

講演録

演題：「学びの場の多様性と教育組織運営」

講師：東京学芸大学副学長 佐々木 幸寿氏

日時：平成29年8月30日（木）（第8回 長野市活力ある学校づくり検討委員会）

場所：長野市役所第一庁舎5階 庁議室

こんにちは、東京学芸大学の佐々木幸寿でございます。本日はよろしく申し上げます。タイトルは「学びの場の多様性と教育組織運営」と難しい感じを持たれると思いますが、よろしくお願いたします。私の専門は、地方教育行政の研究です。教育長の資質とはどうあるべきか、地方の教育行政をどうしたらよいかというテーマで研究を進めてまいりました。長野市は熱心に改革をご検討されていると感じました。今回は、研究の中で得た知見等を参考にして、お話をさせていただきたいと思っております。

<現在の学校が抱えている課題>

まず、現在の学校が抱えている課題から始めます。一つ目として、少子化の対応があります。先ほど市長とお話をしましたが、長野市の場合は人が減っているだけでなく、入ってくる人もあるということですので、入って出てという視点で考えなければいけない面があります。全国の状況と違う面もありますが、人数が少なくなることで学習集団が小さくなった場合どうするか検討しなければいけません。二つ目は、社会に開かれた教育課程ということです。学校の教育課程は社会に合わせた目標を社会と共有していかなくてはいけない点が問題になっています。社会では何を学んだかはあまり問われません。カリキュラムも、社会的視点から何を学ぶかということ、さらには、何ができるようになるかということが問題とされています。三つ目は、子どもの学力保障についてです。現代は、知の世紀といわれています。ひたすら勉強をして点数がとればよいという時代ではなく、次の時代を見ながら新しい価値を創り出していくような学力が求められていると考えます。四つ目は、地域の核としての学校、地域課題への対応についてです。学校がなくなることで地域が失われていく側面もありますが、新しく学校を統廃合することにより、今までなかった新しい地域をどう作っていくかという問題が生じます。地域の教育力が衰退するという面もありますが、地域の衰退を防ぐというだけでなく、新しい地域をどのように作っていくのかということも考えていかなければいけません。五つ目には、学校組織も従来のように上からの指示で動くだけではなく、自ら改革する意識を持った学校組織が求められるのではないかと考えています。新しい教育課題に対して、学校自身がどのように対応していくのかということ、改めて考えていかなければならないと思っております。

<長野市の課題>

長野市の課題について考えてみたいと思っております。長野市は危機感を持ち、改革をかなりやっているのではないかと感じました。長野市では、幼保小中高一貫した教育、信州型コミュニティスクール、連携推進ディレクターの配置といった取組を行っており、改革に打って出ようとする姿勢がう

かがえます。

その一方で、市教育委員会の課題として、少子化に対応した学校づくりや、学力向上、授業改善、多様な地域への対応などがあります。この点について、長野市はかなり難しい問題を抱えていると思います。大規模な都市でありながら、山間地も抱えていて、場所によっては人口が増えている地域もあります。先ほどの市長からの話では、入ってくる人も相当数いるということですので、全体として人口が減りながらもその構成は変わっているということで、長野市を構成する地域は、その特性も一つ一つが違うのではないかと思います。また、この大きな行政組織をどう動かしていくのかということも大きな課題であると思います。私は全国の行政組織をあちらこちら見ていますが、成功しているのはだいたい小さな行政組織です。比較的小規模な町村は、町村長や教育長の個人のリーダーシップで改革を進めることができます。これだけ大きな組織だと改革は相当難しいのではないかと、というのが私の第一印象です。大きな組織を画一的に改革しても、地域の多様な状況に細やかには対応できません。

学校改革は、非常に難しい側面を持っています。学校教育には、外からは見えない点があります。長野県は、「教育県信州」といわれてきましたが、それでも、学力が伸び悩んでいるとか、不登校の問題を抱えているということ、教育関係者から聞いたことがあります。教員組織は、外からは見えない特殊な組織です。この組織を変えることはかなり難しいのですが、うまくこの組織を動かすことできれば、学力向上等の大きな成果を上げることができるはずです。一方、この教員組織をうまく活用できないと、いくら予算をつぎ込んでも大きな成果は期待できません。一般行政の施策は、基本的に「事業型」です。予算を付けて、事業を企画実施するというスタイルですので、予算を確保して、ものを作ったり、事業を展開したりすればよいということになります。しかし、教育行政は「動員型」の行政です。つまり、教員を動かさなければ効果は期待できないのです。お金をかけても教員が動かなければほとんど何もできません。立派な体育館、図書館、学校を作っても、教員が動かなければ何にもなりません。教員組織をどう動かすかということが大きなポイントになります。

今日は、宮崎県五ヶ瀬町、秋田県東成瀬村、岩手県二戸市を紹介します。この三つを選んだ理由は、人口規模が小さく、財政的にも厳しい条件の中で、教育長が特色ある取組を行うことで、学力向上等に大きな成果を上げているという点です。

《 I 教育行政機構の特質と変化 》

最初に、教員組織とはどういうものかについてお話します。まず、教育委員会制度について、表の機能と裏の機能に話を分けて話をしたいと思います。はじめに、教育委員会制度の表の機能について述べます。教育委員会は、もともとはアメリカでできた制度です。かつて、「大草原の小さな家」というドラマがありましたが、あの頃を想像してもらいたいと思います。当時は、衣食住、治安、教育も全て自分たちで賄わなければいけません。子どもたちの教育も、地域住民が、自分たちで学校を作り、先生を雇い、学校を運営していくということでした。学校を運営するために作られたのが、教育委員会（スクールボード）で、二つの原則によって運営されていました。一つは、地域住民などの教育に関する素人が教育委員会の方針をきめるという原則（レイマン・コント

ロール) ですし、もう一つが、教育行政の専門家である教育長が地域住民などの素人に助言するという原理(プロフェッショナル・リーダーシップ)です。日本の教育委員会制度は、戦後、日本に導入され、その後の日本国内の情勢の変化にもともなって、日本型の教育委員会へと姿を変えてきたという経緯がありました。現在、教育長1人と教育委員4人の合計5人が協議して教育委員会の方針を決めるという形になっています。基本的に、教育委員会は合議制の執行機関ということで、行政機関としての色合いが濃くなっています。現在の日本の教育制度は、アメリカと違い、中立性・継続性・安定性を旨として運営されています。簡単に説明すれば、中立性というのは政治家である首長が直接口を出せないということで、選挙で選ばれた首長といえども、その意見がそのまま教育に反映されたのでは困るということで、合議で運営されています。中立性・継続性というのは、基本的に教育政策が首長選挙に左右されないということで、教育委員会の委員も徐々に入れ替えられ、政策が激変しないような安定的な制度になっています。

今日お話ししたいのは、教育委員会の裏の機能についてです。教育委員会には表の機能と裏の機能があり、これを理解していないと、教育委員会の考え方、教育行政をどう考えたらいいか分からないように思います。端的に言えば、教育委員会制度は、55年体制の下では、外見的には地方分権の形態をとりながら、中央集権システムとして機能していたということです。少し前まで、教育委員会は、役所の中でも特殊な組織でした。首長が動かそうとしても動かさない組織でした。これは警察と同じで、基本的に、国と地方が一体的に動いていました。教育行政は、文部科学省が学習指導要領等の基準を通して教育の内容を決めて、予算も補助金等を通じて統制していたということです。地方にありながら、住民が選んだ首長は口が出させないのですが、その一方で、国一都道府県教育委員会一市町村教育委員会一学校という縦割りで動く組織になっていたのです。そのため、教育改革に熱心な首長は、学校を変えたいと思っても、教育委員会は動かないということになります。教育委員会がやるべきことは上から下りてきます。予算も国から下りてきます。人件費も、校舎の建設費も、国からの補助金でした。これが教育委員会の裏の部分です。教育委員会は、地方の組織でありながら、ずっと国の指示のもとで動いてきたという経緯があります。しかし、2000年頃に地方分権一括法ができたことによって、国が地方に対して直接口を出せなくなりました。三年前には、教育委員会制度が変わり、首長が教育長を任命することになり(議会の同意は必要ですが)、総合教育会議を通じて、基本方針については首長が教育に口を出せるようになりました。これによって、現在、教育委員会は首長の影響を受けるようになってきています。

今日のメインの話は、裏の機能の二つ目になります。県費負担教職員制度の下で、教員がインフォーマルな人的ネットワークを形成してきたということです。教員の採用や任命は県教委が行いますが、サービスの監督権は市町村にあります。したがって、教員の所属意識はどこにあるかということ、松本市とか上田市に勤務していても最終的な人事権は県が持っていますから、市町村が統制しようとしても、教員からいうと県の人事で動いているので、市町村への所属意識は当然薄くなります。では、全てを県が握っているのかということ、市町村の学校に勤務している間は、その教員の身分とサービスの管理は市町村が握っているということになっていますので、県もおおっぴらに口を出すことはできません。ですから、県もしっかり口を出せないし、市町村も決定的に人事権を持っていません。その結果、県からも市町村からも独立して、教員の人事ネットワークが形成されることになります。結果として、教員ネットワークの影響の下で人事が行われるということになります。本来な

らば県教育委員会が人事権を握っているはずなのに、実質的に、教員集団が、インフォーマルに人事に影響を与えるという状況も見られます。そうすると、たとえ首長であっても、教育長であっても、教員集団を直接的に動かすことはできないということになります。全国的に見ると、それぞれの県で、それぞれのネットワークを作っています。これは、私の印象ですが、比較的学力が高いといわれる県は、インフォーマルなネットワークとフォーマルな組織が基本的に一致しているように感じます。

近年、教育行政が変化してきて、2000年の地方分権一括法以来、国も地方に口を出せなくなってきました。これによって、地方の教育委員会の様子も、多様化してきているように感じます。従来と変わらず国の方針を待ってから教育施策を作る教育委員会があります。首長と教育委員会が連携し、一体となって運営している教育委員会もあります。また、数年前の大阪市では、首長が教育行政の在り方について公然と発言する事例もありました。従来は、全国的に国の縦割り支配が行われていましたが、今は、このように、指示待ちの教育委員会、首長に寄り添っていく教育委員会、首長の指示に従っていく教育委員会に分かれているように思います。教育委員会を調査していく場合にも、それぞれの教育委員会が違っていますので、人事ネットワークがどうなっているのか、どのように運営されているのかをよく見ないと、どう改革してよいのか分からなくなります。地方分権が進み、教育委員会制度も変わり、インフォーマルな人事ネットワークも変質してきています。国の縦割りの統制がなくなり、自分たちで教育政策を決定する力のない教育委員会は、誰の指示に従えばいいか分からなくて漂流しているように思います。

《教員のインフォーマルな人的ネットワークの功罪》

しかし、教員のインフォーマルな人事ネットワークは、様々な問題を抱えています。現実として、これが日本の学校教育を支えているという実態があります。OECDのPISAという国際学力調査がありますが、日本はトップグループにいます。シンガポールなどの都市国家、地域を除けば、ほぼ1位といってよいかもしれません。しかしながら、日本は学校教育にお金をかけていません。お金をかけていないのに、トップレベルにあるのです。なぜこのようなことが起こるのか。先生方が勤務時間を越えて働いて頑張っているというのが、その主な理由の一つだと考えられます。教員と行政マンとは働き方が大きく違います。行政マンは権限と責任が明確ですので、権限と責任のない部分には手を出しません。教員の仕事は、権限と責任で区別したら仕事が成り立ちません。困っている子どもや家庭が目の前にいれば、教員は、自ら関わっていくのですが、これを可能にしているのがインフォーマルな人事ネットワークになります。教員は仲間同士の目を気にします。仲間にも認めてもらいたいと思っています。仲間にも認めてもらうことが教員の自己実現になります。だから、時間外でも、休日でも、多くの教員は、部活動や地域の活動に参加していきます。参加しないと「お前、教員としてどうなんだ。」と言われ、「勤務時間だから帰ります。」などと言うと「お前、教員として務まるのか。」と周りから思われてしまうわけです。その裏には、長い間にわたって行われる、インフォーマルな評価があるわけです。長い期間にわたって、先輩や同僚たちに仕事ぶりを見られ、人物評価を含めた教員同士による相互評価が行われるわけです。その中で人事評価が決まっていくから、気が抜けないというわけです。教員の場合は、インフォーマルなだけに、より本音での人事評価が行われるということになります。とにかく生き方まで評価されるということ

になります。子どもにどう献身したかとか、どのような授業をしているかという点を評価する風土があることによって、今の日本の教育は維持されているということになります。一方、ガバナンスを確保するために、知事や首長の指示に忠実に従う教員の組織に変えていったらどうなるでしょうか。教員が、決められた権限の範囲内だけでしか働かなくなったら、日本の学校はどうなるでしょうか。教員組織をどう動かすかということは難しい問題です。今、働き方改革ということが言われていますが、この点を分かった上で改革しないと大変なことになります。

教員のインフォーマルな人事ネットワークには、弊害があることも事実です。教育委員会によるガバナンスを阻害すること、時として教員相互の関係や仲間関係の都合を優先することもあります。また、変化を嫌うということも指摘されています。こういった多くの問題点がありながらも、学校教育を実態として支えているのは、教員のインフォーマルな人事ネットワークだといえます。長野県がどのようなネットワークの状況にあるのか、これを踏まえた上で、長野の教員に、学校教育に積極的に関与させるにはどうすればよいのかを考えることが重要だと思います。

《教員のコミットメントを確保する多様な方法》

現在、統制により教員を動かそうとする方法が色々と試されています。東京都の場合は、統括校長・校長・副校長・主幹・指導教諭・教諭とピラミッド組織にし、今までの鍋蓋の形から大きく変化させています。東京都はこのように階層化によってガバナンスを確保しようとしているわけですが、管理職不足などもあり必ずしも成功しているわけではありません。しかし、こうでもしないと東京都の教員全体を動かすことはできないという事情もあります。逆に、学力日本一とされている秋田は昔のままです。一部に主幹を設けているところもありますが、ほとんど従来の鍋蓋型の組織のままです。秋田の先生方は、相当に頑張っていると思いますが、心を病む教員も少ないと言われています。それは、昔ながらの親和的な人的ネットワークで、お互いを支えながらやっているからだと思います。また、地域によっては、積極的な情報公開によって、教員が自ら頑張るように環境づくりをしているところもあります。保護者や地域住民を積極的に学校運営に参加させて、保護者や子どもに十分に説明させる環境を整えているところもあります。また、インフォーマルなネットワークとフォーマルなネットワークを一致させようとしているところもあります。インフォーマルな組織を県単位、地域単位で構成し直しているところもあります。

ここまでが前半の部分です。教員組織とは何か分かっていただけたかと思います。

《Ⅱ 事例に見る教育組織の運営》

これからは事例についてお話しします。長野市の教育行政も、これだけ多様な地域を抱えていながら、地域に最適な教育は何かを追求していると思いますが、ここでは、三つの教育委員会の取組を紹介したいと思います。

宮崎県の五ヶ瀬町と秋田県の東成瀬村、岩手県の二戸市の教育長はタイプが違います。五ヶ瀬町は行政出身の教育長です。自らの強いリーダーシップに依拠した改革を行っているように感じます。秋田県の東成瀬村は義務教育出身の教育長です。秋田県は、公的な組織と私的な組織が一致しているように感じます。岩手県二戸市の教育長は高校出身です。小中学校の教員のネットワークと高校の教員のネットワークが異なっているため、高校出身の教育長は、このネットワークをどう動かす

のか苦勞しているように感じます。それぞれ特徴があるので見ていきたいと思います。

【五ヶ瀬町（宮崎県）】

宮崎県五ヶ瀬町は、宮崎県と熊本県の県境の山間地に位置し、調査に入った頃は人口が約 4,400 人、現在はもっと減っているかもしれません。三世代同居率が高く、小学校 4 校、中学校 2 校（調査当時）ですが、全て小規模です。例えば 4 年生は、A 小は 10 人、B 小は 12 人、C 小は 7 人、D 小は 9 人です。全員合わせても 38 人で、1 クラスで事足りるような人数です。事務局には教育長のほか、教育職は指導主事が 1 人配置されています。教育長は、県からの出向者でエネルギッシュな人物です。彼は県にいる時から改革志向で、学校事務職員の改革、教員評価にも携わっています。常識や慣例にとらわれることなく、改革を進めようとする考え方を持っています。教育長は、教育行政だけでなく、町全体をトータルで運営することを考えています。教育長の課題設定は、改革志向、実践志向、分権志向です。分権志向というのは、国や県の方針をそのまま受け取るのではなく、町にとって必要だと思ったことはどんどんやっています。教育長は、環境解釈という点でも優れていると感じました。自分たちの置かれた条件を最大限生かすにはどうしたらよいかを考えています。例えば、人が少ないという条件を悪いことだと考えていないということです。むしろ、利点だと捉えています。SWOT 分析というのがありますが、長所・短所を分けて、長所・短所をそれぞれメリット・デメリットとして見るわけです。一般的に弱点に見えるものから利点を見出すこともできます。小中学校は山間部にあり、バスも 1 日に数本しか来ません。コンビニエンスストアもありません。しかし、小中学校というのは全国一律の基準で作られていますので、校舎、体育館、図書館などは、都市部と全く変わったところがありません。人口当たりで考えると、これはとても有利なことになります。小規模であることが、学校と行政と社会と地域住民が一体となって有機的に統合することで、有為に展開することができます。この教育長が赴任する前は、統廃合の方針でしたが、環境解釈を踏まえて、小規模校を維持するという考えに変わったと伺いました。統廃合すれば、教員の総数は減少します。教員は、県費負担教職員ですから、給料は国と県から出ているわけです。統廃合して人を減らしても、町の得にはなりません。一部町で持ち出す部分もありますが、大卒の高学歴職員を、町の持ち出しがないにもかかわらず、手放すという手はないという考え方で、このような理由で統廃合をやめ、むしろ職員を積極的に活用する方針に転換したものと考えられます。次に、カリキュラムについて話をしたいと思います。五ヶ瀬町は、小中一貫ということで、小 1 から小 4 を基礎定着期として一まとまり、小 5 から中 1 を基礎活用期、中 2、3 を探究期としています。そして、町内小中学校の週時程、校時時程を合わせて連携が組みやすいようにしています。水曜日は各学校で研修等を実施しています。年間を通じて 25 分間のモジュール授業を実施して、基礎学力を維持しています。一番すごいと思ったのは G 授業です。G は GOKASE の G です。小規模の学校の問題点は人数が少ないことですが、これを一箇所に集めて、定期的に、合同授業を行っています。学習集団は固定的なものではないと解釈し、A 型（学年間連携）、B 型（単学年）、C 型（小中連携）と分けています。小中連携で何がいいかといいますと、例えば、中学校の体育のスペシャリストが小学校へ行って教えると、子どもが早く走れるようになったり、うまくなったりします。また、小中連携だけでなく、学年間連携でやったり単学年でやったりしています。L（30 人）、M（10～29 人）、S（1～9 人）と、最適人数の学習集団を作っています。例えば、合唱は人数がいないと成り立ちませんが、数学などはできるだけ少人数の方がやりやすく、きめの細かな指

導ができます。一つの例を挙げますと、3年生 44 人、4年生 38 人の学年間連携を行います。この場合、教員は 8 人おりますので、4 年生の合唱指導を 1 人の教員が担当します。残りの 7 人は、3 年生を 6 人程度で編成されたクラスで、少人数の数学の指導を行ったという事例があります。少子化になると人数が少なくなりますので、必要な場合は人数を集め、少人数でやりたいものはそのままで行うことができます。G 授業は 2 ヶ月前から内容を検討し、直前まで授業計画を練るといいます。この検討会を水曜日に行っています。教育長がおっしゃるには、県の様々な指定は断っており、叱られることもありますが、自分たちの子どものために学習する、自分たちの授業のために研修する、これで教員の力がついているとのこと。このことにより五ヶ瀬町は学力をかなり向上させました。

また、県費負担教職員を G 授業だけでなく、町づくりにも活用しています。教員でありながら町の職員になっています。美術館がないので、商店街で美術展を開催し、住民を呼び込みました。これには商店街も喜んでいます。学校内で学校行事をやらないでくれといわれているほどです。わくわくランチサービスというのがあります。老人世帯を学校に呼んで、一緒に給食を食べるという取組です。このように、学校を町の施設として使う総合的な展開をしています。また、外部の資源を利用して、著名人を呼んでセミナーを開いたり、東大と連携しながら授業改善を行ったりしています。マスコミもうまく活用しています。マスコミを使うことにより、先生方に、先端を歩んでいるとか、新しいことをやっているという意識を持たせ、プライドを刺激しながら教員をうまく動かしています。

五ヶ瀬町が一定の成功を収めたのは、教育長のリーダーシップもあると思いますが、教育委員会の事業に、主任や副校長をうまく巻き込んで動かしている点も見逃せません。うまくミドルをコントロールした点にあると思われ。また、教員自身も、教育委員会の新しい施策に苦労したと思いますが、自分が新しいことをやっている、誰もやっていないことをやっているというおもしろさや、やりがいを感じたということもあるのではないかと思います。

【東成瀬村（秋田県）】

次に、秋田県東成瀬村の例に移ります。

秋田県と岩手県の境の山間地に位置し、人口が約 2,800 人ととても少ない村です。特徴としては、独立立村の方針を掲げているということです。周辺の地域が合併したのに、自分たちでやっていくと決めた村です。五ヶ瀬町と異なるのは、小中学校を統合したということです。小学校・中学校それぞれ 1 校に統合しています。また、東成瀬村は、秋田県の中でも成績はトップクラスです。事務局で教職経験のあるのは教育長だけで、指導主事も配置されておられません。役場の職員が数人いるという程度の小さな事務局です。教育長は、指導主事、教育事務所長、県教委義務教育課長、県総合教育センター所長、中学校長等を歴任しております。教育長は実績志向です。経歴からみて分かりますが、国と県の施策を熟知していますので、国と県の事業や資源を上手に使っているように思います。村の予算だけでなく、国や県の事業を積極的に活用して、予算と人員を確保しているように思います。村の総合的資源活用ということで、学校教育だけでなく、社会教育も同時に進めています。この教育長も組織環境の解釈がとても上手です。教育委員会事務局は弱体ですが、教育委員会という枠組みを超えて、村長部局や村の職員を積極的に使うということによって補っています。村長と教育長がうまく連携していますので、より強いリーダーシップを行使しています。教

育委員会にとって一番大きい資源は、教育長個人の人的ネットワークと、見識に裏付けられた教職員への影響力であると思います。村内には小学校長と中学校長がいますが、教育長は、教育長であるだけでなく、教職員にとっても統括校長のような位置づけにあるように思います。教育長は、教育行政において教育理念を重視しており、それが効果を上げているように思います。＜教育を進める心＞というものを村として掲げています。自信と誇り、安心感と信頼感、人のシャワー（人の機微に触れる）、集団の多様性（学び合う教育）、教育に上限はない（可能性を伸ばす）、2合目から3合目へ（今日より明日）、希望と未来（これが教育の本質）、一年間で伸ばす（成績に一喜一憂しない）、平均点と個に応じた教育と、このような内容を掲げていますので、教員は安心して教育長についていくのだと思います。教育のことをとてもよく知っています。学習指導要領を単に読んでいるのではなく、その実践上の意味を理解しています。学習指導要領のこの文言は本当にうちの村に必要なのか、言語活動の重視とあるがなぜ重視されなければいけないのか、うちの村の子どもたちは重視する必要があるのか等よく考えています。教師であり、指導主事であり、校長であったからだと思います。＜学力向上の基本的な考え方＞については、「これだ」「これさえあればいい」という決め球はないんだ、あらゆる努力をなさい、テストをやればいいのかそんなことではなく、宿題をやらなくてはいけないし、声かけもやらなくてはいけない、あらゆる手段を使いなさいと言っています。子ども、教職員、保護者、地域住民、行政等のあらゆる手段を使うほか、何よりも気が付く感性が大事であるとしています。また、村の重点施策を掲げています。国、県、村の施策を本当によく知っていますので、国は今何をしようとしているのか、県は何をしようとしているのか、うちの村ではそれをどう活用したらいいのかを常に考えています。それから小中連携です。視点を内から外へ広くしていくということを重視しています。具体的には、小中一貫したカリキュラム、小中の円滑な接続、異年齢集団の交流です。五ヶ瀬町はG授業といって一箇所に集めて実施していましたが、ここは小中各一校しかありません。しかし、それを補うために、村民と交流すればよい、村外の学校と組めばいいと考えています。地域住民との交流や、隣町と一緒に合唱コンクールや運動会を行っています。村内で完結しようとするから問題なので、工夫によって乗り越えることができると考えています。学力については県内でもトップクラスなので、県外はもちろん、国外からも視察が来ていますが、そういった人たちを教育にうまく利用しています。また、五ヶ瀬町と共通しているのは、校長だけでなく、教頭や主任を動かすこと、つまり、ミドルを活用している点です。トップを動かすだけでなく、ミドル層の教員を動かして、学校現場に施策を浸透させようとしています。知育部会・徳育部会・体育部会という部会を、先生方を中心に企画し、運営しています。これは教育委員会の仕事ですが、事務局が弱体ですから、学校の教頭や主任層に指導主事の機能を担わせていることとなります。教員が自分たちで教育委員会の企画を実施運営していることとなりますので、当然、教員に力がついてきます。現場と教育委員会をダイレクトにつなぐこととなります。このように考えると、司令塔がしっかりとリーダーシップを発揮できていれば、小規模市町村で、本当に指導主事は必要なのかということとなります。むしろ、事務局が弱いことによって、教育委員会と学校現場がつながります。また、学校のトップ、ミドル層が、村の小中共同カリキュラムを作成し、それを受けて、学校が、授業改善、個に応じた指導、学級集団作り、学習意欲の向上、家庭との連携などを、学校で実施することとなります。例えば、学級集団作りはとても重要ですが、教育委員会の施策として実現できることではありませんので、それをどうやっていくかということ

について、各学校で校長を中心にして具体化させています。基本的な目標は教育委員会で作り、具体化は各学校でという仕組みですが、具体化の状況をしっかりとモニターしています。また、教育施設を村全体で総合的に活用しているということも大きな特徴です。小学校には体育館がありませんが、村の社会教育施設の体育館を活用させています。学校に隣接させて、村の図書館も作っています。小学校には司書はいないのですが、村の図書館の司書を使っています。学校に行って驚くことですが、例えば、今日の授業の内容に関わる図書が、教室の前の廊下に並んでいるわけです。授業内容に応じて、その本は変わっていくこととなります。平日は、村の図書館を活用する村民は、それほどいませんので、学校とつながっている村の図書館の司書を、学校がフルに活用しているということです。また、「社会福祉法人 なるせ保育会」という法人も村主導で作って効果的に教育に活用しています。村が自治体としてはできないことを、自由度の高い法人にやらせて、柔軟に施策を展開しています。例えば、小学校に隣接して保育所を設置し、幼児と児童の交流が進められ、また、児童がスクールバスを待っている間、福祉施設を活用して宿題を終わらせるなど、かなりいろんなことを柔軟に展開しているという印象です。また、外部人材を活用して、村で塾を、社会教育事業としてやっています。

東成瀬村の例は、教育長の個人的なリーダーシップによるところが大ですが、フォーマルな組織とインフォーマルな組織、教育委員会と首長部局、自治体組織と福祉法人組織など、一般には超えられないと考えられている垣根を工夫によって乗り越え、子どもたちの生きる力を公私一体で育もうとしているところに特徴があるように思います。

【二戸市（岩手県）】

次は岩手県の二戸市の例になります。

二戸市は岩手県と青森県の県境に近く、山間地にある市です。従来から、学力等に問題を抱えていましたが、現在の教育長が就任してから、学力の状況は急激に改善傾向を示しています。人口は3万人程度で、小学校が8校、中学校が5校あります。事務局には、教育系の職員として、指導主事2人、学力向上推進監1人を置いています。教育長は県の管理主事、県教委の教職員課長、校長、私立高校長を経験しています。この方は、元来、高校籍で、小中の人的ネットワークの外に位置していますので、小中の教員集団にどのように影響力を行使するのかという点で、課題を抱えているものと思われます。教育長は、実践志向、実績志向で、長期的な改革をしようとしています。県教育委員会の施策と調整しながら、市長部局とも密接に連携して施策を進めています。また、教育長は、学校運営は校長の仕事であるだけでなく、教育委員会の重要な仕事でもあると考えています。つまり、校長に任せるだけでなく、教育委員会が学校をしっかりと運営していくという考え方です。市として学校で必ず指導すべき重点指導事項を設定し、基礎学力定着のための指導を徹底して行っています。具体的には、小学校2年生では九九を完全にマスターしましょうとか、4年生では四則計算、6年生では少数・分数、中学1年生では文字を使った式というように重点教科、重点事項を設けています。これについては、全員が100%できるようにするという目標を設定しています。担任だけでなく、養護教諭等も動員して、一人ひとりを指導して、100%を目指している学校もあります。最低限の目標を全体で共有して、地道な取組が徹底されています。また、校長会を学力向上推進委員会に位置付け、研究会や校長会等連携して「二戸授業モデル」を作っています。これは、学校全体で進めるべき授業モデルを示したもので、導入・展開・終末において、導入では、今日何

をやるかについて、教師だけでなく子ども自身が理解しているということ、展開では、子どもたちがお互いに学びあうこと、終末では、授業が子ども一人ひとりの学びに結びついているか確認するというような、基本的なプロセスごとにねらいを明確にしようとしたモデルです。そして、教育委員会による学校の経営管理にも力を入れています。学校経営分析票を作って、学校の経営状況を分析させます。校長にどのような課題があるか票を作らせ、教育委員会も経営状況を分析して、学校の経営改善へのサポートを行っています。学校経営分析票は、分かりやすい指標を使用して、完結にまとめています。学校とヒアリングを行って、学校状況と改善のための手立てを、ヒアリングしながら確認しています。また、全国学力テストや県の学習状況調査について、教育委員会は、このデータを詳しく分析して学校に提供し、学校改善に生かそうとしています。成績分析の仕事を徹底していますが、これが指導主事の重要な仕事となっています。指導主事の役割は、従来の「指導・助言」というものから、「経営改善のための支援」や「事業の企画運営」に重点を移そうとしているように思います。指導主事には、学校が気付かないでいることを気付かせたり、校長が必要としているデータを作成し、提供したりすることを求めていると伺っています。

学力テストの状況も、市報を使って市民に示しています。市民に情報を提供することにより、市民に、学校教育に関心をもってもらうことを期待しているわけです。五ヶ瀬町や東成瀬村と違って、中規模な教育委員会であるために、教育長が、個人的に、直接学校に関わることはできませんので、校長会を活用したり、学校内部にPDCAサイクルを自己組織化させたりすることを試みているように思います。また、東京学芸大学と連携協定を結び、東京学芸大学附属小中の先生の派遣を受けて、示範授業を公開するなど、外部からの刺激を取り込むことにも積極的です。

《三つの事例に共通してみられること》

ここでまとめに入ります。三つの事例について詳しく見てきましたが、共通していることがあります。一つは、教育長にはどのような資質が必要かということですが、教育界の重鎮を選べばよいとか、どんな役職を経験したかということよりも、改革志向を持っていることが重要であることを示しているように思います。現状に満足せず、課題を明らかにして、改革しようとする志向性を持っていることが重要な資質であることを示しているように思います。二つ目は、インフォーマルな人的ネットワークの存在を意識していることです。何か事業をやったから、成果がでるというものではありません。この3人の教育長は、政策を先生方の行動にどうやって結びつけて、実現させるのかを考えているように思います。三つ目は、改革の方針や考え方を、学校、地域住民に明確に示していることです。四つ目は、それぞれの条件を最大限に生かすための環境解釈です。不利な条件を数えるのではなく、与えられた条件を有利な条件として生かすことを考えています。田舎だ、小規模だということを不利なことだと考えていません。五つ目は、全てのカリキュラム改革や教育効果を焦点化しているということです。施策や事業は、子どもたちがどう変わるかという点に結びつくようにしています。子どもたちの経験にまで結びつけているということです。六つ目は、地域性や多様性を生かす点が顕著であることです。山間部だからこそ、地域住民、他の地域と積極的に交流させるなどの対応をしています。様々な体験をさせようと考えています。七つ目は、学校のミドル層を活用している点です。教員集団を動かす上で鍵になる層を重視して、そういう人たちを教育委員会の施策に関わらせています。八つ目は、市町村の重点事項と学校の取組を組み合わせていると

ということです。最後に、教員組織について補足しておきたいと思います。教員組織は特殊であるということ、外部からみて簡単に動かせるものではないということをお話しました。教員組織の閉鎖性などの問題点が指摘されていますが、事は単純ではなく、それは日本の教育を支えているものでもあるということです。角を矯めて牛を殺すこととならないように、改革をする場合には、教師像を明確にして行う必要があると私は思います。先生方が頑張りたいと思えるような人間関係を維持することが重要だと思います。

今までの話は、長野市の状況に必ずしも合わないかもしれませんが、長野市の状況は多様ですので、それぞれの状況に応じた教育を展開することが必要です。市全体で同じことをやらせて効果を上げるのは難しいと思います。それぞれの地域の状況に合った展開をさせながら、教員がそこで頑張りたいような仕組みを作らなければいけません。施策としてペーパーにするのは簡単ですが、実際に地域ごとの多様性を生かしながら長野市全体の教育の成果が上がったとすれば、日本でも初めての事例であると思います。皆さんの考えているプロジェクトは、非常にやりがいのあるものだと思います。ご活躍をご期待いたします。ありがとうございました。

《質疑応答》

Q1（委員）

平成 26 年 12 月 22 日の神城断層大地震により、鬼無里中学校の体育館や校舎が使用できなくなりましたので、中学生が小学校へ通って授業を受けています。平成 30 年 4 月からは、長野市初の小中連携教育を小規模特認校として行うことが決定しています。既に募集要項も完成し、長野市内の小中学校をはじめとする教育機関等に配布し、募集を始めたところです。

宮崎県五ヶ瀬町の一貫教育カリキュラムについてですが、9 年間のカリキュラムの中で基礎定着期（小 1～4）、基礎活用期（小 5～中 1）、探究期（中 2、3）となっています。私どもも教職員総出で教育カリキュラムを作成しておりますが、この 4 年、3 年、2 年という、ホップ・ステップ・ジャンプという特色を生かした区切りは、非常に重要だと考えています。この点について先生のお考えをお聞きしたいと思います。

また、魅力ある学校づくり部会、五ヶ瀬セミナーなど、これらは学校づくり部会ではありますが、私どもは学校運営委員会として、メンバーを 12 人以内で構成しようと考え準備を進めています。先生のご所見をいただきたい。

A1（講師）

災害が発生し、これを契機に小中一貫教育がスタートしたようですが、私の調査では震災を契機に小中一貫教育が始まった事例も多くあります。トラブルや天災というのは不幸ではありますが、状況を大きく変えるチャンスでもあると思います。小中一貫教育や小学校の統合などは、住民の合意を得るのは難しいわけですが、天災を機にして、新しい地域づくりやまちづくりを始めるということもあるように思います。

カリキュラムのことですが、現在、小中高の一貫カリキュラムはあちこちで導入しております。6・3・3 制というのは、安定した制度ですが、教育上どのような意味があるのかは明確ではないように思います。戦後進駐軍が来た時に、政策立案の担当者の出身地がたまたま 6・3・3 制だったと

ということで、日本にこの制度ができたということを聞いたことがあります。当時のアメリカでは4-4-4制であったり、8-4制であったり、地域により様々だったようです。このような過程を経て今に至っており、本当に6-3-3制がいいのか。発達段階から考えると、鬼無里や五ヶ瀬町の区切りの方が合理的ではないかとも考えられます。現在、小中一貫教育などによってカリキュラムの捉え直しが進められようとしています。五ヶ瀬町で非常に特徴的だったのは、町独自で、長期的なカリキュラムを作っている点です。9年間の教育カリキュラムの中で、子どもたちのこの時期に何が必要か、何を学ぶべきか、どのような方法を採用することがいいのかを考えたいわけです。これを基にして地域なりの教育内容のスキームを作ったことが、力になったのではないかと思います。鬼無里の状況はよく分かりませんが、このような方法をとるのもよいかと思います。行政がある程度リードすることも必要だと思いますが、先生方を取り込み、どう関わっていただくか、先生たちが考えて作っていくことが大事であると考えています。委員会で作ったものをそのまま先生方へするのは、苦しいところがあります。方針を作って具体化する時に、先生方に関わっていただくことが必要だと考えます。

Q2（委員）

今日ご紹介いただいた三つの自治体は、いずれも小さな規模でした。長野市のような大きな自治体において、地域ごとに特色のあるところでこのようなモデルを導入した場合、どのような点に問題があるのか、お考えの範囲でお聞かせいただきたいと思います。

A2（講師）

大変重要ですが難しいご質問です。私も大都市を調査することもあります。小規模な教育委員会と違って、大きな成果を上げることは難しいのが現状です。規模が大きいので、教育委員会として立派な方針を作って、お金をかけることはできます。教員を大量に雇うとか、新しい事業を起こすとか、子どもたちに色々な機会を与えたりとか、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーを配置するとか、教育と福祉をリンクさせるとか、大都市ならではの有利な条件は必ずあると思います。そこを最大限に生かすことだと思います。

先ほどの鬼無里の件では、鬼無里だけではできないことを長野市だからサポートができることがあるように思います。一つは環境解釈です。長野市が持っている弱さは本当に弱さなのか、強みはないのか。また、長野市内には相当優秀な人材がいると思います。退職者の中にも、それぞれの会社で活躍した有能な人材があふれているわけです。このような方は、退職後に活躍する場を求めているだろうと思います。例えば、こうした人材が活用できることも強みだと思います。規模の大きな自治体については、大きくて動きにくく、細かいところに目が届かないというのが普通の解釈です。ただ、そういう解釈では状況は変わらないと思います。欠点だと思われる点にいい点があるかもしれませんので、この点を見直す必要があると思います。

もう一つ、学校の改善を考えた時に、先生方に頑張ってもらうにはどうするのかということが大きな課題だと思います。鬼無里の学校に勤務されている先生は、鬼無里のために一生懸命働いていると思いますが、例えば、どこを見て仕事をすればいいのか、本気になれるのかという面もあろうかと思っています。その点でいえば、地域ごとに特色ある施策を展開するためには、人事権を誰が握っ

ていて、自分たちの将来を誰が決めるのかをはっきりさせておいた方がいいのではないかと思います。教育長が持っている管理権限を、各地域の責任者にも委譲したり、関与させたりするなどして、自分たちの人事権を誰が握っているのか明確にする必要があると思います。その際に、インフォーマルな人事ネットワークも考慮に入れ、先生方を動かす力学を理解する必要があると思います。

それぞれが持っている条件を徹底的に考え、環境解釈を再検討すること、先生方のインフォーマルな組織をその地域でどう生かすかを考える必要があると思います。先生方は、子どものために頑張っているだけでなく、自分の人事とか生活についても考えていますし、そういった中で自己実現を図りたいとも考えていると思います。そういった表と裏の機能を考えた上で、先生方に頑張ってもらうにはどうするのかということを考える必要があると思います。

Q3（委員）

二つお聞きします。これだけ多様な長野市のことを考えた時に、二戸市の事例ですが、学区運営のお話がヒントになるのではないかと思います。もう少しご説明いただければありがたいと思います。もう一つは、五ヶ瀬町も東成瀬村も子どもたちにとって集団の学びが必要である点と考える点は同じだと思いますが、統廃合とそうでない形に分かれています。分かれた決め手は何だったのかお聞きしたいと思います。

A3（講師）

二戸市は人口が3万人近くあり、学校数も多いので、3つの事例の中では参考になるのではないかと思います。学区運営については、市として重点指導事項などの方針を掲げ、それを必ず学校でやってもらい、学校をサポートしながらその成果を分析し、学校と一緒に考えていくということをしております。二戸市の特色は、学校経営分析をしっかりとやって、各学校で、子どもたちや先生方がどのような課題を抱えていて、それにどう関わっていくのかということ、責任をもって考えさせていることだと思います。二戸市は、各学校とヒアリングをしておりますが、学力向上推進監が主任等呼んで話をしているようです。教育長は、指導主事や課長が分析したものをどのようにやりとりするかを、しっかり把握しているようでした。トップが、学校の状況を把握していないと、学校はなかなか本気になりませんし、一方で、トップが詳細を知っているということは、学校にとっては相当なプレッシャーになると思います。教育長は校長会等に配慮しているように思いますが、義務教育教員のネットワークの中でやり取りをさせながら、しっかりと全体を管理しているように思います。どのように学校現場での動きを作っていくのかを、常に考えているように思います。

次に五ヶ瀬町と東成瀬村における統廃合の問題ですが、これはそれぞれの置かれた状況や考えによるものであると思います。五ヶ瀬町では、調査当時の教育長は統合をしない方針でしたが、その後、教育長が交代し、状況が変わったと伺っています。当時の教育長は、小規模校を残すことによって強みを生み出し、新しい考え方を打ち出すことによって先生方を鼓舞してきたように思います。当時は、統合しないというアイデアが町全体を動かすための大きな駆動力だったと思います。この中で新しいものを作っていく、発信していくという気持ちがあり、成功したのだと思います。しかし、教育長が代わり状況が変わったことに加え、少子化が進みました。統合の方へ進まざるを得ないのではないかと思います。現在、中学校は1校に統合されています。

東成瀬村の場合には、教育長の考えとは別に、小学校、中学校の統合は、村としての普通の考えだったのだと思います。考え方として、多様な学習集団を作るというのは五ヶ瀬町と同じですが、その手段としては、例えば、村外との交流でも多様な経験をさせることができると考えたのだと理解しています。

長野市の山間地域でも、今、この条件でこれしか選択肢はないということはないように思いますが、複式になった時は、学習集団の質が大きく変わりますので、発達段階とともに、対応を考える際の一つの基準であるように思います。

以上