

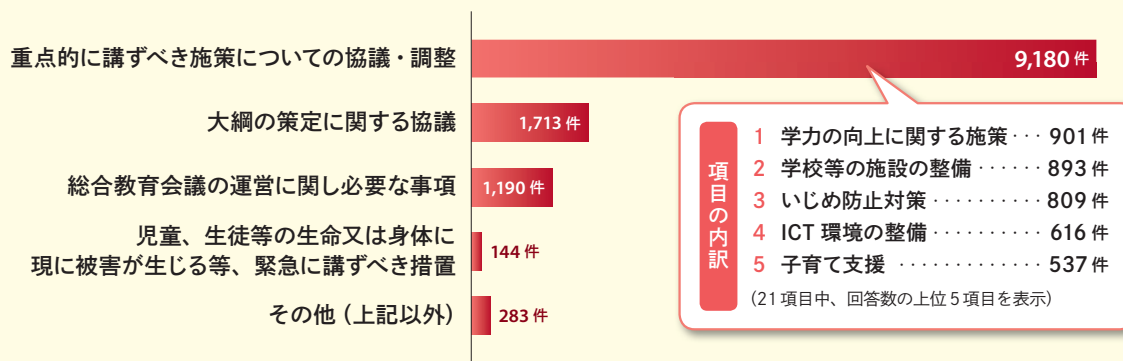
ひとを育てる

まちを創る

教育行政の これから

新教育委員会制度に移行して4年が経過した。総合教育会議の開催率は99.9%に上り、首長部局と教育委員会が連携して教育施策の充実を図る自治体も目立つ。中には、定住人口の維持・増加などの地域活性化を明確に企図した取り組みも見られる。これからの世界を担い、まちを創る子どもたちの資質・能力を育むために、どのように教育行政を進めていけばよいのか。有識者の提言や自治体の事例を通して、まちづくりの観点を含めた教育委員会のあり方を考えたい。

◎総合教育会議の内容 (2015年4月～2018年9月のもの。複数回答)



注) 集計対象は総合教育会議を開催済みの自治体(都道府県・指定都市67、市町村1,717)。
* 文部科学省「新教育委員会制度への移行に関する調査」(2018年9月現在)を基に編集部で作成。

教育の大目的を踏まえ変革し続ける姿勢が、ひとを育て、まちを創る教育を実現する



兵庫教育大学大学院 学校教育研究科
教育実践高度化専攻 教育政策リーダーコース 教授
ひわたし まどか
日渡 円

人口増加などの地域活性化に結びつく手段として、教育の充実が注目されている中、教育行政に求められることは何か。現職の教育長や校長を対象とした大学院のカリキュラムを開発し、指導を担当する日渡円教授に、教育行政の課題、教育委員会が担う役割や、教育長が求められる資質・能力などについて聞いた。

ひわたし・まどか 宮崎県宮崎市立学校、同県教育委員会、同県五ヶ瀬町教育長を経て、兵庫教育大学教職大学院教授に就任。教育長養成コースの開発を担当し、2015年度から現職。中央教育審議会臨時委員、滋賀県大津市教育委員等も務める。専門は教育政策、教育行政。2011年度から、市区町村教育長のリーダーシップ発揮を支援すること、及び情報交換の場を提供することを目的として、「全国市区町村教育長セミナー」を開催している。

新教育委員会制度の影響

首長の権限と責任の明確化で教育行政にも変化が

2015年度に「改正地方教育行政法」*1が施行され、新しい教育委員会制度となりました。改正のポイントを改めて述べると、次の4点となります。

- ①教育委員長と教育長を一本化した「教育長」を設置
- ②首長が教育長を任命
- ③教育施策を公的に議論する「総合教育会議」を、首長が招集
- ④首長が教育に関する「大綱」を策定

すなわち、地方教育行政における首長及び教育長の権限と責任が明確化されました。

改正から約4年が経ち、実態として以前の教育委員会制度とあまり変わらないという声も聞かれますが、私は、新しい教育委員会制度は、今後の教育施策に大きな変化をもたらすと考えています。

選挙で選ばれる首長は、選挙時に有権者に向けて自身の政権公約（マニフェスト）を掲げます。教育施策についても、当然マニフェストを表明しなければなりません。市民はそれを踏まえて投票するわけですから、当選した首長はマニフェストを遂行するために総合教育会議で提議することが求められます。そこでの議論によって首長の考え通りにならなかったとしても、教育施策に影響を及ぼすでしょう。

見方を変え、首長は総合教育会議で、マニフェストに掲げていない教育施策を提議できません。それは、市民から承認された施策ではないからです。つまり、マニフェストに教育施策を盛り込んでおかなければ、首長は自らの役割と責任を果たすことができなくなります。教育委員会は政治的に中立であるため、教育行政は教育委員会に任せるといった考えも以前は根強かったようです。しかし、権限と責任が明確になった

今、首長には教育についても高い見識が求められるのです。

教育施策が首長候補者のマニフェストに明示され、選挙戦を通じて議論されることで、子育て世代だけでなく、市民全体の教育施策に対する関心は一層高まっていくと考えられます。自分たちの住むまちの未来のために、どのような教育施策が有効なのか、あらゆる世代の市民が熟考することで、教育施策への期待が高まり、また、求める内容や水準も変わっていくかもしれません。

教育行政のあり方

学校教育、家庭教育、社会教育全体の充実を図る

ここで今一度考えていただきたいのは、教育の目的は何か、その実現に向けて教育行政はどういった役割を担っているかということです。

教育基本法では、教育の目的は次のように定義されています。

*1 正式名称は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」。

(第一条) 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。

この目的を、教育にかかわるすべての人が十分認識していることが大切です。そして、目的の達成のために行われるのが、学校教育、家庭教育、社会教育です。この3つがそれぞれ充実していることが重要ですが、多くの教育委員会、学校、教員、そして市民は、学校教育に意識が向き過ぎているのではないかと感じています。

講演や研修の際、私は先生方に「あなたは子どもの教育にどのくらい影響力があると思いますか。また、家庭教育の影響はどのくらいあると思いますか」と質問します。正確に統計を取っているわけではありませんが、平均的な答えは、学校教育が50%、家庭教育が40%です。次に「教員であるあなたが、学校教育と家庭教育から受けた影響はどのくらいですか」と聞くと、学校教育が30%、家庭教育が60%という答えが返ってきます。

学校教育で自分が影響を与えているのは50%、影響を受けたのは30%——この20ポイントの差が、教員としての責任感やモチベーションの表れであり、一方で使命感が強く、多忙化の原因だと言えるでしょう。

また、「あなたは現在教育を受けていますか」も、よくする質問です。社会人では、「受けていない」と答える人が大半です。しかし、教育の目的は、人格の完成と社会人としての資質を身につけることですから、教育に明確な終わりはないはずです。

生涯における学校教育、家庭教育、社会教育の割合は、**図1**のようになると考えます。昨今、家庭の教育力に課題があり、家庭で果たせない役割を学校が担うことを期待する風潮がありま

す。しかし、そもそも家庭教育と学校教育の役割は異なります。双方の役割が十分果たされることで、教育の目的も達成できるのではないのでしょうか。

したがって、教育行政においても、学校教育、家庭教育、社会教育を総合的に見て、それぞれの役割や特徴を捉えて相互の調整・連携・協力を図ることが重要なのです。

教育目標の考え方

国・自治体の目的を踏まえて学校教育目標を立てる

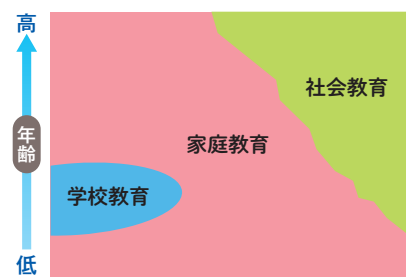
学校教育、家庭教育、社会教育がそれぞれの役割を果たし、連携していくためには、三者がそろって、学校の現状、家庭の現状、地域の現状を把握して課題を共有し、共通の大目標を立てる必要があります。まず、「どのようなまち（地域）になりたいのか」という理念があり、それを実現するためにどのような教育をすればよいのかを考え、その下で学校教育・家庭教育・社会教育それぞれの目標を立てられ、すべきことが明確になります。これは、コミュニティ・スクールの考え方と同じです。

三者が大目標を共有している状態であれば、学校教育目標には地域住民の考えが反映されることとなります。学校教育活動に地域の独自性が発揮され、それが魅力的なものになれば、「ここで教育を受けさせたい」「ここに住みたい」と思われるまちづくりにつながるのではないのでしょうか。

そして、忘れてはならないのは、学校教育には、社会で必要とされる資質・能力を育む役割があることです。つまり、学校教育目標は、国の教育の目的、自治体の教育の目的を踏まえたものになるはず**図2**。

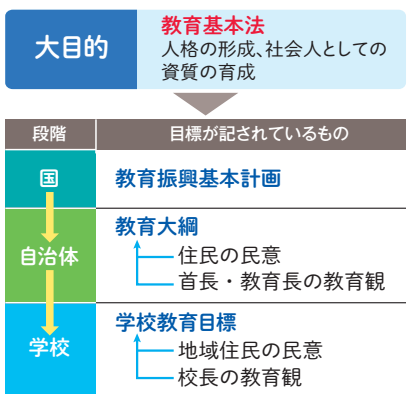
ところが、学校教育に強く意識が向くあまり、学校の中だけで児童・生徒の姿を捉えてしまい、学校教育

図1 学校・家庭・社会教育の割合



*日渡教授提供資料を基に編集部で作成。

図2 教育目標のブレークダウン



*日渡教授提供資料を基に編集部で作成。

目標が今の12歳、15歳の姿となっているケースがよく見られます。そうではなく、子どもが学校卒業後に社会で活躍する姿を見据え、そこから逆算して捉えた12歳、15歳の姿を学校教育目標にしてこそ、学校教育の役割が果たせると考えます。

自律した学校経営に向けて

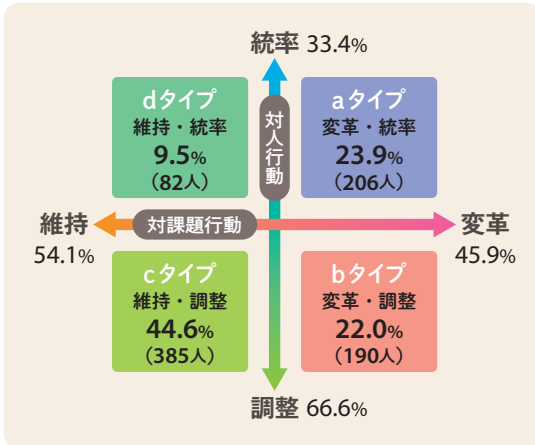
予算を要求型に変え、学校は目的を明示し、教委は厳密に査定

家庭や地域と連携し、社会に開かれた教育課程とするためには、自律した学校経営にすることも重要な鍵となります。教育委員会には、学校に「ヒト、モノ、カネ」の権限を持たせることを検討してほしいと思います。

現状、学校が持つ権限は、教育課程の編成権など限定的です。しかし、私は、校長の意見具申権を最大限に活用することで、人事や予算に関する校長の裁量を拡大できると考えて

図3 市区町村の教育長のタイプ分類と、求められる資質・能力

■市区町村の教育長のタイプ分類



■各タイプのイメージ

- aタイプ 変革・統率** 新たなビジョンを明示し、教育長自らが主導する。
- bタイプ 変革・調整** 新たなビジョンを明示し、組織内外の調整を図る。
- cタイプ 維持・調整** これまでの施策を重視し、組織内外の調整を図る。
- dタイプ 維持・統率** これまでの施策を重視し、教育長自らが主導する。

■改革が期待されている施策で成果を上げたタイプ

事業内容	多かったタイプ	
独自の教員加配を行った	aタイプ	28.2%
教員の人事異動を工夫した	aタイプ	38.9%
市(区)町村費で教職員を採用した	aタイプ	37.4%
都道府県の基準と異なる学級編制を実施した	aタイプ	13.5%
独自の教材を作成した	bタイプ	23.3%
地域住民の生涯学習に関する新事業を興した	bタイプ	22.4%
地域住民のスポーツ振興に関する新事業を興した	dタイプ	20.5%
地域の文化財に関する新事業を興した	aタイプ	18.1%

◎資質・能力を捉える視点

- 対課題行動** 情報収集、分析、構想、企画、判断、実行
- 対人行動** 対人理解、状況理解、対人影響、支援・指導、チーム形成、相互成長

* 日渡教授提供資料を基に編集部で作成。

います。自らの裁量で学校を動かせるとなれば、教育活動の目標、計画をより丁寧かつ現実的に考え、実行に移せるはずです。

具体的には、人事や予算の目的と用途を明示した要求配分型にする方法が挙げられます。ポイントは、学校は目的を明確に示し、教育委員会はそれを厳密に査定することです。単に学校の裁量権を拡大するだけでは、目先の目的に走りがちです。しかし、税金を活用する以上、地域の目的に合致した用途であることが必須であり、その観点での査定が重要です。

校長の同一校在任期間についても、学校経営の観点から検討すべき課題の1つです。教育活動の成果が出るには時間がかかります。継続的に取り組む必要があり、一律に区切れるものではないはずです。

教育長に求められる資質・能力
「維持」よりも「変革」タイプ
自己研鑽の姿勢も必要

学校教育を含む教育全体の行政を

担う教育委員会と、教育委員会をリードする教育長には、どのような資質・能力が求められるのでしょうか。それを探ろうと、私は2012年に全国の市区町村の教育長を対象としたアンケート調査を実施しました。資質・能力を分類する軸を「対人行動」と「対課題行動」として4タイプに分け、近年、改革が期待されている施策について成果を上げた行動タイプを分析したのです。

すると、「変革タイプ」の方が、「維持タイプ」よりも成果に結びつく割合が高いことが分かりました(図3)。さらに、「変革タイプ」は、教育長自身が重要だと考える資質・能力の項目数が多く、とりわけ「構想」「判断」「分析」「対人影響」「支援・指導」「チーム形成」の重要度が高いという結果が出ました。

また、本調査では、回答した教育長の約8割が教員出身者であり、教員、教頭、校長と役職を経て、教育長になっていく図式が改めて見て取れました。しかし、教員と校長・教育長とでは、明らかに職が異なり、

求められる資質・能力も異なります。新しい職に就けば、研修・自己研鑽が欠かせないはず。そうした観点からも、変革タイプの資質・能力が求められるのだと考えます。

今、教育行政は変革期にあり、施策の現状維持ではもはや立ち行きません。新学習指導要領では、これまでお話ししてきた「地域に開かれた教育課程」の実現が求められていますし、地方分権・権限移譲の進行も予測されます。教育長には、国や自治体の動向、社会の変容、市民の意向など、教育に関する情報を収集・整理し、自らの教育観を通して目標を立て、その実現に向けて行動する存在となることが求められています。

地方行政全体の観点からも、教育は人口増加などの地域活性化につながる施策として重視されつつあります。ただ、そもそも教育の目的は、自分たちの国やまちを自らの手で築いていく市民を育むことです。その目的を理解し、おぼれずに教育体系を築くことで、まちの活性化に資する教育が実現できるのではないのでしょうか。