減を指摘した。

図13 コミュニティ・スクールの類型化



② コミュニティ・スクールに対する教育委員会の支援

教育委員会に期待される役割は大きいですが、特に先進的な自治体では、

- i) 「学校予算総枠配当方針」の下で各学校が特色ある活動を展開、
- ii) 文部科学省による学校事務職員の加配措置、
- iii) 自治体の研修を通じた教職員や学校支援人材の開発・育成、

などの取組が行われ、コミュニティ・スクールの持続可能な仕組みの構築につながっている。

③ 地方版コミュニティ・スクールの特質

国の制度を利用しない自治体独自のコミュニティ・スクールの取組（いわゆる地方版コミュニティ・スクール）について、全国4地域を分析した。これらの取組では、学校運営の基本方針の承認、教職員の任用に関する意見の申出といった、国の制度で規定されている役割権限が認められていないが、以下の特質が見られる。

- i) 現状の取組で一定の成果が上がっているとの認識がある
- ii) 教育委員会のイニシアティブで財源措置が行われているが人材面で課題がある
- iii) 運営には各学校に自由度がある
- iv) 背景に社会教育の充実がある

④ 「地域とともにある学校」づくりの方向性

学校運営協議会（コミュニティ・スクール）の制度は、平成16年度の導入以来取り組む自治体数も増え、本来の学校運営の改善の機能だけでなく、地域づくりの核としての役割も注目されるようになり、新たな局面を迎えつつある。それに伴い、多様な課題も明らかになっている。今後、更に各学校や地方の多様な取組の実態を踏まえた柔軟な支援策の検討や、学校単位で置かれる学校運営協議会の設置単位の見直し、学校運営協議会が地域活性化に資する役割を正面から見据えた制度的枠組みの検討が期待される。

⑤ コミュニティ・スクール等の先進的な事例の訪問聞き取り調査の報告（7事例）

(2) 地域の核としての学校—英米の事例— (第2章)

英国編では、英国（イングランド）における拡大学校サービス(Extended Services)[※]と学校理事会(School Governing Body)の政策を取り上げた。これらは、保護者や地域住民が学校経営に参画するとともに、学校を核にした地域再生や家庭の教育力向上に取り組むための政策であり、これらの現状と課題を整理した上で、「地域とともにある学校」を推進するための視点について、関係者が協議する場、継続的な活動とするための条件整備及び人材育成の三つの点から整理した。

※拡大学校サービス：学校が、地域の他の組織と連携しながら、開校時間及びその前後に、子供や保護者、地域住民に対し多様な活動を提供するサービス。活動例：スポーツ・文化クラブ、保育事業、保護者・地域住民への社会教育や福祉事業

米国編では、コミュニティ・スクールや学校施設の複合化など、本研究と共通する施策の状況を整理し、これらの施策の実施過程とその成果、ガバナンス上の問題等が分析されている研究動向をレビューした。

<表>日本と英米の関連施策 (第2章で言及していないものについては []))

	日本	イギリス	アメリカ
①学校の運営に地域が関与	学校運営協議会	School Governing Body	[School-based decision making, Local School Councils]
②地域の側が学校運営をサポート	学校支援地域本部	Extended Services	[Booster Club]
③学校を地域の核として学齢児童対象の総合的なサービス提供	放課後学習支援、放課後子供教室	Extended Services	Full-Service Community Schools, 21st Century Community Learning Centers
④学校を地域の核として成人を含めた地域住民サービスの拠点	施設の複合化	Extended Services	Full-Service Community Schools, Combined School/Public Libraries

(3) 都道府県教育委員会と市町村教育委員会による指導行政の現状と学校の組織文化 (第3章)

①教育委員会の指導行政（指導主事の配置、学校訪問等）の現状

- ・市町村の指導主事数はおおむね人口規模に比例しており、コミュニティ・スクールの支援を実施している市町村は規模が大きい傾向にある。指導主事数が少ない市町村は、校内研究の講師の派遣等を都道府県と調整して対応している場合が多い。
- ・市町村の9割は学校への計画的な訪問を行っている。指導主事数が多い場合学校の要請に応じた訪問も実施しているが、指導主事がない市町村では計画訪問のみとなる傾向にある。

②指導行政の状況と学校の組織文化

<指導主事が都道府県に多く配置されている3道県と市町村に多く配置されている3府県での調査結果>

- ・都道府県に多くの指導主事が配置されている自治体では都道府県と市町村が共に計画的に学校を訪問している傾向が見られた。一方、市町村に多くの指導主事が配置されている自治体では、都道府県が計画的に訪問する割合が小さく、市町村が計画的に訪問していない場合もあった。

- ・学校の組織文化[※]については6自治体間で違いが見られたが、指導主事の配置状況との関係については明確な傾向は認められなかった。学校に与える影響は、指導主事の配置状況だけでなく、指導主事がどのように学校を訪問指導しているかが大きいと推量される。

※学校の組織文化：使命・責任の共有，同僚に授業を公開する規範の存在，教員の裁量性，同僚とのコミュニケーションの状況，教員間の多様性，従来のやり方の重視，について調査

(4) 教員の人事異動の範囲から見る『地域』（第4章）

県費負担教職員の人事異動は、県内全域で異動する場合や教育事務所等の範囲内で異動する場合などがある。本調査研究では、人事異動の現状について全国的な調査を行い、人事異動ブロックの設定状況やブロック内外の異動率等について分析するとともに、人事異動に際して、教育事務所が中心的な役割を担っている2県のケース及び市町村に移譲された教職員人事権を複数自治体が協議会方式で運用しているケースについて分析し、人事異動範囲の観点から教育行政の適正規模を検討した。

その結果、現在の人事異動ブロックは人口10万人～30万人規模で設定されていることが最も多かったが、実際には、歴史的に形成された地域的なまとまりや、通勤可能な範囲という条件も考慮されている。そして、どれくらいの地域的な広がりを通正と考えるかという点については、単に地域的広がりだけを指標とすることは適当ではなく、地域の教育目標や地理的・社会的条件によって異なるものであり、多面的な調査研究を継続していく必要がある。また、将来の人口減少や学校の統廃合などにより、今後人事異動範囲が変化していく可能性がある。

(5) 社会教育主事及び社会教育主事有資格者の活動による「地域とともにある学校」の推進（第5章）

①社会教育主事による支援

- ・社会教育主事は、学校と地域の連携を推進するため学校の求めに応じて助言することが可能となっているが、学校関係者から十分に認知されない状況も見られる。これに対し、教育事務所の社会教育主事に対して指導主事を兼務発令し、学校にアプローチしやすい体制を整えている自治体もある。

②社会教育主事有資格者の活用

- ・社会教育主事として発令されていないが講習を受けるなどして社会教育主事の資格を有している者（社会教育主事有資格者）は、学校と地域の連携を効果的にコーディネートできることから、各地において意図的に学校に配置する取組が行われている。
- ・社会教育主事有資格者は、i) 地域人材の協力体制づくり、ii) 学校の受入れ体制づくり、iii) 地域づくりの視点での学校支援の展開、の3点において、効果的にコーディネート活動を行っており、その属性（教員、地域住民、行政職員等）に応じて異なる役割を果たしている。「地域とともにある学校」を今後も推進していくためには、社会教育主事有資格者の活用を進めることが効果的である。