

基調講演（日本側）

「教育開発への取組と地域社会の参加」



金子 郁容

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科兼総合政策学部教授

慶應義塾大学工学部卒。スタンフォード大学にて Ph.D. を取得。ウィスコンシン大学准教授、一橋大学教授などを経て 1994 年より現職。1999 年から 2002 年まで、慶應義塾幼稚舎長兼任。2009 年 10 月より SFC 研究所所長兼任。専門は情報組織論・ネットワーク論・コミュニティ論。2009 年 11 月より総務省「グローバル時代における ICT 政策に関するタスクフォース地球的課題検討部会」部会長、2010 年 1 月より内閣府「新しい公共」円卓会議座長、文科省「『熟議』に基づく教育政策形成の在り方に関する懇談会」座長、2010 年 11 月より「新しい公共」推進会議座長など。近著に『日本で「一番いい」学校 ―地域連携のイノベーション―』（岩波書店）、『コミュニティのちから』（共著 慶應義塾大学出版会）ほか著書多数。

講演主旨

「教育開発への取組と地域社会の参加」

金子 郁容

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科兼総合政策学部教授

1. 少子高齢化する日本と教育改革の流れ

日本は急速に少子高齢化している。配布資料 p2 にあるように日本の人口は 2005 年にピークとなり、それ以来、減少の一途を辿っている。配布資料 p3 にあるように高齢化も進んでいる。小学校に行く年齢層はこの 50 年で半分になった（配布資料 p4）。

日本の公立学校教育は、各国から、一定の評価を受けてきた。しかし、特に、近年になっていくつか大きな懸念が表明されている。たとえば、配布資料 p5 に例示してあるように、(i) 生徒の「やる気」や「勉強への意欲」が薄れていること、(ii) 正解がある問題はある程度こなすが読解力や自分で考える事が苦手である傾向が見えること、(iii) 格差社会が現実のものとして進行しており、親の収入や教育水準が世代を越えて波及する傾向が始まっているように見えることなどである。この第三点に関しては、配布資料 p6 にあるように（2007 年の）全国統一学力調査とそれに付随した生活調査から、「条件のよい家庭の子どもは成績もよい」という傾向がはっきり出ていることから懸念されるものである。

もともと天然資源が少なく、国土も狭い日本にとって、人口減少も進む中、教育の重要性はより一層、重要なものとなっている。

国際的には一定の評価を受けている日本の教育であるが、公立学校に対する保護者や国民一般の不満や不信感が大きくなってきているように見える。それに呼応した形で、また、社会の変化に沿って、これまででない、新しい形での教育改革が始まっている。そこにはふたつの対照的な潮流が並存している。ひとつは、学校に「競争」と「評価」と一定の「結果責任」を求める、つまり、教育に市場におけるような競争原理を導入することで学校を活性化させようという「外から」の改革アプローチである。もうひとつは、「地方分権」、「学校の自律性」、「住民参加」ないし「教育を受けるものの意向の重視」を実現しようという、つまり、学校をより自律した存在にしつつ地域連携を促進することで「内から」の変化を作り出そうというアプローチである。

このうち、二番目のアプローチが、本稿のタイトルでいう「地域社会の参加」を促しているものである。これまでの調査や観察からすると、法制化による学校評価の普及や（悉皆からサンプルになった）全国学力調査など、「外からのアプローチ」を適切に活用しつつ地域社会の支援や学校運営への関与が実現すると、閉鎖的になりがちな学校が「透明化」される。また、保護者や地域住民が学校運営に参画することで当事者意識をもつなどから、学校を活性化し、学校と地域の関係をよりよいものにし、結果として、よりよい学校になることに寄与していると思われる（配布資料 p8）。実際、2003 年における東京都足立区における全小中学校を対象にした調査（梅香家絢子による 2003 年度慶應義塾大学の修士論文）によれば、学校と地域の関係がポジティブに変化することによって、地域が学校の授業参加や行事に参加することがよい影響を与え、また、地域が学校運営に参画することがそのための鍵になっている傾向があることが推測される。

2. 教育改革国民会議とコミュニティ・スクール

日本の公立学校制度が国際的に一定の評価を受けているにも拘らず、公立学校への不満・不信が高まってきた背景には、さまざまな社会的・経済的背景がある。グローバル化のうねりのなかで、日本社会は経済優

先の競争社会に大きく舵を切った。情報化が進み、それまで日本社会の得意とされてきた集団の力ではなく、個人の力が社会経済をひっぱってゆくという考え方が優勢になった。それにつれて、自己責任を求める風潮も強くなり、社会格差が大きくなった。

さらに、誰でも、どこでも、さまざまな情報が簡単に得られるようになり、子どもたちを取り囲む刺激が強まり、親の知らないところで、時にはよからぬつながりができている。また、少子化の中で親や社会の期待が子どもたちへのプレッシャーとなっている。元気で機を見るに敏な人は誰でも「成功」できる社会は、一方で、子どもたちの間で、はじめから諦めてしまう無気力な層を増加させている。家族や地域社会のむすびつきが希薄になり、学校をはじめとするかつての組織体がそれまでの権威を失い、それにつれて、よくも悪くも子どもたちの行動を制約していた伝統的な力が弱まっている。その中で、子どもたちの生活環境も意識も大きく変わりつつある。そのような社会の変化に、教育行政システムが追いついて行けなくなったのではないかと思われる。

2000年の教育改革国民会議をひとつの契機として、日本の教育政策が、時代の流れに沿って変わってきた。教育改革国民会議の最終報告書に盛られた、「学校を変える17の提案」の背後には、それまでのピラミッド型官僚システムによる教育を方向転回させるという考え方が存在しているのであるが、それも「外から」の活性化という要素を入れながら、一方で「内から」の変化の促進を指向するという二つの方向性を並存させたものである。

教育改革国民会議（の第二分科会）は、(i) 教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる、(ii) 地域の信頼に応える学校づくりを進める、(iii) 学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる、(iv) 授業を子どもの立場に立った、わかりやすく効果的なものにする、(v) 新しいタイプの学校（“コミュニティスクール”等）の設置を促進する、という五つの大きなくくりで、それぞれ、いくつかの具体的提言を提示した。第二分科会のこれらの提言は、数年かけて多くが制度化された。学校教育改革のその後の方向性をかなりの部分を先取りしているものであったと言える。

このうち、コミュニティ・スクールは、「内から」のアプローチ、つまり、「教育を分権的にする」「学校の自律性を高める」「地域連携を促進する」を促進しながら、学校や地域の自主性（および、一定の責任）を求めるという、2000年以降の教育政策の変化の象徴である。

コミュニティ・スクールとは保護者や地域住民が一定の権限と責任をもって学校経営に参加する仕組みである。市区町村教育委員会が「学校運営協議会」を設置し「この学校はコミュニティ・スクールだ」と指定することで発足する。国や都道府県が主導するものではないという意味で、非常に分権的な制度である。保護者や地域住民が参加することが法律で定められている学校運営協議会は、校長から提出される学校の基本方針を承認すること、および、教員採用について任命権者（人事権をもつ機関）に対して正式に意見を表明することができるという法律に定められている。任命権者は「その意見を尊重すべきである」と規定されている。その一方で、学校運営協議会メンバーは校長とともに学校経営を担うことへの責任も負っている。コミュニティ・スクールは、2010年末現在、全国で600校以上誕生している。

3. 事例：三鷹市の小中一貫コミュニティ・スクール

東京都三鷹市では中学校区ごとに「ひとつの」小中一貫コミュニティ・スクールを立ち上げるということ、自治体独自の基本的な考え方に沿った教育政策の中心に据えている。実際、2008年4月までに市立のすべての小中学校をコミュニティ・スクール指定するとともに、中学校区ごとに「学園」を設置し、すべての中学校区で小中一貫教育を実施している。

三鷹市の小中一貫コミュニティ・スクールの第一号である「にしみたか学園」の調査によると、初年度

から一定の成果が出ている。「にしみたか学園」コミュニティ・スクール委員会が実施した学校評価やヒアリングによると、「学園」設置による小中一貫教育の効果（「三校の連携がとれている」「小中教員の協力した指導」「選択授業が充実している」など）について、特に小中一貫の交流機会が多い小学校6年生や中学校1年生の児童生徒の多くが肯定的な回答をしていることが確認された。小中の児童生徒の交流については、特に顕著な効果があることが分かった。児童生徒のアンケート回答で肯定的なものも多く、また、挨拶運動、募金活動、清掃活動などについて三校が歩調を合わせて行うようになり、中学生の活動をみて小学生が幼稚園でボランティアを始めた、学校以外の地域行事に中学生が参加して年下の子供の面倒をよくみるようになったなどの報告があった。学園長や連携担当者からは、小中教員の段差が埋まり、先を見通した指導で一貫性が出たという意見があるなど、教員へのポジティブな影響が大きいことが確認された。これらは、2007年度の慶應義塾大学の外山理沙子による修士論文での小中一貫校全国調査と同様の傾向を示すものである。

小中一貫のコミュニティ・スクールは、保護者・地域住民の学校支援活動についても成果が上がっている。コミュニティ・スクール委員会に30名程の保護者や地域住民がメンバーとなり学校評価を主催するなど学校運営に積極的に参加した。学校支援のための「サポート隊」の登録者数と実働延べ数は、06年度から07年度にかけて、登録者が約250名から約320名に、実働延べ数が約890名から約2300名と大きく増えている。地域住民や保護者による授業支援は実働延べ数で06年が630名、07年で1500名となっている。複数の学校の「寄り合い」にも関わらず地域連携が高いレベルで進んでいるということは、小中一貫でかつコミュニティ・スクールであることの効果であろう。

「にしみたか学園」ではかなり徹底した学校評価が実施されているのであるが、一年目と二年目の調査結果を比較すると、ほとんどの調査項目で肯定的な回答が増えている。たとえば、「一貫したカリキュラムの効果」について一年目は保護者の回答では学校の取組みが十分に伝わっておらず「分からない」がかなり多かったが、二年目には理解が進み「分からない」の割合が顕著に(33%)減少した。小中交流については、児童生徒が肯定的な反応が一年目よりさらに上がった。保護者・地域住民の学校支援活動への参加が増えていることはすでに述べた通りである。

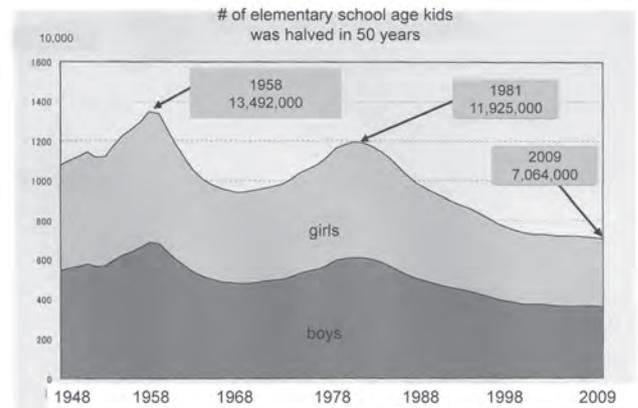
コミュニティ・スクールの他にも、世の中の流れに対応すべく、地域の参加と自律性を高める、分権化を推進するさまざまな教育の施策や制度が増えてきている。コミュニティ・スクール制度を含めて、地域参加や学校運営への参画を促進することで、それぞれの地域の人たちが考える「よい学校」を作るためのツールとして利用するという視点が重要であろう。

Japan Education Forum VIII
 Collaboration toward Self-Reliant Educational Development

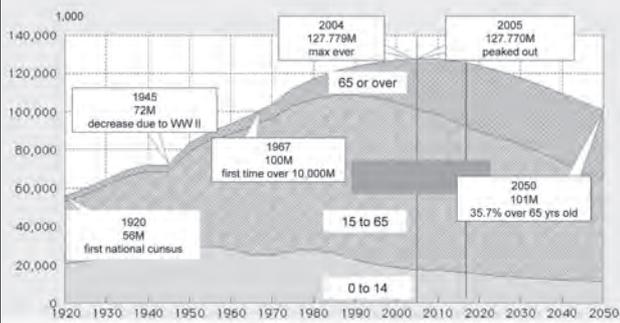
Contributions of Local Communities to Realize Better Education
 --- A View from Japanese Educational Policies ---

Feb. 3, 2011
 Prof. Ikuyo Kaneko
 Graduate School of Governance, Keio University

Decreasing elementary school age children in Japan



Population is rapidly decreasing in Japan



Concerns about education in Japan

◆ Decreasing motivation and time devoted to study

City of Fujisawa, Kanagawa prefecture (9th graders)

	1965	→	2005
want to study more	65.1%	→	24.8%
can keep up with class	39.7%	→	19.7%
almost no study at home	1.6%	→	14.1%

◆ Capacity of logical and/or original thinking is lacking

average % of correct answers (all 8th graders in a certain prefecture)

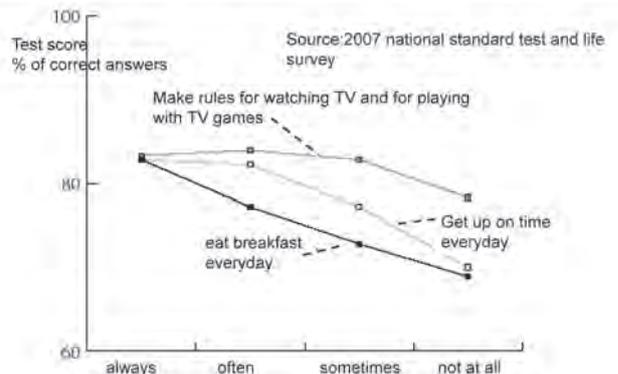
	multiple-choice	descriptive	comprehension
sociology	55.8%	39.2%	45.2%
math	62.5%	56.4%	17.4%
science	60.4%	37.8%	37.8%
English	73.9%	67.1%	37.9%

◆ Propagation of disadvantaged families over generations
 Polarization of society, increase of disadvantaged children
 Parents' economic and education levels limit children's opportunities

Japan is rapidly aging



Test scores and family conditions are strongly co-related



Public education system in Japan

	total	public	private
elementary (6yrs)	22256	22048	210(0.9%)
junior high (3yrs)	10664	10119	745(6.8%)
high school (3yrs)	5165	3862	1321(31.3%)

Public schools
Elementary 22,000
Junior High 10,000
High Schools 4,000

Government :
Ministry of Education, Culture, Sports,
Science and Technologies

Prefecture level
Boards of Education ~ about 50

City/Village level
Boards of Education ~ about
1700

elementary and junior high schools are compulsory

7

Participation to school management has good effects

change of relationship between school and local community

participation to school management

red=high yellow=relatively high blue=relatively low navy=low

more participation

more participation

participation to school events and class observations

Based on the survey of all 110 elementary and junior high schools in Adachi Ward in Tokyo, 2003

For a school and the neighboring local community to build a good relationship, participation to school events and class observations is important, but participation to school management is the key.

10

Educational system and school governance

- Japanese public school system has long been considered very successful in providing good education to "all" children in "all" areas of country.
- The top down and hierarchical nature got "behind the time."
- A structural policy change was made in 2000 and on.

more autonomy allowed to local governments and schools
community-based management system introduced

more governance and more accountability required for schools
school evaluation is required by law, national standard test is given annually

more participation of parents and local community to support and activate schools and to make school more transparent

Bottom up, decentralized policies

Top down, competition inducing policies

8

Case of schools in City of Mitaka

Example: Nishi-Mitaka School (established as community school in 2006) ... All public schools in City of Mitaka are now made community schools since 2006.

A movie on participation of local community residents to regular class room lectures is shown.

Effects of the policy innovation is discussed.

1

policy innovation : community school

Law enacted in 2004 which makes it possible for local educational boards to establish community schools. The Community School Council is formed. The Council consists of representatives of parents, local residents and local teachers and has the authority to approve the annual school management plan, and in particular, it has the right to recommend teachers to be assigned to the school.

ministry of education

prefecture educational board

city educational board

school

local community

school

school council

Since law enacted in 2004, more than 630 community schools were born by 2010.

school is given topdown

school is to be supported and managed with parents and local residents

4