自治労の地域教育改革

16の提言

「地方分権」の視点で、地方教育行政を豊かなものに！
地域で子どもも大人も安心して暮らせるコミュニティーづくりを！

自治労の教育関係労働者と研究者の共同作業である「自治労自治研地域教育政策作業委員会」から、10年ぶりの「教育政策提言」をお届けします。

この提言が、教育の分権化の推進のため、教育関係職場をはじめとした自治体職員、そして市民や議員など幅広いみなさんに活用されることを願ってやみません。

全日本自治団体労働組合（自治労）

はじめに

1998年12月、自治労･自治研地域教育政策作業委員会は、「教育を地域に取り戻すために 15の提言」を刊行しました。同年9月には、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」が出され、教育分野における地方分権の議論が活発化した時期でした。このような中、中央集権型の教育行政システムから脱却し、地方が特色ある地方行政を行うための具体的な提言を自治労が行ったことは意義深いものがありました。

それから10年、少子高齢化の進行と構造改革による格差社会の展開は、教育についての諸条件を大きく変えました。地域のつながりの希薄化が指摘される中、児童虐待や経済格差などの問題が顕在化しています。学力向上への社会的な圧力が高まる中、詰め込み教育の復活など、子どもが地域でのびのびと育つことを妨げる状況があります。

また、社会的課題の複雑化により、大人の学びの重要性が増し、社会教育・生涯学習の必要性は高まりつつあるといえます。しかし、生涯学習という言葉からは、余暇活動や趣味的なものというイメージが未だ強くにじみ出ているのではないでしょうか。実際に行われている社会教育・生涯学習が地域の実情と多様なニーズに合ったものかどうか、検証する必要があります。

一方で、地方自治体をめぐっては、財源移譲なき地方分権の進行により地方財政が疲弊し、コストと人員削減ありきの地方行政改革が断行されています。「官から民へ」の大合唱のもと、学校教育・社会教育を含めた多くの自治体職場が民間委託され、これまで蓄積されてきた経験やノウハウが受け継がれない状況が見られるようになりました。

子ども、大人を問わず、教育は「人が人を育てる」職であり、「育てる人」も経験の中でしか育たないという、生産性の向上や効率化が図りにくい職場です。減量合理化を目的とした職員の再編でもたらされる結果は、「経験的専門性の喪失」、つまり、経験の蓄積継承が途絶える、力量のある職員が職場を追われるということであり、裏を返せば市民サービス全体の質の低下にほかならないといえるのではないでしょうか。

こうした状況の変化をふまえ、私たち教育関連公共サービス労働者は今後何を目指すべきなのか、中期的な視点での地域教育のあり方を模索するため、2007年12月に「第2次・自治研地域教育政策作業委員会」が組織され、1年半にわたって議論を深めてきました。そしてここに、10年ぶりの「提言」をお示しするに至りました。

本提言を貫くおもな視点は次の通りです。

- 地域における教育政策の決定権は原則として自治体が持つべきであり、それに向けた真の分権を実現する。
- 学校を地域の一機関として位置づけなおし、学校の持つハード・ソフト両面にわたる機能や資源を、地域コミュニティの再構築に活かす。
- 社会教育・生涯学習は、学習機会や情報サービスなどを提供することで市民の意識向上や自主的なコミュニティ活動を支援し、まちづくりにおける住民参加のしくみのひとつとして捉えなおす。
- 教育行政を担う公共サービス労働者のあり方を「経験的専門性」という観点から再認識し、市民協働の立場に立った公務労働の職域を再定義する。

この提言が、地域教育を考えるあらゆる場で議論のきっかけとなり、各地で充実した地域教育が展開されることを期待します。

2009年8月　自治労 自治研地域教育政策作業委員会

自治労 自治研地域教育政策作業委員会

座長	田口康明	鹿児島県立短期大学教授
	広瀬義徳	関西大学准教授
	大門正彦	生活経済政策研究所専務理事
	中村文夫	学校事務ネットワークさいたま・自治労学校事務協議会
	今川義博	仙台市職員労働組合・大都市共闘教育部会
	戸倉信昭	大阪市職員労働組合・大都市共闘教育部会
	島田弘志	武蔵野市職員労働組合・現業評議会給食部会
	島﨑孝明	小金井市職員組合・現業評議会学校用務員部会
	清水大地	旭川市立学校労働組合・現業評議会給食部会
本部	密田義人	政治政策局次長
	下目美雪	政治政策局次長
事務局	前田　藍	本部・組織局
	窪田摂子	本部・政治政策局

自治労の地域教育改革 *16の提言*

もくじ

教育行政制度

4 提言1 教育条例の整備
基礎自治体で教育に関する条例を積極的に制定しよう

6 提言2 教育の地方分権
義務教育費国庫負担制度を廃止し、
自治体に財源と人事権の委譲を

8 提言3 教育行政組織
地方の特色を生かした「教育行政の専門家集団」の確立を

10 提言4 教育施設の管理運営
学校・社会教育関連施設の安定した運営と質の確保を

地域コミュニティと学校

12 提言5 教育・子育て施策への市民参加
子育て、教育を地域共同の事業へ

14 提言6 学校統廃合
学校を中心とした地域コミュニティづくりを

16 提言7 学校施設・機能の複合化
学校を地域の総合的な自治施設に

18 提言8 地域の防災拠点化
普段の安全安心の徹底から自然災害に強い学校をつくろう

20 提言9 地域の環境拠点化
子どもと地域住民と学校職員でエコスクールをつくろう

22 提言10 学校給食と地域の食の安全確立
教育の一環としての学校給食サービスの充実を

学校教育のあり方

24 提言11 脱「格差社会」の学校教育
貧困の連鎖を断ち切るために、教育の無償化を進めよう

26 提言12 グローバル化時代の教育
人権を尊重した多文化共生型の地域教育づくりを進めよう

28 提言13 教職員の専門性
学校はネットワーク型の運営を

社会教育・生涯学習

30 提言14 社会教育の意義・公民館
市民の“学び”の保障と地域ネットワークの再構築を

32 提言15 図書館
あらゆる場面で頼りになる「地域のシンクタンク」への進化を

34 提言16 博物館施設
地域を知り、地域に愛着を持つための「文化拠点」に

提言 1

教育条例の整備

基礎自治体で教育に関する条例を積極的に制定しよう

- 理念のある学校、教育施設を
- 教育への意思を条例で示そう

「教育の地方分権」を原則としながら、長らく教育に関する事項は中央政府が統制してきました。教育制度の全国的な一体性を保つ上でも、ある程度全国的な標準は必要なものかもしれません。枠組みを決める権限は、中央政府に留保されてよいと思いますが、原則は「地方主権」です。地域自立を、どのように作り出して行くのかという構想がしっかりと練られねばなりません。

2000年の地方分権一括法によって「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」は改正され、都道府県教育委員会が市町村教育委員会に向けて教育に関する条例の「ひな形」を示す「基準制定権」が廃止されました。これによって市町村は自由に教育に関する条例を制定することができるようになりました。

また、学校の設置・管理が市町村の自治事務であるということが明確になりました。そこで市町村によって独自に制定されるべき教育条例として最初に考えなければならないのは、学校に関する条例です。「明治五年の学制」以来、町村は小学校の維持管理に懸命にあたってきました。それは、町村にとって、役場事務、土木工事と並んで三大事業の一つでした。ここに来て、やっと学校について自由に定める権限をもったわけです。しかしながら、市町村の反応は鈍いようです。これまでの都道府県のひな形をコピーしてつくった学校設置条例や学校管理規則をそのままに放置しています。自分たちの学校を設置する根拠や学校管理に関する理念がまったく表明されていません。「市町村は国から学校設置義務を課されて学校をつくっているだけだから、それでいいのだ」という言い訳はあまりにも受け身的です。

自分たちがつくって管理している学校に関する条例・規則を作り直さなければなりません。もちろん、未だに国の縛りは学校の隅々に渡って存在しています。しかし、やはり自分たちの地域にとって必要な学校はどのようなものなのか、どのような理念で学校を運営していくのか、表明されるべきでしょう。

もちろんこうした条例・規則の作成は、首長まかせ・議会まかせにするわけにはいきません。保護者、地域住民が学校に通っている子どもたちの意見をふまえた上で案を作ることが大切です。自分たちの学校がこうあってほしい、こんなことが学校でできたらいいのに、ということがたくさん盛り込まれるべきです。

同様に、子育て、青少年の教育をまちづくりの中核に据えていくためにも条例を活用するべきです。人が生まれ、育ち、働き、老後を過ごすという生活の場が基礎自治体です。この「生まれ育つ」ことをまちづくりの柱の一つにするべきです。

そこで、子育てや子どもの人権をどのように自分たちの市町村で保障し取り組んで行くのか、ということも条例によって表明されるべきです。

新しいまちづくりを自分たちで考え、実践していくことが大切です。そのために次世代を担う「ひとづくり」へとつながっていきます。地域自立を実現するのだという強い思いから、国から押しつけられる教育・子育ての枠組みではなく、自分たちの考えを積極的に表明し、全力で取り組んでいきましょう。

参考例

「子どもの人権オンブズパーソン条例」

兵庫県川西市（1998.12.22制定）

（目的）

第1条　この条例は、すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対するおとなの責務であるとの自覚にたち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という。）の積極的な普及に努めるとともに、川西市子どもの人権オンブズパーソン（以下「オンブズパーソン」という。）を設置し、もって一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的とする。

（子どもの人権の尊重）

第2条　すべての子どもは、権利行使の主体者として尊重され、いかなる差別もなく子どもの権利条約に基づく権利及び自由を保障される。

2　本市及び市民は、子どもの権利条約に基づき、子どもに係るすべての活動において子どもの最善の利益を主として考慮し、子どもの人権が正当に擁護されるよう不断に努めなければならない。

3　本市は、子どもの権利条約に基づき、子どもの教育についての権利及び教育の目的を深く認識し、すべての人の基本的人権と自由を尊重して自己の権利を正当に行使することができる子どもの育成を促進するとともに、子どもの人権の侵害に対しては、適切かつ具体的な救済に努めるものとする。

（定義）

第3条　この条例において「子ども」とは、子どもの権利条約第1条本文に規定する18歳未満のすべての者及び規則で定める者をいう。

2　この条例において「子どもの人権案件」とは、本市内に在住、在学又は在勤する子どもの人権に係る事項（以下「本市内の子どもの人権に係る事項」という。）のうち、本市内に在住、在学又は在勤する子ども又はおとな（以下「本市内の子ども又はおとな」という。）から擁護及び救済の申立てを受けてオンブズパーソンが調査し、処理する案件並びにオンブズパーソンが自己の発意により擁護及び救済が必要と判断して調査し、処理する案件をいう。

3　この条例において「市の機関」とは、市長その他の執行機関その他法律の規定に基づき本市に置かれる機関（議会を除く。）若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法令により独立に権限を行使することを認められたものをいう。

中　　略

（オンブズパーソンの責務）

第7条　オンブズパーソンは、子どもの利益の擁護者及び代弁者として、並びに公的良心の喚起者として、本市内の子どもの人権に係る事項についての相談に応じ、又は子どもの人権案件を調査し、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2　オンブズパーソンは、その職務の遂行に当たっては、関係する市の機関との連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3　オンブズパーソンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

4　オンブズパーソンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

（市の機関の責務）

第8条　市の機関は、オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない。

http://www.city.kawanishi.hyogo.jp/shimin/jinken/kdm_onbs/index.html

提言 2

教育の地方分権

義務教育費国庫負担制度を廃止し、自治体に財源と人事権の移譲を

- 文部科学省を頂点とした上意下達のシステムを改めよう
- 地域にふさわしい人材の確保で、地域教育の充実をはかろう

教育基本法が改正され、教育への国の関与が強まる中で、今後の教育を、全国一律に画一的なものとして行うのか、あるいは地方自治体の創意工夫を活かした多様な人材教育としていくのかという義務教育の在り方そのものが問われています。本来教育は、福祉とともに生活基盤を形成するまちづくりの一環として、市民参加のもと市民自治によって運営される社会的な共同事業であり、その地域ごとの特色を教育政策に反映させる自己決定権を地域の人たちが持たなければなりません。そのためには、義務教育国庫負担制度の廃止が必要です。また、教育委員会制度を中心とした、他の一般行政から独立した教育独自の枠組みによる、文部科学省を頂点とした上意下達の円筒型システムを抜本的に改める必要があります。

しかし、抜本的な制度改革と地方分権が求められた三位一体改革において、文部科学省は義務教育国庫負担制度を温存し、国の負担割合の1／2から1／3への変更にとどめました。総額裁量制の導入により地方の裁量権は拡大したとされていますが、教職員給与は実額負担ではなく定額負担であり、定数を上回る人員には支給されません。標準定数も加配定数も文部科学省に委ねられているという基本構造に変わりはなく、文部科学省を頂点とした上意下達の円筒型システムは温存されたままとなっています。

義務教育国庫負担制度については、①義務教育への国の責任、②義務教育無償制と完全就学の保障、③教職員の人材確保、④地域間格差の是正、⑤教育水準の安定、⑥地方財政の健全化の見地から必要だとされています。

もちろん、憲法で定められた機会均等、水準確保、無償制といった義務教育の根幹は、国及び地方自治体において担保しなければならない国家としての責務ですが、現在の義務教育における水準確保は、学級編制基準を定めた義務教育標準法や学習内容を示した学習指導要領等によって十分担保されています。

また、現在の義務教育国庫負担金は、教職員給与と学校建設費に充当されるもので、無償制や完全就学には何ら関係がありません。

さらに、教職員の人材確保や地域間格差の是正は、総額裁量制の導入によりその根拠が失われました。地方財政の健全化についても、地方交付税で措置されれば地方にとっては同じことであり、僅か1/3の国の負担ではなんら問題解決にはなりません。むしろ国庫負担金によって地方が文部科学省に縛られ、都道府県、市町村教育委員会へとつながる中央集権システムが温存されることの弊害は大きいといえます。

義務教育に関する事務は、地方自治体が自らの判断と責任において実施すべき「自治事務」でありながら、教職員の多くは県費職員であり、その人件費が義務教育国庫負担制度により制約されていることから、地域が望むような人材の採用や任用ができないことは問題です。

教育の現場において、地域にふさわしい人材を確保し地域が教育に積極的に関わることで、地域の創意工夫を活かした多様な人材教育が可能となります。校長の権限を強化するなど学校内部の統制を強化したとしても、地域に根ざした教育を行うことはできませんし、学校選択制や全国統一テストなどの競争原理の導入は、差別といじめを助長するだけで、子どもたちの真の学力の向上をもたらすわけではありません。

義務教育が直面する学力問題や不登校問題、階層化問題等の多くの課題は、義務教育国庫負担制度による中央集権システムがもたらした制度疲労であることは明らかです。

子どもたちのことを最も理解する地方自治体と住民が、国の統制によらない自らの財源と人事権を持ち、地域と住民の意向に沿った学校運営ができるようにするシステムへと改革することが求められます。

表　義務教育費国庫負担制度の変遷

1953（昭和28）	現行「義務教育費国庫負担法」の成立	
1956（昭和31） ～1974（昭和49）	地方の教育条件の整備状況、国と地方の財政状況等を踏まえ、負担対象経費を拡大。	1956（昭和31）　恩給費加わる 1962（昭和37）　共済費加わる 1967（昭和42）　公務災害補償基金負担金加わる 1972（昭和47）　児童手当加わる 1974（昭和49）　学校栄養職員を負担対象に
1985（昭和60） ～2004（平成16）	国と地方の役割分担、国と地方の財政状況等を踏まえ、給料・諸手当以外の費用を一般財源化。	1989（平成元）　恩給費一般財源化 1993（平成5）　共済費追加費用、退職年金、退職一時金、一般財源化 2003（平成15）　共済長期給付、公務災害補償基金、一般財源化 2004（平成16）　退職手当、児童手当、一般財源化
2004（平成16）	総額裁量制を導入。	
2006（平成18）	国庫負担率を1/2→1/3に変更。 また、公立小・中学校、盲・聾学校の国庫負担制度と養護学校の国庫負担制度を統合。	

総額裁量制の概要

（文部科学省資料）

(1) 内容：

義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大する仕組み（平成16年度から導入）

(2) 算定

前提
- 標準法*により必要な教職員定数の算定
- 実支出額の原則1/3の国庫負担
- 人材確保法に基づく教員の給与水準の確保

給与単価 × **教職員定数** × 1/3 ＝ **負担金総額**

給与単価	教職員定数	負担金総額
教職員の平均給与単価を県ごとに算定（教員の給与は、行政職の国家公務員の給与よりも優遇）	義務標準法に基づいて定数を算定（標準法に含まれていない産休代替、育児休業代替教職員等も対象として加える）	実際の執行では、各県が総額の中で給与と教職員数を自由に決定

*公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律

提言
3

教育行政組織

地方の特色を生かした「教育行政の専門家集団」の確立を

- 地域の実情に合った教育行政組織を自治体の判断で選択しよう
- 教育のリソースを行政全体で活用しよう

自治体の教育行政は、戦後の民主化の中でアメリカの制度を基礎に確立した「教育委員会制度」のもと、長きにわたって展開されてきました。

教育委員会制度は、文部科学省を頂点とする教育行政の中央集権を支え、地域独自の教育施策の展開を妨げるという弊害が指摘される一方、首長から独立した行政委員会として、教育の中立性や継続性を担保するために必要だという意見もあります。いずれにせよ、学校教育・社会教育の両面にわたって、自治体の教育行政を一手に担ってきました。

教育委員会は、教育行政が首長によって政治的恣意的に誘導されるのを防ぐために、首長から独立した行政委員会という形態をとっています。しかし、独立性の利点を市民が実感できる場面はほとんどなく、多くの自治体では教育委員会事務局が提示した方針の追認機関にとどまっています。2008年の大分県の教員採用をめぐる汚職など、教育委員会をめぐる不正が次々に明らかになっている実態は、制度の形骸化、閉鎖性と無関係ではありません。

一方で、児童虐待や非行など、子どもをめぐる厳しい状況に対して、監視や締め付けを強めるべきだという意見が台頭しつつあり、子どもの監視機関としての教育委員会強化が言及されることさえ見受けられます。

また、実働部局である教育委員会事務局は、エリート教員の通過儀礼的な異動先であったり、一般行政職の一異動先であったりと、教育行政の意義や目的、業務の特性を十分理解しないまま職員が入れ替わっていくことも多くあります。結果、法制度や運用などの教育行政の遂行について、市町村教育委員会は都道府県教育委員会に、都道府県教育委員会は文部科学省にお伺いをたてながら進めるという、上意下達の構図を温存し、自治体の教育行政のノウハウやアイデア、あるいは力量が、各自治体に蓄積されにくくなっているのではないでしょうか。

現状では、規制緩和の流れの中で、「骨太方針2006」などに基づき、生涯学習や文化・スポーツ行政など、これまで教育委員会の所管とされた施策を首長部局で実施してもいいとされ、教育委員会の所管事業は学校教育に絞られつつあると言っても過言ではありません。本来、教育行政は、福祉やまちづくりなど、行政の幅広い分野との連携の下に進められるべきです。しかし、自治体内部にあっても、他の行政組織と異なる特殊性により、部局間の連携がなかなか思うように進まないという現実が見受けられます。規制緩和の掛け声の下、新たな縦割りを生み出すのではなく、連携させるべき施策が自治体内部で有機的に展開できるよう、組織のあり方を追求する必要があります。

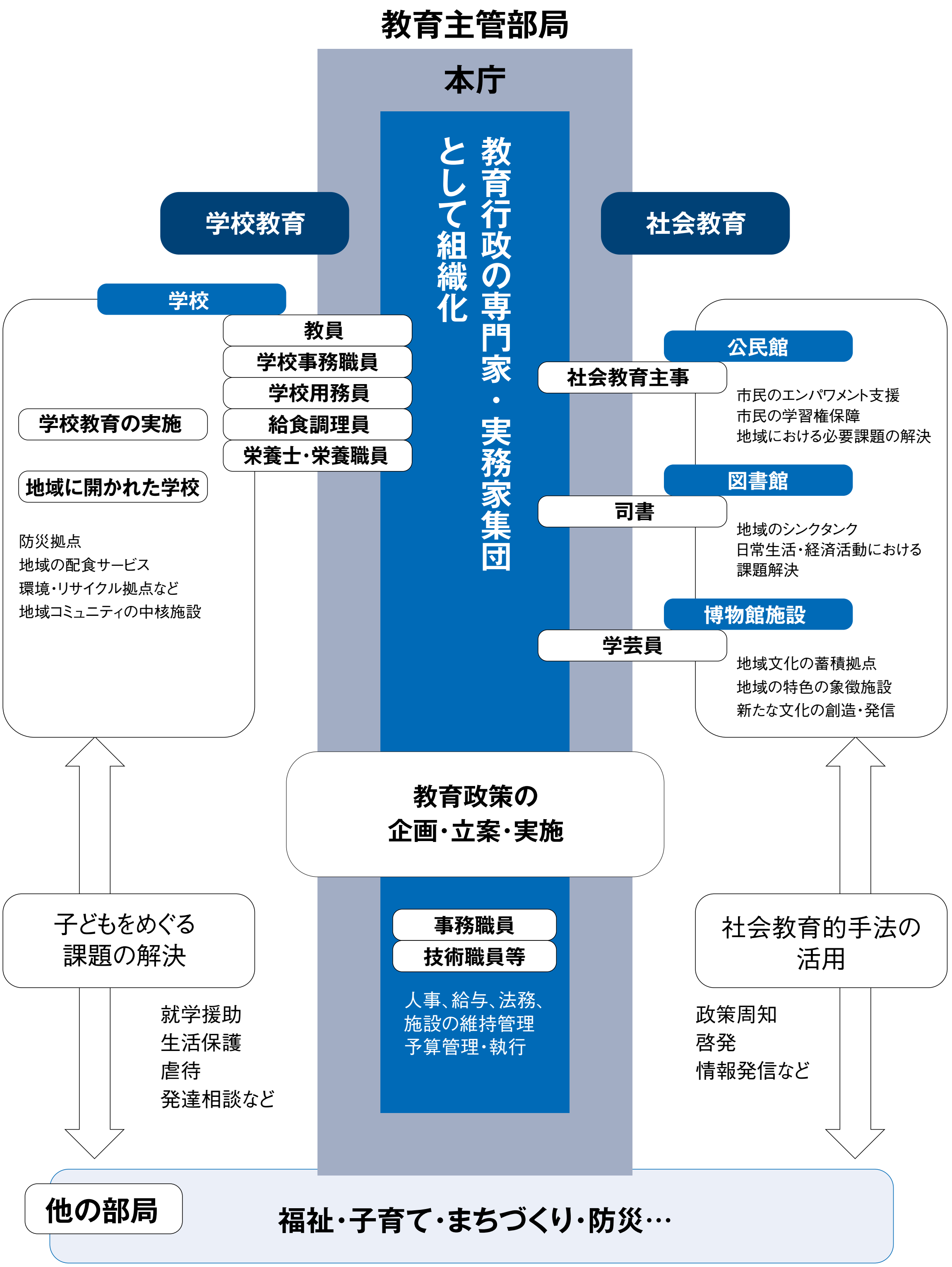
市民の意向を反映した、公正で透明な教育行政組織を、それぞれの自治体の判断で構築できるよう、新たな教育行政の執行体制を検討する時期に来ています。新たな体制では、文部科学省の枠組みにとらわれず、市民ニーズに立脚した教育行政を遂行できるよう、中央支配からの独立性が担保されなければなりません。中央の関与は、教育の機会均等や基本的な教育内容の定義、生涯学習施設の設置基準など最小限にとどめ、教育から権力行政を排除し、地域住民の意志を施策にダイレクトに反映できる体制を指向することが重要です。

そして、執行部局は、学校教育・社会教育の課題を熟知し、行政全般の課題も認識しながら、あるべき教育に思いを持って取り組む行政系の職員を核として配置し、学校現場の教職員や社会教育の専門職も含めて一丸となって取り組む「教育行政の専門家・実務家集団」を目指すべきです。その際、政策立案や予算執行にあたる本庁機能には、事務系の職員だけでなく現場を経験した専門職も参画し、市民ニーズや現場実態を的確に政策反映できるようにすることが必要です。あわせて、本庁を経験した専門職が学校現場や事業所に戻ることで、市民ニーズや現場実態を本庁と共有するパイプを常に確保することが重要です。このことにより、教育主管部局を「経験的専門性」の蓄積システムとして機能させることができます。

新たな教育主管部局のイメージ

—地域教育を、地域の行政課題として全体化するために—

（教育作業委員会作成）



提言
4

教育施設の管理運営

学校・社会教育関連施設の安定した運営と質の確保を

- 管理運営のあり方検討はコスト論に偏らない議論を
- 経験的専門性を重視した人事政策と、働く者の生活保障を

小泉構造改革は、「民でできることは民で」という市場万能主義の考えの下、公共サービスのあらゆる分野の民間開放を進め、それは“教育”においても例外ではありませんでした。

学校教育では用務員・調理員を中心とした委託化・非正規化が進み、社会教育では指定管理者制度への切り換えやＰＦＩ手法による施設建設により、施設運営が競争の荒波にさらされてきています。これらは、コスト削減やサービス向上といった面では一定の成果を上げつつも、安定したサービスの供給、長年培ってきたノウハウの発展・継承による質の確保に対しては不安の残るところとなっています。

実際に、指定管理者制度においては3～5年という指定期間の短さと、指定期間ごとに管理者が替わる可能性があることについて、官民問わず課題として指摘しています。特に、社会教育施設には地域に密着した公民館なども含まれており、地域の実情を踏まえた事業展開には情報やノウハウの蓄積は必要不可欠で、現場で働く職員の経験的専門性が問われる場面も多く、指定期間ごとに管理者が替わり、人が替わるということは安定した市民サービスを阻害することにもなりかねません。

また、制度導入の事例を見ても、利用料金制等のインセンティブ的な契約を結んでいるケースは少なく、多くは契約内容に沿った施設運営を行うのみです。そのため、民間ノウハウの活用といいながら管理者の創意工夫の余地が少なく、新たなサービスが生み出されにくい、契約に含まれない業務への対応ができにくいなど、市民サービスの低下を招く要因を含んでいます。

学校教育においても同様で、安心･安全な学校運営を目指すならば、教職員以外の職員も教育的関わりの持てる､経験的専門性を備えた職員配置が必要ではないでしょうか。学校の各種業務に携わる職員は、単にその業務をこなしているというだけでなく、教員とともに教育活動の一端を担っている、と捉えるべきです。

一方、アウトソーシングしなければ、何も問題が生じないかというとそうではありません。自治体の財政事情が非常に厳しい中、人件費切り下げによる非正規化、いわゆる「官製ワーキングプア」が問題になっています。経験的専門性を重視されるべき専門職員が、非正規や短期雇用、あるいは低賃金での長期雇用という、不安定な労働を強いられています。働く側の話だけではなく、短期で職員が入れ替わることで、数年先に十分な経験を持った職員がいなくなってしまうというのも大げさなたとえではありません。経験を必要とする職務に関しては、安定して働けるということを前提とすべきです。

2008年6月社会教育法等の一部改正が行われました。両院の委員会議決にあたっては附帯決議が「全会一致」で採択され、社会教育施設に関わる指定管理者制度の導入や単純な民営化を問い直す内容となっています。早急に学校や社会教育施設の管理運営・職員配置のあり方を再構築しなければなりません。そして、その議論においては、単なるコスト論に偏ることなく、住民に十分情報公開しながら、住民と共にそれぞれの地域の教育を考えていくことが重要です。

指定管理者制度

2003年の地方自治法一部改正に伴い、公の施設の管理・運営について、委託先を自治体出資団体等に限るとした管理委託制度が廃止され、企業・NPO法人・市民グループなども「指定管理者」として受託できるようになった。各自治体は2006年8月までに、直営による管理か、指定管理者制度を導入するかの選択を迫られた。小泉構造改革における「民でできることは民で」の一環であり、民間ノウハウを活用したサービス向上を見込む反面、市場原理に相容れない部分のサービス低下、切り捨てにつながる危険性もはらんでいる。また、幅広く参入機会を保障するという観点から、「数年程度の指定期間」で「公募」で管理者を選定するという原則があり、施策の継続性や人材育成に課題がある。「公の施設」にはいわゆるハコモノの施設だけでなく、道路、水道や公園等も含まれるとされている。

制度の導入状況は、2006年9月時点で61,565施設に導入（表1）が進んでおり、指定期間（表2）は3～5年の期間が多い。導入施設の従前の管理状況（表4）を見ると、財団等への管理委託が進んでいたことが見て取れ、各自治体はある程度のアウトソーシングを行っていたことがわかる。

表1　指定管理者制度導入施設数　（単位：施設）

	2004.6.1 調査	2006.9.2 調査
1　都道府県	13	7,083
2　政令指定都市	380	5,540
3　市区町村	1,157	48,942
合計	1,550	61,565

表2　指定期間別導入状況　（単位：施設、%）

指定期間	2006.9.2 調査全体	
1年	2,217	3.6%
2年	2,698	4.4%
3年	29,139	47.3%
4年	5,681	9.2%
5年	17,813	28.9%
6年	278	0.5%
7年	98	0.2%
8年	55	0.1%
9年	99	0.2%
10年以上	3,487	5.7%
合計	61,565	100.0%

表3　選定手続き別施設数　（単位：施設）

	2004.6.1 調査	2006.9.2 調査
1　公募により候補者を募集、職員以外を中心とした合議体により選定	38	7,248
2　公募により候補者を募集、職員を中心とした合議体により選定	116	8,248
3　公募により候補者を募集、1・2以外	43	2,417
公募全体（小計）	197	17,913
公募による導入率	44.5%	29.1%
4　従前の管理受託者を公募の方法によることなく選定	73	37,909
5　1～4以外の方法により選定	173	5,743

表4　導入施設の従前の管理状況　（単位：施設、%）

	2006.9.2 調査全体	
管理委託制度による管理	53,421	86.8%
直営	6,753	11.0%
施設の新設	1,391	2.3%
合計	61,565	

表5　従前の管理受託者が引き続き管理者となった施設数　（単位：施設、%）

	2006.9.2 調査全体	
管理委託制度による管理	48,001	78.0%
うち従前の受託管理者を公募によることなく選定	37,909	61.6%
導入施設数	61,565	100.0%

いずれも総務省資料

社会教育法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議
（衆議院文部科学委員会 2008年5月23日 ＝全会一致）

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一　国民の生涯にわたる学習活動を支援し、学習需要の増加に応えていくため、公民館、図書館及び博物館等の社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること。

また、その際、各自治体での取組における地域間格差を解消し、円滑な運営を行うことができるよう様々な支援に努めること。

（以下略）

提言 5

教育・子育て施策への市民参加

子育て、教育を地域共同の事業へ

- 地域教育協議会を創設しよう
- 学校協議会をつくりかえよう
- 学校に決定権を、地域に自主権を

子育て、教育は地域共同の事業です。また、学校はまちの拠点でもあります。明治時代の福沢諭吉が提唱したような「身を立つるの財本」､つまり教育で成功をおさめて、個人の欲望を実現するための手段としてあるわけではありません。だから、公共的な機関がそれを援助しているのです。

小泉構造改革以来、新自由主義的な考え方が蔓延し、個人の欲望や欲求を充足するのが社会であり、そのために個々人が努力して、努力の果実を自分だけが独占してよいのだ、努力の足りない、成果のでない人間はどうなってもかまわない、という考えが満ちあふれています。

人々の支え合いによる「地域共同の子育て」という観念が希薄になっています。教育は全くの「私事」であり、「学校」は子どもを社会的な成功へ導くためのツールでしかないというとらえ方が､親の財産･所得による｢教育格差｣の拡大につながっています。近年、政府の主張する「地域の教育力」にしても、復古主義的な道徳や規範を子どもたちに押しつける「力」にすぎません。

現在、国は、地域による公立学校の関与を二つの法令によって関与を認めています。①2000年4月からの「学校評議員」制度と②2004年からの「学校運営協議会」です。また少し広い地域を対象とした③として、2008年度から「学校支援地域本部事業」が行われています。

①の「学校評議員」制度は、まさに校長のリーダーシップを地域の有力な関係者が補完するものです。教育を自治的に運営するものとはほど遠く、校長の「補助」機関でしかありません。地域住民が校長の補助をしろ、というものです。

②の「学校運営協議会」では、一見すると、この協議会を通して「地域運営学校」へと対象の学校を作りかえることが可能のように見えます。特に、学校評価等を行いますので、評価が運営の改善へと生かされるシステムができれば多少は意味があります。しかし、「評価する・される」の関係の中で本当に地域とともに教育をつくっていくという方向が産み出されるでしょうか。地域の子どもたちをともにどう育てていくのかという主体とはなりえないように思われます。

③の「学校支援地域本部事業」は、2008年度本格実施で、中学校区単位で学校長や教職員、PTAなどの関係者を中心して「学校支援地域本部」が設置され、その下で地域住民が学校支援ボランティアとして学習支援活動や部活動の指導など地域の実情に応じて学校教育活動の支援を行うものです。これは、まさに地域住民を学校の下請けとして活用するものでしかありません。東京都杉並区の区立和田中学校では､私塾に場所を提供する「運営」主体として､校長の都合のよいように使われています。「地域共同の子育て」とは正反対の位置にあるように思えます。

結局、学校の予算、人事権、教育活動の内容の決定権という学校の根幹部分を含めて、学校を本当に地域で運営していくというシステムが必要です。そこで、1998年の第1次自治研作業委員会が提唱した中学校区ごとの｢地域教育協議会」と、個々の学校での「学校協議会」が必要です｡教育委員会機能をこうした組織に分散させて､｢学校に自治を」実現します。原則としてこれらの協議会ですべてを決定し運営するようにします。そのためには、学習する主体である子どもの参画が保証されることが、大切です。そのためにはこうした業務を担う上でも、教員の自律性だけでなく、学校の事務室・事務職員をより機能を強化させていく必要があります。その上で、個々の学校で決定できないものだけ、より広域の教育行政・運営の単位へと集約して行くありようが望まれます。

表 学校の各種取り組みに「関与しない」教育委員会の割合
（文部科学省「教育委員会の現状に関する調査（平成17年度間）」）

	教育課程	補助教材	修学旅行	休業日の変更	学期の設定
都道府県・指定都市	85.5%	100.0%	72.6%	75.8%	50.0%
市町村	89.0%	83.4%	69.6%	62.2%	15.0%

学校種によって取扱いが異なる場合は、数の多い学校種の取扱。
「補助教材」は、準教科書のみは承認としている教育委員会の数を含む。
「修学旅行」は、海外旅行・危険を伴う旅行のみ承認としている教育委員会の数を含む。
「休業日の変更」は、臨時のもののみは承認としている教育委員会の数を含む。

学校協議会・地域教育協議会の構想
（教育作業委員会作成）

学校協議会の構想—学校ごとに設置

設置対象	国公立の小学校・中学校・高校・中等教育学校・特別支援学校 私立学校は今後検討
構成員	児童生徒代表（生徒会・児童会が担う） 保護者代表（PTAのPの部分、もしくは保護者会を立ち上げてその代表） 地域市民代表（当面自治会等の既存の組織、なるべく関心を持つ市民会の選出） 卒業生代表 学校ボランティア代表 教職員（管理職代表・管理職以外の教員の代表） 行政関係者（自治体の職員の派遣） 事務局（学校事務職員）
運営体制	合議制の執行体。会長は保護者代表・校長・地域市民代表から選出。事務局は学校の事務室に置く。
任期	2年程度
役割	「発議」基本的には学校運営を直接担う教職員が行う。基本的に学校運営や教育活動にかかわるすべての事項について、特に新規事業やこれまでの活動の変更・修正について発議する。 必要がある場合には各代表が行う。 「審議」発議を審議する。 「承認」「修正」　適宜行う。
開催	原則として月1回
運営上の留意点	可能な限り全会一致をめざす。 児童生徒代表の心身の負担を考えながら審議する。

地域教育協議会の構想—中学校区ごとに設置

構成	校区内の学校協議会の代表　幼稚園・保育所の代表　社会教育の代表 自治会の代表学校にかかわるNPO　福祉関係者　一般行政関係者
役割	学校教育だけでなく、地域の子育て、青少年の保護育成、地域スポーツ、防災、環境、福祉の問題を協議し、市町村長や教育行政機関への提案を行うと共に、各学校への提案も行う。 また市民や関係者へ、地域全体の教育活動への参加と協働を呼びかける。
開催	2ヶ月に1回程度
事務局	校区内の学校に置く。

提言
6

学校統廃合

学校を中心とした地域コミュニティづくりを

- 「子どもがいる」コミュニティを守ろう
- 「いかに学校を存続させるか」という観点を

少子・高齢化の進行や地方の財政悪化と過疎化により、地域間格差と教育格差が進行しています。また、もっぱら学校の効率的な運営とコスト削減の見地から、国は、本来慎重であるべき小・中学校の統廃合を一層押し進めようとしています。このため、過疎化の進行する地方はもとより、都市においても小・中学校の統廃合や小中一貫校への衣替えが急速に進むことが危惧されます。

しかし教育は、人格の完成と、自律的な個人として社会に参加できるよう導く営みであり、地域が人を育むものである以上、学校が地域コミュニティの拠点として存在する必要があります。また、地域コミュニティが持続可能な単位として存続するためには、子どもの存在が極めて重要な要素であり、一方的な小・中学校の統廃合は、地域コミュニティと教育の崩壊につながることから、認めることはできません。

統合後の小・中学校の通学距離は、小学校においてはおおむね4キロメートル以内、中学校にあっては概ね6キロメートル以内とされていますが、徒歩や自転車による通学では、中山間地域や積雪寒冷地域ではまったく非現実的な数字であり、防犯等の見地からも適当ではありません。

通学条件と児童生徒のストレスとの関連を調べた朝倉隆司東京学芸大学教授の調査*によれば、徒歩による3km以上の通学は、自転車通学やバス通学に比べてストレスが高いこと。通学手段にかかわらず、通学時間が40分を超えれば急速に児童・生徒のストレスが高くなり、ポジティブな感情が低下すること。バス通学の方がその傾向が高いことなどが報告されています。

バス通学の場合は、スクールバスの補助対象は10名以上の利用規程があることから、児童・生徒の乗車定数確保のため、過疎地域や山間地域では1時間を超える場合も少なくありません。さらに、スクールバス通学生は、クラブ活動への参加が困難であり、生活にゆとりがなくなることや地域と学校との関わりも低下するなどの問題もあります。

都市においては、過疎地ほど通学時間等の問題は生じませんが、現に小学校区が都市における地域コミュニティの単位として機能しています。大規模マンションの子どもたちを複数の小学校に分散した結果、子ども自身にも、学校にも、マンションにも様々な問題が生じ、結局同じ小学校にせざるを得なかった事例もあります。安易な統廃合による生まれ育った地域コミュニティとは違う地域への通学は、子どもたちだけではなく地域コミュニティそのものの崩壊につながりかねません

一方で、地方財政が厳しい中で、過疎地域においても都市においても、教育の水準確保とあわせて施設・設備の効率化や人件費の圧縮などのコスト低減が求められています。すでに、ディケアサービスセンターや幼稚園、保育園、図書館、公民館、役所などとの複合化などの先進的な取り組み事例もあります。学校間連携の強化により、施設・設備や教員などの資源を有効活用することなど、いかに地域の学校を存続させるかという視点で、学校統廃合問題を検討する必要があります。

＊「通学制限に係わる児童生徒の心身の負担に関する調査研究」東京学芸大学　朝倉隆司（文部科学省新教育システム開発プログラム事業）
小学5年生498名、中学2年生544名を対象に、自記式アンケート及びクロモグラニンAとコルチゾールによる生理学的ストレス指標の測定による、日本で唯一の大規模調査。全文は『週刊教育資料』2008.7.28号。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyohukyo3/038/siryo/08080712/001.pdf

資料 1 公立小・中学校の統合について
（文部省通知）

文 初 財 4 3 1 号
昭和48年9月27日

各都道府県教育委員会教育長殿

文部省初等中等教育局長
文部省管理局長

公立小・中学校の統合について

学校統合の方策については、昭和三一年に「公立小・中学校の統合方策について」（昭和三一年一一月一七日付文初財第五〇三号文部事務次官通達）をもって通達されているところであり、教育委員会におかれても貴管下市町村に対して御指導を願ってきたところでありますが、その後の実施状況にかんがみますと、なお下記のような事項に留意する必要があると考えられますので、貴管下市町村の指導につき一層の御配慮をお願いします。

記

1 学校統合の意義及び学校の適正規模については、さきの通達に示しているところであるが、学校規模を重視する余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない。また、小規模学校には教職員と児童・生徒との人間的ふれあいや個別指導の面で小規模学校としての教育上の利点も考えられるので、総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実するほうが好ましい場合もあることに留意すること。

2 ① 通学距離及び通学時間の児童・生徒の心身に与える影響、児童・生徒の安全、学校の教育活動の実施への影響等を十分検討し、無理のないよう配慮すること。
② 学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること。
③ 統合後の学校の規模が相当大きくなる場合や現に適正規模である学校について更に統合を計画するような場合は、統合後の学校における運営上の問題や児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などの問題点をも慎重に比較考慮して決定すること。

資料 2 平成21年度予算編成の基本的考え方について
（2008.6.3 財政制度等審議会）

4. 文教・科学技術
(1) 文教予算について
イ. 義務教育費国庫負担金
④ 学校規模の最適化

子どもの数が減少しているにもかかわらず、学校数はほとんど減少しておらず、学校当たりの一学年平均児童生徒数は小学校で52人程度、中学校で109人程度にまで小さくなってきている。「平成20年度予算編成の基本的考え方について」（平成19年6月6日財政制度等審議会）でも指摘したとおり、小規模校の再編効果については、財務省による予算執行調査において、教育政策上のメリット向上とともに、児童一人当たりのランニングコストも約3割効率化できたとの結果が認められている。
今後は、教育の質の向上や児童生徒の教育環境の改善等に資する学校規模の最適化に努めていくことが必要である。

資料 3 義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令
（1958.6.27 政令189号）

第4条 法第三条第一項第四号の適正な規模の条件は、次の各号に掲げるものとする。
一 学級数がおおむね十二学級から十八学級までであること。
二 通学距離が、小学校にあつてはおおむね四キロメートル以内、中学校にあつてはおおむね六キロメートル以内であること。

提言 7

学校施設・機能の複合化

学校を地域の総合的な自治施設に

- 学校を地域と教育の出会いの場にしよう
- 地域のニーズに基づいた学校の複合化を求めよう
- 子どもたちが地域を実感できる学校を作ろう

学校は地域の子どもたちが学ぶところであり、地域の共同の事業として支えられてきました。明治以来、自治体は学校を維持できる地域を単位として考えられてきました。しかし、核家族化の進行と少子高齢化社会にあって、異世代や地域とのかかわりも薄くなってきています。今、学校が地域とのかかわりを深め、地域のコミュニティ拠点として発展していくことが求められているのです。

地域の中核施設である学校が、子どものたちの学ぶ場としての単機能しかもっていないのでは、子どもたちの学び自体に限界ができてしまうのではないでしょうか。既に、学制発布以前に京都市では町衆が私財を投じて維持管理する「番組小学校」を作っていました。そこは、子どもたちの教育だけではなく、府の出先機関であり、警察・交番や望火楼があり、塵芥処理や予防接種などの保健所の機能を併せ持った総合的な自治施設でした。21世紀の課題として、地域と学校のかかわりでは、住民による学校への一方的な支援という限定（たとえば学校支援地域本部構想）ではなく、改めて地域の住民も学校で自らの課題を解決できるようなかかわり方が注目されるときです。

学校の複合化はさまざまな組み合わせが可能です。都市の中での事例としては、札幌市立資生館小学校は都心部子ども関連複合施設を、保育所、子育て支援センター、児童館とともに構成し、運営においても総合的な取組が行われています。0歳から12歳までの子どもの集う場所として作られた背景には、札幌市の特殊出生率の低さという課題があります。東京都内では、品川区立戸塚台中学校に、特別養護老人ホームや通所型在宅サービスセンターなど高齢者対応福祉施設との複合施設があります。千代田区立昌平小学校は図書館、市民プールなどとの複合施設を構成しています。中山間部での事例では、北海道積丹町立余別小学校があります。過疎化の進行している余別地区の自立型社会を目指したまちづくりの一環として、コミュニティセンター、役場の支所を併せ持った公共施設複合化施設として構想されました。また山梨県早川町立早川北小学校は、地域活性化として位置づけられ、人々の集う地域施設複合体として、高齢者の健康増進（水中療養）のためのプールの温水化、保育園と結合したランチルームで小学生と一緒の給食や、さらには調理室からの料理で中庭と一体となった地域交流パーティーが開けるように、計画されています。*

地域ごとに相違する住民ニーズに対応した学校の複合機能・施設への発想の転換が求められています。たとえばそこは、高齢者にとっては、ディケアサービスセンターです。あるいは幼稚園、保育園や子育て支援の場所です。そして図書館や水泳施設など社会・生涯教育を提供できる機能を持っています。さらに、住民自治をはぐくむ公民館や自治体行政の出先でもあります。

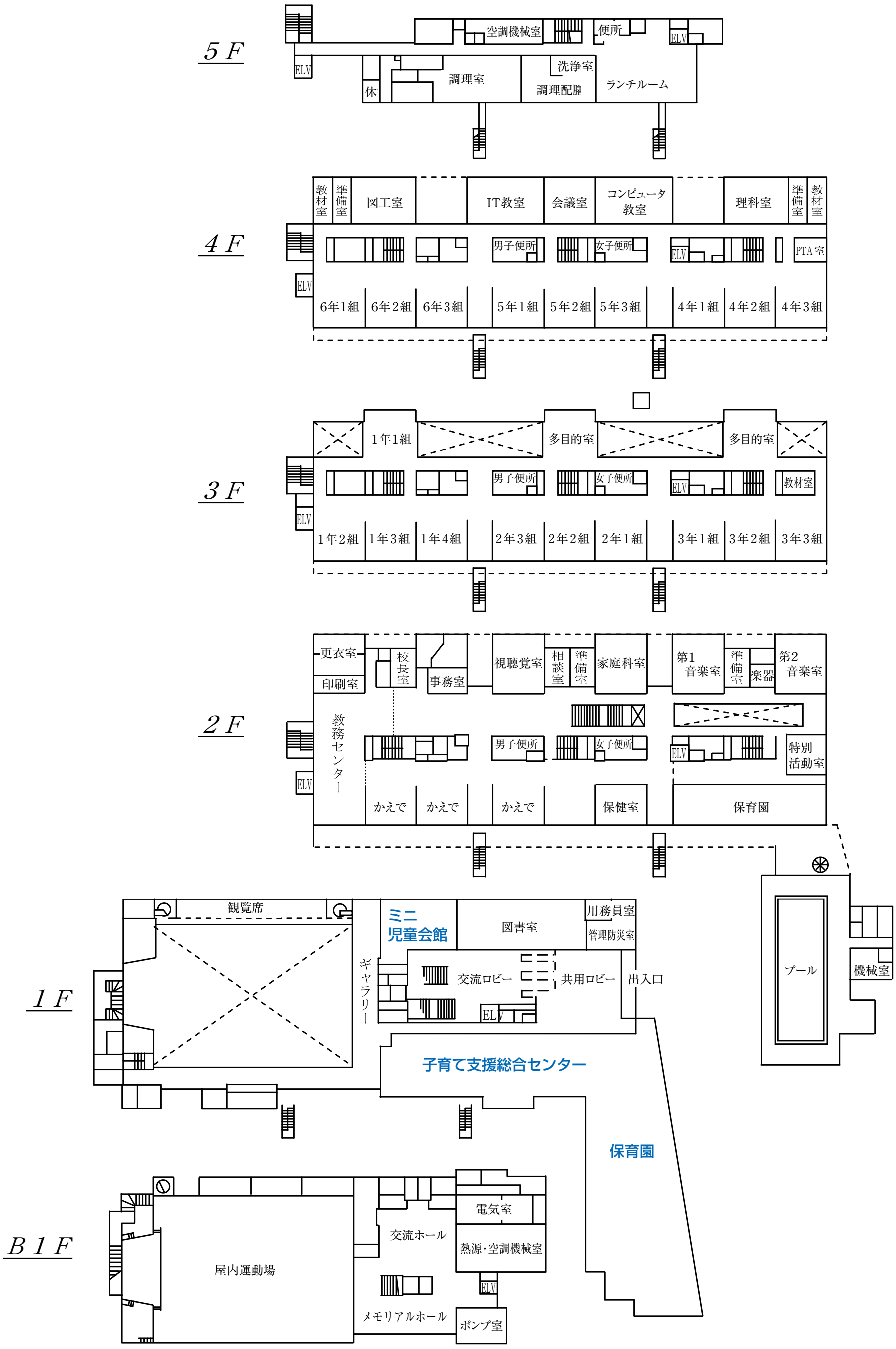
学校が地域のコミュニティの核として、大人たちにとっても自己実現をする役割があってはじめて、子どもたちも地域との生きたかかわりがうまれるのだと思います。そして、建物を同じくするということのみではなく、相互交流・運営の一体化こそが必要です。

学校教育と地域の様々なニーズとを結びつけることは、子どもたちが地域を実感することになり、有意義です。地域のニーズにあった現代の「番組小学校」が求められています。

＊『建築設計資料105　学校3』 建築資料研究所、2006年。

参考例　札幌都心部子ども関連複合施設

都心部の空洞化により児童数の少なくなった4つの小学校の統廃合にあたって、子ども関連の施設を一体化して設計され、2004年4月に開設。札幌市立資生館小学校、資生館小学校ミニ児童会館、札幌市しせいかん保育園、札幌市子育て支援総合センターの複合施設。



提言
8

地域の防災拠点化

普段の安全安心の徹底から自然災害に強い学校をつくろう

- 耐震施設への改善を急ごう
- さまざまな自然災害を想定した改善を行おう

学校に望まれているのは、安全な通学路、そして安全で安心そして快適な空間でリラックスして学習ができることです。インターネットや図書など学習・情報収集できるツールが整い、清潔なトイレや更衣室が完備し、自然環境を生かした空調が整っていること。そして、そこは子どもたちだけの閉ざされた空間ではなく大人も利用できる機能を持っていること。このような快適な学校機能の延長上に、防災施設としても有効性が生まれるとの視点が大切です。ユニバーサルデザインに立った学校施設であれば、防災施設としても安心です。そのためには新設校建設や校舎の増改築、耐震補強などの大規模改修には市民参加と情報公開が重要です。

文部科学省は全国の公立小中学校の校舎、体育館の約12万5千棟のうち、震度6強以上で7309棟が倒壊の危険性があると調査結果を発表しました。小中学校の耐震化率は67%に上昇しました。2008年6月、地震防災特別措置法が改正され、耐震診断とその結果の義務付けがされました。同改正では、耐震化工事の国庫補助率が改善され、自治体負担の軽減が図られています。自治体は耐震結果の情報を公開するとともに、早急に倒壊危険性の高い施設の解消が望まれています。多くの学校はまた、災害時の避難場所に指定されています。現状ではライフラインの確保など避難場所として不適切な学校施設もたくさんあります。特に1981年の建築基準法改正以前の建物は、早急な対応が必要です。耐震対応が必要な建物は、同時に老朽化や機能低下が予想されます。あわせて、質の高い学校建築へのリニューアルも行うべきです。環境負荷の軽減、エコスクール環境への配慮、プライバシーの確保、休養室など生活環境への配慮など、これまでの学校建築が学習環境のみの設計重視のために軽んじてきた機能の強化が求められています。

自然災害は地震だけではありません。大型台風、局地的豪雨、洪水（浸水）、そして異常高温もあります。このような自然災害は学校の立地や校舎建設の耐久性によって大きく影響が違ってきます。地震対策として校舎建築の耐震性のみが強調されるのは問題です。例えば、耐震補強された校舎であっても、校庭が液状化しているのでは避難場所にふさわしくはありません。地域防災拠点として、建物の強度、飲料水のタンク、下水の整備、備蓄倉庫の充実を、定期的に点検･改善してなくてはなりません。また、地震等の大規模災害の情報を瞬時に学校に伝える防災システムの構築が急がれます。

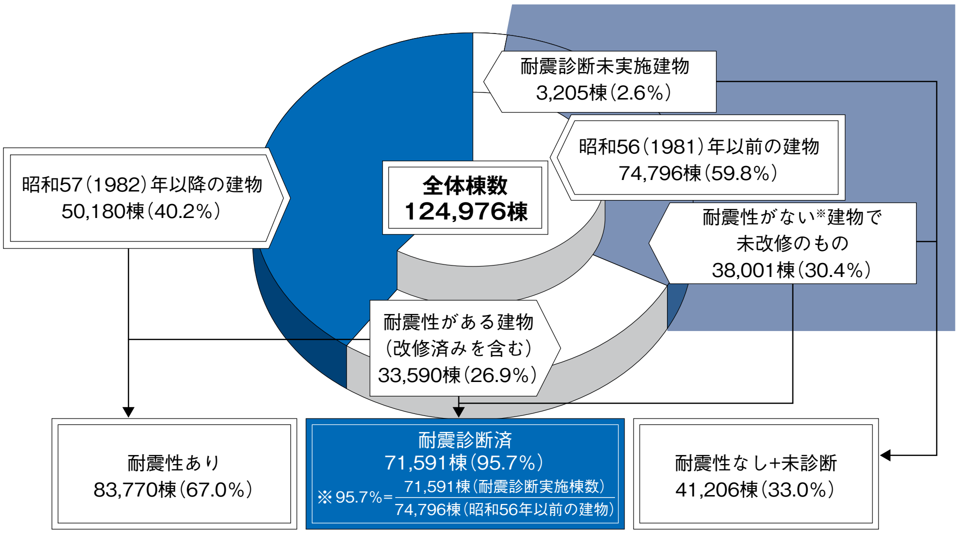
避難所給食での、自校方式の学校が持つ給食施設や学校調理員の役割は重要です。市町村の地域防災計画に都道府県費教職員の役割も位置づけて、基礎自治体の防災担当部署と学校職員、そして地域住民との普段の連携確認が大切です。さらに、学校施設への泊り込み避難訓練など模擬体験する試みなど、子ども、保護者、地域、教職員一体となった実践的な訓練が望まれます。

非常時の対応は学校の安全体制の延長上にあるのです。学校保健法施行規則第22条の5では毎学期1回以上の点検を義務付けていますが、学校安全点検を月一度、教職員の分担によって行い、危険箇所は学校用務員による補修や学校事務職員による業者発注によって直ちに改善する仕組みをつくっている自治体もあります。安全点検結果の保護者への公開も必要です。子どもたちへの学習･生活環境の整備が行き届いて、はじめて自然災害時での避難所の役割が果たせるのです。

参考文献

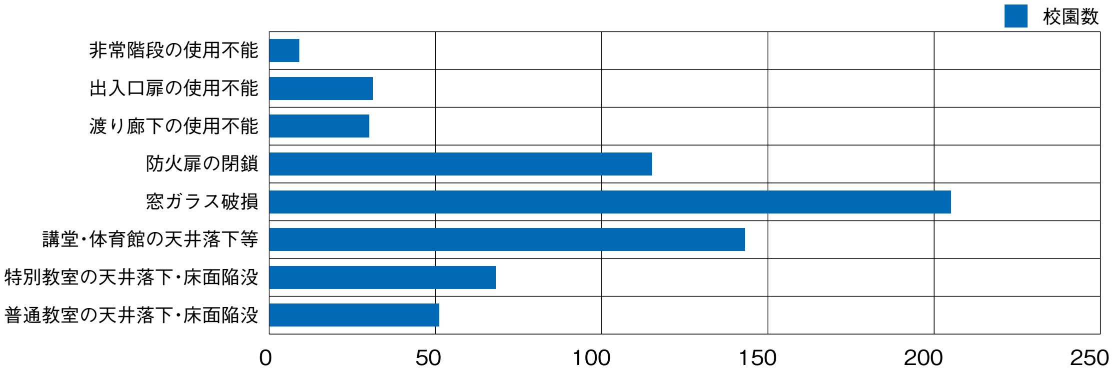
『現代学校建築集成』東京自治研センター学校施設研究会・編、学事出版、2008年

図 1　公立小・中学校の耐震化の状況
（2009.4.1 現在 文部科学省資料）



※耐震性が確認されていない建物を含む。

図 2　阪神・淡路大震災における神戸市の被害校園数
（「阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み」（神戸市教育委員会）より作成）



新潟県中越地震（2004年）での炊き出し支援
（東京都港区職労）

耐震工事を施した校舎の例
（内付け鉄骨ブレス補強）

提言 9

地域の環境拠点化

子どもと地域住民と学校職員でエコスクールをつくろう

- 学校運営からエコスクールをつくろう
- 学校の施設設備からエコスクールをつくろう
- 子どもたちや地域住民とともにエコスクールをつくろう

地球環境問題は人類にとって重要な問題であり、特に地球温暖化と化石燃料消費問題は緊急の課題です。できるだけ環境負荷の少ない生活に転換し、生産→消費→廃棄の一方向のエネルギー移動ではなく、資源を循環させる社会構造に変革させていくことが重要になってきています。

学校施設は全国で6万校以上あり、地域に点在しています（内、公立小中学校は約3万校)。

一方で部門別エネルギー消費量は全体の1.0%に過ぎず、学校での省エネルギー対策は全体の比率からいうと効果は少ないといわざるを得ません。

しかし学校は子供たちが一日の大半を過ごす場所であり、その中で環境に配慮した学校づくりがされることは、子どもたちの環境問題に対する関心をもたせることにつながり、ひいてはそれが家庭へも反映され、将来の環境配慮型社会づくりにつながっていくことも考えられます。

また、学校が地域のコミュニティの拠点であることから、地域への影響を与え、また学校から地域へ支援・協力を求めることで、その効果が広がることが考えられます。

学校が授業を行っているだけの施設ではなく、地方教育行政の具体化の場であることから、教員・事務職員・栄養職員・給食調理員・用務員などの学校職員が協力し、地方自治体との政策協調を試みながら、施策連結をはかってすすめていく必要があります。

学校運営から
エコスクールをつくる視点

○学校においてどのようなエネルギー（電気、ガス、水道、石油）が消費されているか「見える化」する。消費量を見ながら児童・生徒と学校生活について考え、無駄な消費をしないよう心がける。

○学校から出るごみを計量し、資源化する量を増やす。学校から出るごみの大半は紙であり、紙のリサイクル率を上げることが効果的。

○給食から出る生ごみや樹木の剪定枝、落ち葉などを堆肥化し、花壇や学級園で使用する。学校から出たごみは資源に変えて学校で消費することが理想的。

エコスクールのための学校の
施設設備

○自然エネルギーの効果的利用や太陽光発電設備、雨水利用設備の導入で地球環境にやさしい学校づくりをすすめる。校庭の芝生化や屋上の緑化、壁面緑化も進められているが、なるべく予算と手間をかけずにできるものから導入する。

○インバーターや発光ダイオード、節水便器などエネルギー消費の少ない備品への買い替えを行う。リサイクル製品･建材や充電式電池など地球に優しい学用品（エコ商品）を購入・使用する。ESCO事業に取り組む。

子どもたちや地域住民とともにつくる
エコスクール

○子どもや地域住民にこれらのデータや情報を提供し、一緒に考えながら身近なことからできることはないか考えていく。

○学校施設を地域の地球に優しい取り組みに開放し、学校職員が協力する。

参考例　エコスクールの実践

夏場の潅水は雨水利用の天水桶で。

剪定した枝はチップ化し堆肥にする。

堆肥を学級園に鋤込んで植物を植える。

休日は近所の市民に給食用の生ごみ処理機を貸し出す。
（できた野菜をくばる。）

ESCO（エスコ）事業

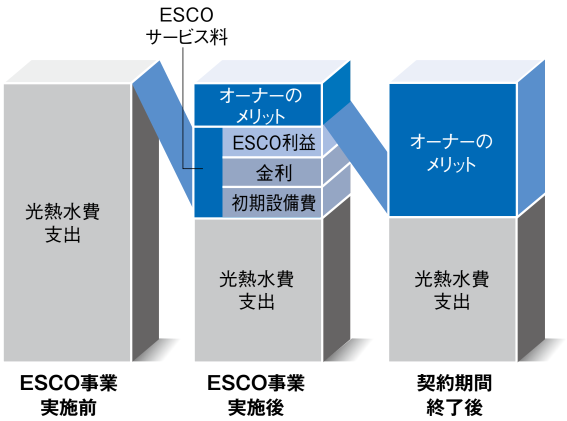
（社団法人大阪ESCO協会ホームページより）

ESCO事業とは、Energy Service Company の略称で、民間の企業活動として省エネルギーを行い、ビルオーナーにエネルギーサービスを包括的に提供する事業です。具体的には、省エネルギー改修工事のなかの、工事形態のひとつに過ぎませんが、省エネルギー量を保証するパフォーマンス契約を結ぶ点が特徴です。

ESCO事業者はビルオーナーに対し、工場やビルの省エネルギーに関する診断をはじめ、方策導入のための設計・施工、導入設備の保守・運転管理、事業資金の調達などの包括的なサービスを提供し、それまでの環境を損なうことなく省エネルギー改修工事を実現し、その結果得られる省エネルギー効果を保証します。

その報酬として、ESCO事業者は、ビルオーナーの省エネルギー効果（メリット）の一部を受取ります。

ESCO事業は、国の省エネルギー政策とも合致した新ビジネスとして注目されつつあります。



提言 10

学校給食と地域の食の安全確立

教育の一環としての学校給食サービスの充実を

- 地産地消の推進と楽しい学校給食を
- 給食調理員の専門性を地域で活用しよう
- 地域の食育の確立を視野に入れよう

1954年に制定された「学校給食法」では、学校における児童生徒の健全なる育成と地域社会の食生活の形成を担うため、学校給食を「教育の一環」として位置づけました。2009年4月には、制定以来初の大規模改正が行われ、学校給食が食教育の充実に必要なものとして明確に位置づけられています。また、2005年7月に「食育基本法」が施行されるなど、食と健康への関心が高まっています。

しかし、行革路線の中での「学校給食の合理化通知」（1985年）や、近年の自治体財政の悪化に伴って、民間委託化や共同調理場（給食センター）化、調理員のパート職員化が進んでいます。調理されたものが運搬され、食べられればそれでよいといった「効率化」は、教育の一環としての学校給食の理念に反するものです。

また、食育の名のもとに、大手食品メーカーやファーストフードメーカーが学校内で自社商品を無料配布し、子どもたちの味覚をなじませようとしています。教育の場を、将来の消費者の囲い込みに利用するものであり、健康の観点からも好ましくありません。

食の安全に関わっては、食品偽装や農薬汚染被害が後を絶ちません。事故米を原料とする澱粉を使用したオムレツが全国の学校給食で提供された問題に対して、文部科学省が「現在まで健康被害の報告は無い」として本質的な原因に触れないまま事態収束を図るなど、子どもと国民の命と健康を無視した事態が続いています。

学校給食法は、実施を義務化していない、いわゆる「奨励法」です。このため、学校給食は完全実施に至っておらず、特に中学校の完全給食実施率は68.8%にとどまっています。今こそ、中学校までの完全給食を実現するべきです。

学校給食をとりまく法体系の問題点を明らかにしながら、山積した課題解決のために、学校給食を教育の一環として位置づける原点に立ち戻るべきです。「子どもたちのための学校給食」ということを基本に、地産地消の導入推進や行事食、郷土食の継承など、学校給食を「生きた教材」として活用する取り組みを進めることが大切です。

たとえば、全国的にランチルームを保有している学校が7,442校あり、交流給食、選択給食、親子給食などに活用されています。これらは「孤食」が進む子どもの「食」への関心向上に直結するため、拡充されていくことが必要です。

また、これまでにない経済不況による失業や貧困の影響から、給食費の滞納や朝食が食べられないなどといった問題があります。給食費の無償化や朝食提供の拡大を検討していかなくてはなりません。

学校給食を支える給食調理員については、中央教育審議会答申や食育推進計画で、調理員の役割と、学校・地域総ぐるみによる子どものための食育の推進活動の必要性が示され、実際、食の問題、食育などの様々な知識を持つ給食調理職員と児童・生徒とのかかわりのなかで、全国で様々な「食育」の取り組みが進められています。しかし、学校教育法施行規則や学校給食法には給食調理員が職として定義されていません。給食調理員を法制度上に位置づけ、より充実した食育環境整備に寄与する立場を確立する必要があります。

また、厳しく問われている「食の安全確保」に向け食中毒対策・研究に取り組んだり、地域の食文化に関する造詣を深めるための情報や知識や技術の習得により、給食調理員の専門性の高度化をはかることが求められており、そのための、専門調理師資格や地域で食育をインストラクトする技術の研鑽が必要です。

さらに、食に関する専門的な知識・情報を背景に、食政策に関する意見具申、食と調理にかかわる情報発信など、自治体・地域の食育担当職としての役割を担うことも重要です。たとえば、増大しているアレルギー対策にも対しては、本質を掴んだ自治体としての具体的対応に結びつけることができます。公共サービス充実の観点から、地域の高齢者・障害者への食事提供を、給食のない夏休みなどの期間に実施することも検討に値します。また、大規模災害時に備え、調理施設及び機器の対応、供食計画の策定などにも、専門的な立場から参画していくことが望まれます。

表 学校給食の実施状況

（2007.5.1 現在 文部科学省「学校給食実施状況調査」より）

		全国総数	完全給食		補食給食		ミルク給食	
			実施数	%	実施数	%	実施数	%
小学校	学校数	22,326	21,860	97.9%	106	0.5%	184	0.8%
	児童数	7,131,836	7,044.346	98.8%	16,563	0.2%	21,082	0.3%
中学校	学校数	10,870	8,194	75.4%	65	0.6%	1,067	9.8%
	生徒数	3,621,898	2,490,502	68.8%	14,298	0.4%	392,173	10.8%

（注） 完全給食…給食内容がパン又は米飯、ミルク及びおかずである給食
補食給食…完全給食以外の給食で、給食内容がミルク及びおかず等である給食
ミルク給食…給食内容がミルクのみである給食

資料1 食育推進基本計画

（2006.3.31 食育推進会議　下線は作業委員会）

第３　食育の総合的な促進に関する事項

3. 地域における食生活の改善のための取組の推進

（専門的知識を有する人材の養成・活用）

国民一人一人が食に関する知識を持ち自らこれを実践できるようにするため、食育に関し専門的知識を備えた管理栄養士や栄養士、専門調理師や調理師等の養成を図るとともに、学校、各種施設等との連携の下、食育の推進に向けてこれらの人材やその団体による多面的な活動が推進されるよう取り組む。

また、地域において食育の推進が着実に図られるように、都道府県や市町村における管理栄養士等の配置を推進するとともに、地域において栄養指導に当たる管理栄養士等の資質向上を図るため、研修会等を開催する。

6. 食文化の継承のための活動への支援等

（専門調理師等の活用における取組）

我が国の食事作法や伝統的な行事食等、我が国の豊かな食文化の醸成を図るため、料理教室や体験活動、各種イベント等において高度な調理技術を備えた専門調理師等の活用を図る。

資料2 「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」（答申）

（2008.1.17 中央教育審議会　下線は作業委員会）

Ⅲ　学校における食育の推進を図るための方策について

2. 食育・学校給食に関する学校内の体制の充実

（3）学級担任や教科担任等

④ 学校給食調理員にも学校における食育の取組に協力することが期待されていることから、学校給食調理員の研修においても、調理方法や衛生管理に関する内容に加え、食育の推進に関する内容を充実するとともに、学校における食育の推進には、すべての教職員の理解と連携・協力が必要であることにかんがみ、職種横断的な研修の取組など新たな研修なども有効である。

提言 11

脱「格差社会」の学校教育

貧困の連鎖を断ち切るために、教育の無償化を進めよう

- 現行の就学援助の枠組みを超える制度設計を図ろう
- 小・中学校での教材費、給食費等の家庭負担をなくそう
- 高校の授業料の無償化を実施しよう

2008年夏の文部科学省と財務省の概算要求における教育費の枠をめぐる攻防の中で、日本の公的教育費が、諸外国に比べて十分なのか不十分なのかという議論なされました。国民一般からすれば、教育にお金がかかりすぎるという実感は誰しもがもっているはずです。日本が廉価で良質の教育を子どもたちに保障していると自負する人は、誰もいないと思います。

また先進国の中で、高校以下の学校で教育に個人負担をこれほど強いている国は例外に属します。OECDの調査（2005年）によると公財政教育支出の対GDP比は3.4％であり、これはOECD加盟30カ国中、最低の値を示しています。

諸外国の例を引き出すまでもなく、大学入学以前の公立学校の授業料は無償にすべきです。高校生が授業料未納で退学するなどあってはなりません。2007年度の総務省の調査によれば高校中退の8．3％が経済的な理由です。家庭の事情も9．5％となっています*。7万人の高校生が退学する時代です。この数値は決して低いものではありません。

高校卒業の資格は、職業世界へと参入するためにも必要なものです。国家公務員の採用試験でさえ,「高卒程度」から始まっており、多くの職業資格が高卒を要件としています。希望するすべての子どもが高校卒業を実現できるようにするべきです。

また近年の教育社会学の論証から、子どものいわゆる「学力」と保護者の所得や社会経済文化的な背景の間には連関が存在することも強調されています。これが国内の地域間格差、地域内の格差の拡大によって、ますます親の収入や財産状況、居住地域の過疎化による経済活動の衰退などの現実から実質的な教育における格差が拡大し始めています。高知市では就学援助受給世帯の割合が33％を超える事態となっています。すでにこうした世帯の割合が25％程度の地域は全国各地に存在していることから、今ある就学援助という枠組みではなく、新たな制度設計が必要となっています。つまり、経済的な格差を子どもの教育上の達成における格差へと直結しないような制度が求められているのです。

例えば、給食費の無料化を独自に行っている自治体は山口県和木町、北海道三笠市があります。憲法26条の教育の「無償化」を学校の授業料を徴収しないという範囲に限定して解釈している最高裁判決を打ち破る運動が必要です。教育活動に伴う一切を公費で賄う枠組みの作成が急務となっています。

こうした施策を実施するため児童生徒に対するソーシャルワーカー的な業務を行う必要があります。就学困難な児童生徒への支援を担う事業・部門の拡充が大切であり、当面、個々の学校において、担任教員と連携して学校事務職員がそれを担うべきでしょう。この業務の拡大により必要となる人員配置は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（定数法）の配置基準の拡大によって行われるべきです。さらに、「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」による援助対象の費目の拡大や対象を高校段階まで拡大するべきです。

また、高校での授業料徴収の問題も残っています。国際人権規約の社会権規約（A規約）を1979年に日本政府が批准する際に、13条教育の条項について、「中等教育の無償化」に留保をつけています。その姿勢は今日なお、全く変わっていません。公私立高校の定員比率が固定化されている都道府県が多いことから、私立高校に行かざるをえない生徒たちも多いという現実に対して、「自己責任において私学を選んだのだから援助は不要でしょう」という言葉を投げつけることは許されません。生徒の援助という視点から、私学助成の拡大や奨学金制度の拡充による個人助成の拡大によって、就学が困難になっている現状を打開する必要があります。

＊ 平成21年版『青少年白書』p.60（特集「高校中退者・中学校不登校生徒の「その後」と地域における支援」）
http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h21honpenpdf/index_pdf.html

図 1　OECD諸国における公教育への財政支出対GDP比（全教育段階）2005年

（OECD「図表で見る教育」2008）

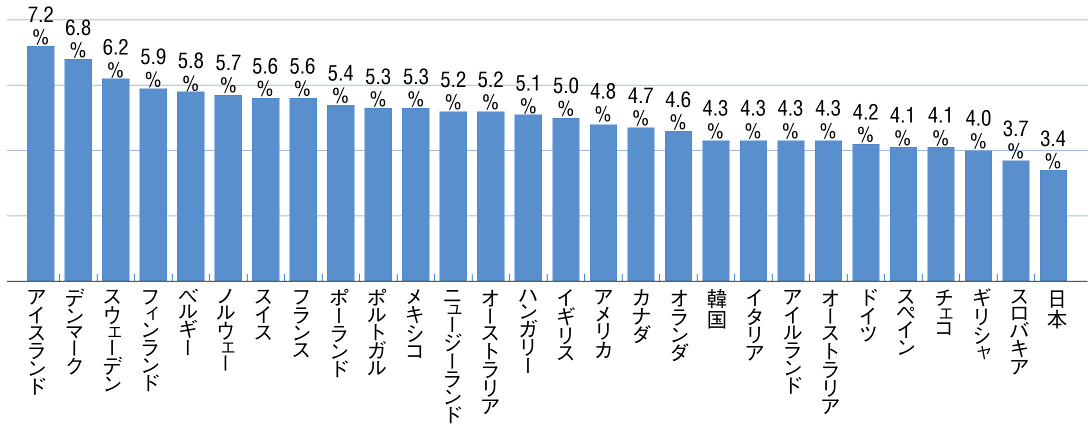
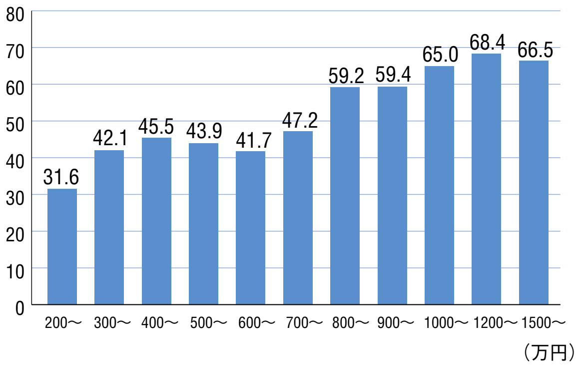


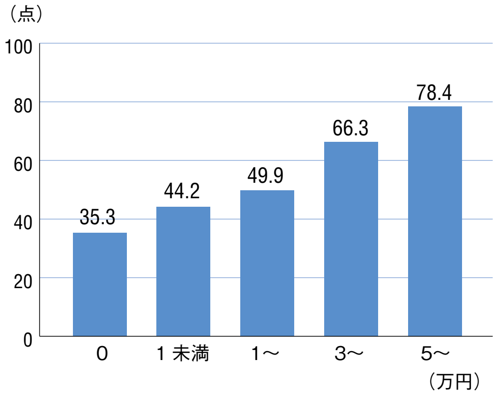
図 2　世帯所得・学校外教育費支出と学力の関係

文部科学省『教育安心社会の実現に関する懇談会報告～教育費の在り方を考える～』
教育安心社会の実現に関する懇談会（2009.7.3）

●世帯所得別の算数学力平均値



●一ヶ月の学校外教育費支出と算数学力平均値



・お茶の水女子大学21世紀COEプログラム（誕生から死までの人間発達科学）の事業として調査を実施（平成18年9月公表）。
・子どもを取り巻く家庭環境が与える学力形成の影響について調査
・関東地方にある人口約25万人の中都市に住む、小学校6年生とその保護者を対象に調査。（対象は300名程度）

国際人権規約社会権規約（A規約）13条

(b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとすること。

提言
12

グローバル化時代の教育

人権を尊重した多文化共生型の地域教育づくりを進めよう

- 外国籍児童・生徒に関する教育方針を策定しよう
- 外国籍児童・生徒への就学・生活支援を広げよう
- 地域と学校に人権と多文化を根付かせよう

国際人権規約や子どもの権利条約といった現代の国際人権規範は、子どもから高齢者まで、すべての市民が、人種、民族、国籍、性別、信条、年齢、障害、社会的身分、経済的地位、または出身地などによって差別・排除されず、ひとしく学ぶ機会を保障されなければならないと定めています。グローバル化の進展は、単に国際的な資本移転や労働力移動だけを意味しません。移民や難民を含め、国境を超えた人と人との交流と暮らし、学びの多元的な空間を広げています。多様な文化的背景や異なる習慣・価値観それ自体は、本来的に対立せざるをえない契機ではありません。

しかし、いま国の政策では、偏狭なナショナリズムの論理や市場原理を徹底した優勝劣敗の論理が幅を利かせ、社会的排除や地域間格差、外国籍住民への差別といった深刻な問題を生み出しています。1981年の難民条約加入に伴って改正された入管法体制により、今日まで多くの南米日系外国籍者などが日本へ渡日し、定住化することとなりましたが、日本政府は、彼・彼女らとその子どもが、当然かかえることとなる社会生活上の課題については当初から冷淡、無責任でした。当面、3K業界を中心に安価な労働力としての需要を満たせばよいとする労働政策的身勝手さと、基本的に共存すべき市民・住民として外国籍者を受け入れ、どう支援するかについての無策、軽視が続いてきました。

こうした国の姿勢は、歴史的には、「国際化」が叫ばれる遥か以前からのものでした。19世紀末以降、脱亜入欧の思想は、帝国日本が土地・労働力・資源獲得のために近隣アジア諸国・諸地域とそこに暮らす人々を侵略・利用することを正当化してきました。強制連行・労働による渡日者を含めた旧植民地出身の在日朝鮮人や在日中国人等に対する国の戦争責任・戦後補償は、多くの被害当事者の意に反して、今なお不十分なまま未解決の課題となっています。

ただ、日本の国レベルにおける対応の歪みが続くなか、一部の自治体は、外国籍住民の働きかけを受けて、独自の取り組みを先行させてきました。例えば、代表的な取り組みとして、すでに多くの外国人が住民として暮らす自治体が、その教育・生活上の要求を受けとめて、「外国人児童・生徒(の人権)にかかわる教育指針・方針」を策定してきました。1970年の大阪市教育委員会の取り組みに始まり、これまで全国で50を超える外国籍の多住する自治体が、それぞれの地域事情に応じた多様性を持ちながら同様の指針・方針を策定しています。また、これまで、都道府県・指定都市(知事)が民族学校・外国人学校を各種学校として認可し、一定の公的助成をしてきたのも、民族学校などを軽視・敵視する日本政府方針とは異なる自治体独自の「国際化」対応でした。

こうした自治体側の努力がある一方、日本政府は、1995年に人種差別撤廃条約に加入したものの、差別禁止法などの国内法整備に向けた取り組みも進めておらず、2006年には国連人権委員会から、朝鮮人学校などに対する差別的処遇を根本的に改め、財政的援助を行うよう勧告を受けています。

国の動きにも若干の変化は見られます。例えば、文化庁が、2007年度からようやく「『生活者としての外国人』のための日本語教育事業」が委託事業としてはじまりました。外国人を「生活者として」見る視点が一部国側から出てきたことは評価されます。しかし、不況下で企業が外国人労働者の雇い止めを増加させ、その日本語指導を受けるにも、学校に通えず所在すら不明な外国籍の子どものいわゆる不就学問題が一方で深刻化しています。国・自治体の条件整備的支援はまだまだ弱く、支援が退職教員やボランティアへの依存という形で進められ、特に母(国)語・母(国)文化の継承教育については何ら見るべき配慮がないなど、課題は山積しています。

そのため、今後、自治体には、すべての子ども、地域住民が、基本的な自由・参加や文化的承認、福利厚生を保障されるよう更なる取り組みが求められています。そして、それぞれの多様な差異が否定されることなく、差別や不利益から適切に保護される人権を尊重した多文化共生型の地域教育づくりを進めなければなりません。それは国の出方を待つのではなく、各自治体が、先進的な事例に学びつつ、当該地域の実情に根ざしながら主体的に引き受けて、より一層推進していかなければならないものです。

地域教育のグローバル化に向けた今後の課題
（教育作業委員会作成）

以下は、外国籍児童・生徒などへの支援策を中心に、すべての自治体が、自らの責務として今後取り組んでいくべき具体的な課題です。

- 外国籍児童・生徒等にかかわる教育指針・方針の策定
- 外国籍児童・生徒等の生活・学習実態調査の実施
- 国際学校、外国人学校等に対する公的補助・助成金制度の創設・充実
- 外国籍住民（在日コリアン、在日中国人、新渡日外国人、移民、難民を含む）のうち経済的困窮や社会的排除などの理由により不登校や不就学となっている子どもに対する奨学上の援助・救済措置と就学支援の推進
- 積極的差別是正措置としての高校等の入試制度における外国籍受験者特別枠の創設・拡充
- 生活・学習スキルとしての日本語・日本文化習得のための支援拡充（教員加配、教材開発など）
- 複数言語の語学・翻訳・通訳ボランティア等の派遣や民族学級や国際教室の確保など、母（国）語・母（国）文化の継承学習のための環境条件整備
- マイノリティ個人の尊厳とその民族・文化的アイデンティティを承認する視点から、多様な文化を持った外国籍教員の任用を進め、その身分・権利保障と待遇改善を図ること
- 外国籍児童・生徒、住民支援のための学校・地域との連携・協力の促進

表 外国籍の子どもの就学者数及び不就学者数（2005年～ 2006年）
（文部科学省「外国人の子どもの不就学実態調査の結果」より）

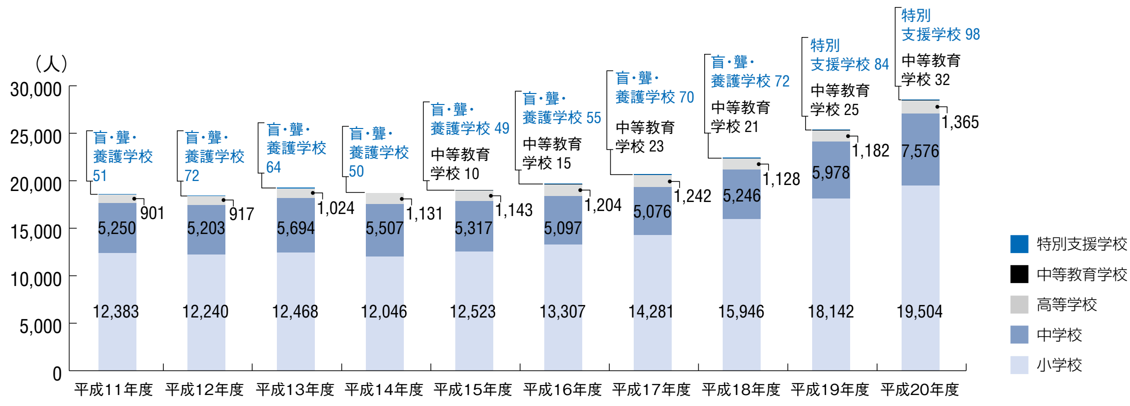
（単位：人。カッコ内は割合（%））

調査対象の自治体	外国人登録者数	就学者数				不就学者数		転居・出国等	
		公立学校等（注1）		外国人学校等（注2）		（注3）		（注4）	
太田市（群馬）	784	413	(52.7)	185	(23.6)	5	(0.6)	181	(23.1)
飯田市（長野）	225	167	(74.2)	14	(6.2)	4	(1.8)	40	(17.8)
美濃加茂市（岐阜）	417	212	(50.8)	109	(26.1)	10	(2.4)	86	(20.6)
掛川市（静岡）	457	195	(42.7)	69	(15.1)	14	(3.1)	179	(39.2)
富士市（静岡）	354	236	(66.7)	38	(10.7)	4	(1.1)	76	(21.5)
豊田市（愛知）	1,120	580	(51.8)	197	(17.6)	3	(0.3)	340	(30.4)
岡崎市（愛知）	566	371	(65.5)	93	(16.4)	3	(0.5)	99	(17.5)
四日市市（三重）	407	293	(72.0)	63	(15.5)	7	(1.7)	44	(10.8)
滋賀県	1,833	1,235	(67.4)	303	(16.5)	57	(3.1)	238	(13.0)
豊中市（大阪）	223	169	(75.8)	21	(9.4)	1	(0.4)	32	(14.4)
神戸市（兵庫）	2,668	1,550	(58.1)	742	(27.8)	2	(0.1)	374	(14.0)
姫路市（兵庫）	835	600	(71.9)	190	(22.8)	2	(0.2)	43	(5.2)
合計	9,889	6,021	(60.9)	2,024	(20.5)	112	(1.1)	1,732	(17.5)

（注1）公立学校等：国公私立小・中・特別支援学校（小中学部）を指す。
（注2）外国人学校：我が国に居住する外国人を専ら対象として我が国の小学校、中学校等に相当する組織的な教育を行う施設を指す。
（注3）不就学者：公立学校等及び外国人学校等のいずれにも就学していない者を指す。
（注4）転居・出国等：転居・出国その他何らかの事情により連絡が取れなかった者を指す。

※ なお、本調査は、南米出身の日系人等のいわゆる「ニューカマー」が集住する自治体を中心に、12の自治体（1県11市）に限定して調査した

図 日本語の指導が必要な外国籍児童・生徒在籍数の推移
（日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入れ状況等に関する調査（平成20年度））



※特別支援学校については、平成18年度以前においては盲・聾・養護学校であった。

提言
13

学校職員の専門性

学校はネットワーク型の運営を

- 学校職員の経験的な専門性を相互に尊重しよう
- 学校運営を全学校職員の参画で進めよう
- 学校からワーキングプアをなくそう

学校現場は臨時・非常勤職員の増大と、管理職員の拡充によって、それぞれの職域の専門性を尊重して助け合って運営するスタイルから、上意下達のピラミッド構造へと変質しています。管理職として校長がいて、学級担任の教員がいて養護教員、学校用務員、学校栄養士、給食調理員、学校事務職員がそれぞれの専門性を発揮して学校を支えるという素朴な鍋ぶた型組織*は失われてきています。教員層でも定数内臨時・非常勤職員の増大、少人数支援員など特定目的に限られた時給教育職員の多出、そして従来本採用職員であった学校用務員、学校給食調理員の業者委託、臨時職員化。学校財務や総務を担う学校事務職員を学校現場から剥がし学校事務の共同実施・学校事務センターでの集中処理をさせるなどの動きがあります。それぞれの専門性は長い経験の蓄積によって発揮されるものであって、不安定雇用や常駐しない職員によって学校が運営されるのでは質の低下を招きます。

そして新たな社会のニーズに合わせて置かれるようになった学校図書館司書、スクールカウンセラーなどスタッフ職は臨時職員によって充当されるという現実があります。今や学校は、管理職や学級担任などの正規職員は学校現場では少数派となり、多数の臨時·非常勤職員や民間委託職員、有償ボランティアが、不定期に働く公的な施設となってきています。

このような不安定雇用により、年収200万以下のワーキングプア状態に置かれている学校職員も公教育職場で常態化しています。不安的な雇用・任用形態は学校職場で専門性の尊重を失わせ、助け合う人間関係を阻害しています。一人前の人間になるという要素の一つには、自分の労働を通して自分の生活が支えることができるということがあります。学校教育においてワーキングプア状態の学校職員がこれを教えるというのは矛盾した学習環境です。

フラットな職場の人間関係による有機的な運営が必要です。文部科学省は学校職員の相互の意思疎通ができない現状を、管理職員層の増加によって、指示命令のみの学校経営をつくろうとしています。職員会議のあり方も協議することよりも、指示伝達する場に変わりつつあります。分断された学校職員間では地域の将来を担う子どもたちを育てる視点がいつの間にか失われ、新自由主義的な自己責任と数値化された学力競争とが蔓延してしまいます。子どもたちを分断させる教育は、教職員間の分断によって生まれるのです。経験的な専門性を尊重し、ネットワーク型である鍋ぶた型の教職員組織の再構築が望まれます。

子どもたちが地域で生きている社会的背景や家庭の状況などを受け止めた教育をするには、同じ職場で働く同僚として、相互の専門性を尊重し、ネットワーク型の相互信頼の学校運営が必須です。職員会議を全学校職員に開き、全員で運営に参画し、協議が十分に尽くせる体制へと変えていくことが望まれます。そして、義務教育費国庫負担職員であるとか、あるいは臨時・非常勤職員であるとか、あるいは派遣職員であるとかの現行の雇用形態の相違を越えて、同一価値労働同一賃金を原則とすることが、最も大事な改善への視点です。東京都荒川区は、区職労の働きかけにより非常勤職員を対象とした昇進制度を導入しました。質の高い公教育サービスを常に実現していくためにも、職場での格差是正は、早急に取り組むべき課題です。

*「鍋ぶた型組織」 校長を管理職として、それ以外の学校職員は相互の経験的専門性を尊重しあう対等平等な同僚関係による運営をすることを、ツマミを校長になぞらえて鍋ぶた型組織（単層構造）と表現している。学校の組織のあり方について1960年代に学校の単層構造か、重層構造かをめぐって論争があった。重層構造の主張にはテイラーの科学的管理を摂取することによって、職場の前近代的な職場環境を克服するねらいもあった。
2000年12月「教育改革国民会議報告～教育を変える17の提言～」で私企業経営の組織マネジメントを学校に入れようとの意見が示された。2007年の学校教育法改定によって副校長、主幹教諭等が規定され、ピラミッド型の学校運営が一段と進められている。重層構造を主張した過去の論理の中には、前近代的な職場の克服が考慮されていたが、現在、進行する事態は休憩時間も取れないような前近代的な職場環境の上に管理体制が厳しく適用される最悪の展開となっている。

資料　学校職員に関するデータ集

表１　教育職員の臨時・非常勤・委託化の現状
自治労「自治体臨時・非常勤職員の実態調査」（2008）

職種	臨時・非常勤割合
学童指導員	92.4%
図書館職員	61.6%
公民館職員	59.8%
学校給食関係職員	53.7%
学校用務員	39.7%

表２　文部科学省の臨時・非常勤政策（1/3国庫補助）
（人数は週12時間換算）

年度	人数	項目
2008	7,000人	退職教員等外部人材活用事業
2009	14,000人	新学習指導要領の円滑な実施のため

表３　Ｓ市臨時教員・非常勤講師の待遇と勤務時間
（教育作業委員会調べ）

職種	待遇	年間勤務時間
少人数指導サポートプラン	1,210円／時	1,000時間
図書館司書	1,120円／時	924時間
特殊学級補助員	990円／時	1,100時間
学校学級支援員	990円／時	５時間×月16日
さわやか相談員	179,500円／月	６時間×週５日
スクールカウンセラー	5,200円／日	８時間×月25日

表４　学校給食における外部委託状況〔公立〕2006/5/1現在
自治労第２回現業組織集会資料より

調理・学校種別／委託業務種別	単独調理場		共同調理場		計	
	小学校数	中学校数	調理場数	学校数	学校数	委託比率
調理業務	1,526	1,084	557	3,812	6,422	21.3%
運搬	724	547	1,527	10,548	11,819	39.2%
物資購入管理	1,122	333	177	1,522	2,977	9.9%
食器洗浄	1,486	1,087	512	3,663	6,236	20.7%
ボイラー管理	230	129	583	4,650	5,009	16.6%
その他の業務	752	486	363	2,609	3,847	12.8%

委託比率は完全給食及び補助給食を実施している学校数に対する外部委託学校数の比率。
中学校には中等教育学校前記課程を含む。

表５　東京都公立義務制学校事務職員の定数
（2008年度）

項目		人員（人）
定数（国・都基準）		2,495
実際配置数		2,016
再任用	フルタイム	13
	短時間	162
	小計	175
欠員		479

欠員は主に要準加配部分である。

提言
14

社会教育の意義・公民館

市民の“学び”の保障と地域ネットワークの再構築を

- 住民どうしのつながりを生み出す社会教育を
- 地域課題の学びの場を支える専門職員の育成を

これまで生涯学習・社会教育の分野では、公民館などを中心として、市民の“学び”への支援と、地域のネットワークづくりを行ってきました。具体的には、生活や地域課題に関わる学習会を行い、その後の継続学習等の自主活動も含めて支援を行って、人づくりと人と人とのつながりを創る視点で進めてきています。これらのことは、最終的に住民の自主自立や住民自治につながる重要な“学び”であると言えます。

しかし、バブル期にはカルチャー産業の発展もあって『自主・自立の学び＝個人的学習』と捉えられる風潮が広まり、バブル崩壊後には「個人的な学習への公的援助はいかがなものか？」と言われたりもしました。近年は、自治体の財政悪化も後押しをして民営化などの議論が数多くされるようになり、学びを通したネットワーク形成ができなくなりつつあるのではないでしょうか。

社会教育で言う“学び”は、自主・自立に向けた学習であるとしても、その学びから広がる人と人との関係づくりにもつなげていくことをねらいとして含めています。単に知識・教養を個別に高めることが主眼ではなく、学びを通した仲間づくりや学びから発展し地域課題に目を向けさせていく、そして、人と人とがつながり市民自ら地域課題の解決に取り組んでいくことを念頭に実施されているという点がカルチャースクールと異なるところと考えます。

公民館や公民館類似施設（社会教育関連施設）で行われている講座・イベントは、一見カルチャー的な内容に映るものであっても、その奥には、受講者に“気づき”を促し、その先への発展を見据えているものも数多くあります。各講座・事業は、参加者がゼロでは意味を成さないので、実施側は講座やイベント名称を親しみやすいように工夫しています。結果、お楽しみの催しとだけ映りがちですが、前述のように奥深いねらいを持っていること、そういった“学び”の機会の重要性をあらためて認識する必要があります。『たんけん・はっけん・ほっとけん』という表現*がありますが、まさに「学び・気づき・行動」とつながっていることを表現していると思います。

また、公民館や公民館類似施設の存在意義もあらためて再認識すべきです。公民館は地域にあって、市民が主体となって様々な人がつどう場です。つどうことにより交流が生まれ、刺激しあい、学びあい、そして何かが動く、人と人のネットワークづくりのきっかけに必ずなります。情報化社会の進展によって、face to faceのつながりが希薄になりがちな今日、顔の見えるネットワーク形成が可能な施設の存在意義は高まっていると言えます。

さらに、公民館職員は施設の存在意義をもっと有効にしていくため、地域課題を見出していけるようにならなくてはなりません。そのためには、地域をよく歩き、地域住民との接点を多く持ち、日頃から地域へアンテナを張り巡らせ、地域から信用されなければなりません。このようなことは、一朝一夕にはかなうものではなく、時間をかけながら築いていくものです。

また、公民館の事業は、いずれも学びと地域課題を結びつけ、地域づくりにつながっています。その事業を実施する裏では公民館職員の持つ経験的専門性が生かされていることも見逃せません。そして、公民館、社会教育の持つ手法は、今日的課題のコミュニティ再生など、広く他の分野でも応用できるものです。

このようなことを踏まえ、今、あらためて市民が主体となれる公民館・公民館類似施設の必要性が高まっていることを再認識し、それら施設を基点とした“学びの保障”や“地域コミュニティの再生”を目指し、その施設や地域を支える公民館職員が経験的専門性を発揮できるよう、それぞれのあり方を見直していく必要があります。

* 滋賀の水辺の自然環境を考える「蒲生野考現倶楽部」（1990年発足）が、2001年に出版した活動記録のタイトルが『たんけん・はっけん・ほっとけん』（昭和堂）。探検し、発見し、明らかになった課題をそのままにしない、という意味でさまざまな市民活動に通じるキャッチフレーズである。

参考例

地域課題の“学び”からコミュニティ活性化へ

地域に開かれた公民館～未来への鉱脈を探して、地域資源を生かしたまちづくり、ひとづくり（愛媛県新居浜市惣開公民館）

地域住民への情報発信基地、生涯学習・家庭教育の拠点として活動を続ける中、地域内に多く残る銅山を題材にした「近代化産業遺産シリーズ講座」を通じて、住民自らそれらの活用を考えるきっかけとなった。

（『月刊公民館』2008年2月号）

「繁多川見聞録」講座からまちづくりへの展開（沖縄県那覇市繁多川公民館）

繁多川見聞録事業を通して、2つのプロジェクトと学社融合、地域文化財の指定などにつなげ、市民協働のまちづくりにつながった。

（『月刊公民館』2008年9月号）

公民館のネットワーク～足元の地域を元気にする町内公民館（長野県松本市公民館）

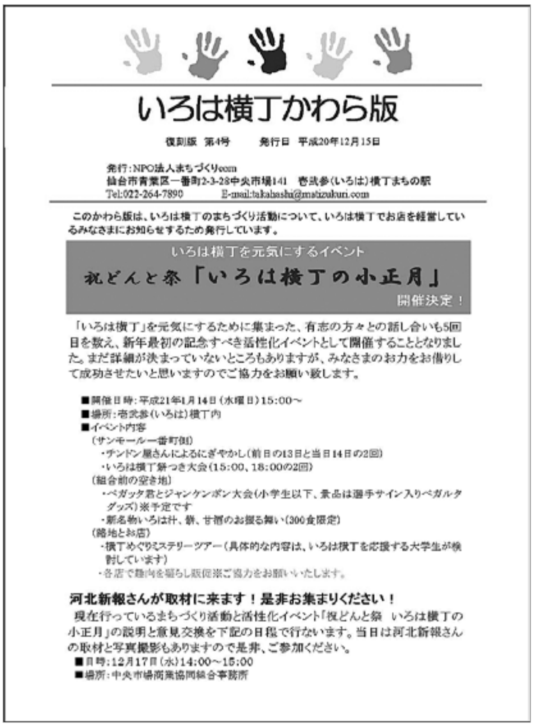
町内公民館、いわゆる自治公民館（地域住民が自ら設置し管理運営をしている公民館）と、行政運営の公民館が上下関係の無いネットワークを構築し、地域の活性化や地域の人間関係形成に貢献している。

（『月刊公民館』2005年12月号）

地域の想いを実現していく学習支援（仙台市青葉区中央市民センター）

仙台市の中心部に「壱弐参（いろは）横丁」という地域がある。その横丁住民が「このままではいけない」と住民自身が活性化に向けて動き出した。青葉区中央市民センターはその動きに対し、ワークショップのノウハウや情報提供、助言を行い、地域の活性化に向けた最初のイベントにつながった

ニューズレター「いろは横丁かわら版」



いろは横丁かわら版

復刻版　第4号　　発行日　平成20年12月15日

発行：NPO法人まちづくりcom
仙台市青葉区一番町2-3-28中央市場141　壱弐参（いろは）横丁まちの駅
Tel:022-264-7890　E-mail:takahashi@matizukuri.com

このかわら版は、いろは横丁のまちづくり活動について、いろは横丁でお店を経営しているみなさまにお知らせするため発行しています。

いろは横丁を元気にするイベント
祝どんと祭「いろは横丁の小正月」
開催決定！

「いろは横丁」を元気にするために集まった、有志の方々との話し合いも5回目を数え、新年最初の記念すべき活性化イベントとして開催することとなりました。まだ詳細が決まっていないところもありますが、みなさまのお力をお借りして成功させたいと思いますのでご協力をお願い致します。

■開催日時：平成21年1月14日（水曜日）15:00～
■場所：壱弐参（いろは）横丁内
■イベント内容
（サンモール一番町側）
・チンドン屋さんによるにぎやかし（前日の13日と当日14日の2回）
・いろは横丁餅つき大会（15:00、18:00の2回）
（組合前の空き地）
・ベガッタ君とジャンケンポン大会（小学生以下、景品は選手サイン入りベガルタグッズ）※予定です
・新名物いろは汁、餅、甘酒のお振る舞い（300食限定）
（路地とお店）
・横丁めぐりミステリーツアー（具体的な内容は、いろは横丁を応援する大学生が検討しています）
・各店で[illegible]ご協力をお願いいたします。

河北新報さんが取材に来ます！是非お集まりください！

現在行っているまちづくり活動と活性化イベント「祝どんと祭　いろは横丁の小正月」の説明と意見交換を下記の日程で行ないます。当日は河北新報さんの取材と写真撮影もありますので是非、ご参加ください。
■日時：12月17日（水）14:00～15:00
■場所：中央市場商業協同組合事務所

ワークショップの風景

イベント「いろはの小正月」（餅つき、ちんどん行列）

提言
15

図書館

あらゆる場面で頼りになる「地域のシンクタンク」への進化を

- レファレンスサービスの活性化で「課題解決型･提案型」図書館の実現を
- 学校教育との連携や子育て支援で、地域の読書環境を豊かに
- 情報サービスの専門職としての「司書」の配置

図書館はすでに、本や雑誌だけにとどまらない、あらゆる情報を扱う宝庫に生まれ変わりつつあります。このことをアピールし、頼りがいのある「地域のシンクタンク」として、常に進化する施設であるべきです。

これまでは、受験生や学生、読書家、余暇のある人など、図書館の利用者像にはある種固定したイメージがありました。しかし、図書館に蓄積された資料や、オンラインデータベースから得られる最新の情報は、ビジネスシーンや、日常生活の疑問解決など、あらゆる市民層の生活や仕事の場面で活用できるはずです。調べかたの案内や情報へのアクセスを支援する「レファレンスサービス」を活性化させ、利用者任せの資料利用から課題解決型・提案型のサービスを重視することが大切です。

また、点字図書や録音図書の提供に代表される「障害者サービス」や、図書館から離れたところに配本する「移動図書館サービス」など従来からの図書館サービスを含め、すべての人が利用しやすい図書館づくりという視点が重要です。開館時間や開館日を拡大することで、図書館の利用機会が増えます。インターネットで資料の利用予約ができたり、メールで調べものの相談ができたりという、「非来館型サービス」を指向する図書館も出てきています。

ただ、多くの自治体で、このような図書館サービスが「知る人ぞ知る」という段階にとどまっていることも事実です。文部科学省の「これからの図書館の在り方検討協力者会議」も、「これからの図書館は、調査研究の支援やレファレンスサービス（資料の利用相談）、時事情報の提供等を充実することによって、「地域や住民にとって役に立つ図書館」となり、地域の発展に欠かせない施設として存在意義を明確にすることが必要」であると指摘しています*。先進的な図書館では、「ビジネス支援サービス」「医療情報コーナー」などと銘打って、利用者の課題解決支援を積極的にPRしています。ターゲットを明確にしながら効果的にアピールすることで、利用者層を掘り起こす努力が求められます。

一方、学校教育との連携や子育て支援など、地域の教育力向上にも、図書館は活用できます。学校や家庭で読書に親しむことは、豊かな想像力や表現力をもつ子どもの育成に大きく寄与します。学校に対しては、学校図書館を充実させるためのノウハウの提供や、調べ学習に必要な資料の団体貸出などが考えられます。また、子どもの読書推進や地域の絵本サークル支援など、図書館から地域に働きかけることで、地域での読書環境を豊かにしたいものです。

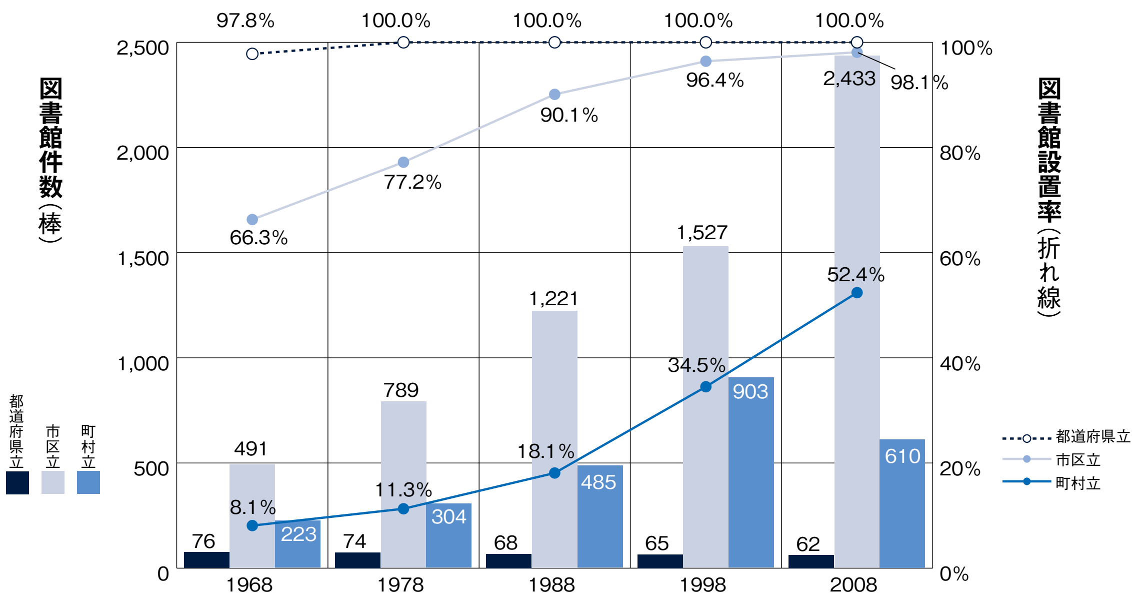
そして、図書館サービスの担い手としての「司書」は、情報活用のプロとして、また、情報サービスを媒介とした地域のコミュニケーションの橋渡し役として、その専門性と地位向上を図ることが必要です。自治労の調査では、図書館においては非正規労働者が60%を超えるという結果も出ています**。経験やノウハウが確実に蓄積継承され、高度な図書館サービスの実現につながるよう、専門職としての司書の雇用と職域の保障をはからなければなりません。

* 「これからの図書館像－地域を支える情報拠点をめざして－」2006.4.15発表。
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/04/06040513.htm

** 自治労・自治研作業委員会「臨時・非常勤等職員の実態調査報告」によれば、全自治体における臨時・非常勤等職員の割合は27.6%。職種別では、図書館62.7%、公民館64.3%、学校給食57.2%、学校用務41.4%と、教育関係の職場で高率となっている。
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/

図 図書館数・図書館設置率の推移
（都道府県立、市立、町村立）

1968～2008　各年４月１日現在。日本図書館協会『日本の図書館』各年版より作成



参考例 庁内調査相談サービス
（大阪市立図書館）

本庁や区役所、事業所、学校など行政の各現場で、仕事で必要な情報や資料を職員に提供するサービス。メールや電話で調査依頼できる。統計数字や判例、新聞記事など、職員からの情報ニーズは多岐にわたる。職員に対して、「使える機関」として図書館を、「使える職種」として司書の存在を認識してもらうことで、図書館サービスの必要性、有用性のアピールにもつながる。また、行政支援が「市民に対する図書館サービスの間接的な向上になる」という視点もふまえている。

参考　「れふぁれんす三題噺125・大阪市立中央図書館の巻／庁内レファレンスの事例から」
『図書館雑誌』99巻12号（2005.12）p.850-851

参考例 ビジネス支援サービス
（鳥取県立図書館）

所蔵する統計書や事典類、専門書をはじめとする資料、商用データベースなど、仕事に役立つ図書館をクローズアップして「ビジネス支援」と銘打つ図書館が増えている。鳥取県立図書館は早くからビジネス支援を標榜しており、ジャンル別の調査ガイドの作成や業界紙・専門誌の充実、起業相談会の開催などを実践している。

参考　鳥取県立図書館ホームページ
http://www.library.pref.tottori.jp/index.html

提言
16

博物館施設

地域を知り、地域に愛着を持つための「文化拠点」に

- 博物館へ行けばその地域がわかる、というイメージ戦略を
- 学芸員の専門性を市民が身近に感じられる工夫を

博物館施設*には、過去の遺産や自然の標本、芸術作品などが展示されており、市民はそこで歴史に思いをはせたり、壮大な自然の一端を垣間見たり、優れた文化に接することができます。なにより「実物を目の当たりにできる」ということが、子どもにとっても大人にとっても大きなインパクトを与えます。

大規模な博物館施設は、都道府県や政令指定都市などの大規模自治体が設置している場合が多いですが、歴史や民俗・習慣などを扱った小規模な博物館や資料館を持つ市町村はたくさんあります。また、動物園、水族館など、一見して地域と関係ないテーマであっても、そういう施設を持とうという気概や風土が、地域の文化性の向上に一役買うとともに、自治体のひとつのアピールポイントとなりえます。

このような広い視点で、公立の博物館施設を、地域における文化の保存・継承の拠点、さらには地域文化を身近に感じられるところとして位置づける必要があります。自治体の財政難により博物館施設が縮小・閉鎖され、貴重な資料が散逸してしまうケースも見られますが、継承していくことの重要性を再認識し、公共の役割をふまえてとらえられなければなりません。

さて、市民と博物館施設の最大の接点は「展示」です。私たちが博物館施設を利用する、といったとき、一般的には、常設展示や特別展といった展覧会を見に行く、ということを指します。もちろん、博物館施設にとって「展示」はいうまでもなく重要な機能です。しかし、展示を支えるさまざまな機能を博物館施設は持っており、そこに注目し、アピールすることが、行政機関であり社会教育機関である博物館施設の今後を考える大きなポイントであると言えます。

たとえば展示には、並べ方や見せ方、解説文、図録の作成など、さまざまな工夫がなされています。単に陳列するだけでなく、それらの資料がどういう意味を持ち、私たちの暮らしにどのように関わっているのか、ということをあわせて見せるためには、収集した資料を整理し、研究し、新しい知を生み出すというバックボーンが必要です。

これらの役割を担うのは、博物館施設の専門職である「学芸員」です。各分野の研究者として、そして博物館施設の専門家として、貴重な博物館資料と市民とを結び付けるため、学芸員は日々の仕事にあたっています。もちろん、資料が劣化しないように保存方法を工夫したりするのも学芸員の仕事です。

さらに、展示を支える学芸員の機能を、展示室だけにとどまらず市民とつなげる工夫が求められます。市民にとって博物館施設との接点は、展示室だけにかぎらないのではないでしょうか。例えば、わからないことは学芸員に気軽に質問してもいいということは、あまり知られていません。展示場における解説（ギャラリートーク）や講演会は多くの博物館施設で行われていますが、一歩進んで質問カウンターを作って学芸員が常駐したり、体験型・参加型のイベントやワークショップを開催したりするなど、目立たない博物館のリソースに市民がアクセスしやすくなる工夫が求められます。

博物館のテーマが歴史であっても美術であっても自然であっても、ここに行けばその地域のことが詳しくわかる、地域の特色を感じられる、ということを基本に博物館施設が存在するということが大切です。そして、気軽に足を運べる、ということがなによりも重要です。住民にとっても、よそから訪ねてきた人にとっても、気が向いたときにふらっと立ち寄れて、地域がわかる、地域を感じられるという、その地域のシンボル的存在に博物館施設がなれば、博物館という言葉がぐっと身近になるのではないでしょうか。

* 博物館、美術館、科学館、動物園、植物園、水族館などを含めてここでは「博物館施設」と総称しています。

（参考）
博物館法　第２条　この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管（育成を含む。以下同じ。）し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関（中略）をいう

参考例

大阪市立自然史博物館

（大阪市）

1973年に開館した大阪市立自然史博物館は、110万点以上の標本を有する、広域的にも拠点となる自然科学系の博物館であるが、隣接する植物園などとあわせ、自然を軸にしたさまざまな体験を市民に提供するゾーンを形成している。2001年には、新館「花と緑と自然の情報センター」（無料）をオープンさせ、図書コーナーや相談カウンターなど、自然に関わる市民のニーズに対応している。

また、開館当初からの「大阪市立自然史博物館友の会」が中心となり、2001年に「NPO法人大阪自然史センター」を設立。組織化された自主的な市民活動として、博物館と二人三脚で活動している。

参考

大阪市立自然史博物館　http://www.mus-nh.city.osaka.jp/
花と緑と自然の情報センター　http://www.ocsga.or.jp/n-jyoho/
NPO法人大阪自然史センター　http://www.omnh.net/npo/
『「自然史博物館」を変えていく』大阪市立自然史博物館・大阪自然史センター 編、高陵社書店、2009年

大阪市立自然史博物館本館・ミュージアムサービスセンター
（ワークショップ開催中）

参考例

旭川市旭山動物園

（北海道旭川市）

獣医師・飼育係出身の小菅正夫園長のリーダーシップで、現場の工夫を積み重ねる「ボトムアップ型」動物園改革を成功させた。北海道の自然に着目した展示・教育活動を重視することで、地域の動物園としての役割を果たすほか、円柱水槽でアザラシの泳ぎを観察できたり、水中トンネルからペンギンの生態を観察できる、いわゆる「行動展示」により全国的な注目を集め、2007年度の来園者数は、10年前の約10倍の約300万人に上る。本稿で提言する博物館のあり方を体現する施設であり、なお成長を続けている。

参考

三輪修彪「旭山動物園の“奇跡”の軌跡」
『月刊自治研』2008年10月号 pp.25～33

自治労の地域教育改革 16の提言

問い合わせ先

自治労政治政策局

03-3263-0274

seiji-seisaku33@jichiro.gr.jp

（ご意見、ご質問、このリーフレットの追加注文など）

自治研作業委員会ホームページ
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/

発 行 日

2009年8月25日