



公立小中学校における「脱・画一化」教育のための 「創造的環境」の実現

～ICTを活用した業務構造改革を後押しする
人材・ガバナンスによる教育長・校長支援～

2021年5月7日

公益社団法人 経済同友会

目 次

I	はじめに	2
II	現状認識：教育現場における「創造的環境」の不足	4
	1. コロナ禍によって顕在化した学校教育における ICT 活用の遅れ	4
	2. カリキュラムの過密化による教員の多忙化	6
	3. 校務の増大による教員の多忙化	7
III	課題：ICT を活用した業務構造改革を可能にする環境の整備	9
	1. 人材に関する課題	9
	2. ガバナンスに関する課題	10
IV	具体的提言：人材・ガバナンス改革	13
	1. 人材：教育 COO 制度の創設と適材の任命	13
	（1）教育 COO の役割	13
	（2）教育 COO の職権権限	13
	（3）教育 COO の人材要件と採用成功の鍵	14
	（4）教育 COO の配置における各ステークホルダーの役割	16
	（5）制度の持続・発展可能性を担保するためのポイント	17
	2. ガバナンス：教育課程の編成等に係る国と地方の権限に関する運用見直し・通達発出	17
V	我々の行動方針：改革マインドを持った教育長・校長との協働推進	19
VI	おわりに	20
	ヒアリング先一覧	21
	2020 年度 教育改革委員会 委員名簿	22

1 はじめに

2017年3月に改訂された学習指導要領の基本的な考え方は、「主体的・対話的で深い学び」であり、その実現のための手段としてICTの活用を重視している。

経済同友会（以下「本会」という。）は、2019年4月に『自ら学ぶ力を育てる初等・中等教育の実現に向けて～将来を生き抜く力を身に付けるために～』を提言し、その実現に向けて政府や学校関係者などへの働きかけを続けてきた。

本会教育改革委員会は改革をさらに進めるために、「脱・画一化」教育として、「個にフォーカスした学び、すなわち一人ひとりの習熟度・理解度に合わせた学びとともに、多様性＝好奇心に従った探求型学習を取り入れた学び」をビジョンとして掲げ、検討を重ねてきた。

このビジョンは改訂学習指導要領の考え方にも通じるものである。さらに、教育改革は中長期的視野に立った検討が必要であり、かつ、成果に至るまでに時間を要するとの認識の下、2030年頃に予定される次期学習指導要領の改訂をも視野に入れた議論を行ってきた。

検討の過程である2020年3月にコロナ禍による全国一斉臨時休校が始まり、教育を取り巻く環境は激変した。翌4月からの小学校での改訂学習指導要領の全面実施を目前に始まった休校措置は、多くの地域・学校で子どもたちの学びを停滞させ、学校教育におけるICT活用の遅れを露呈させた。

これを機に、文部科学省は全国の小中学校に「一人一台端末」と、高速通信ネットワークを整備する「GIGAスクール構想」の加速度的推進を図るなど、ICT環境の整備を進めた。本会も2020年6月、『小・中学校の子供の学びを止めないために～遠隔教育の推進に向けた意見～』を公表し、オンライン授業と対面授業の適切な組合せによる「教育のニュー・ノーマル」を提案した。

その後、2021年1月に中央教育審議会は、一斉臨時休校によって学校の役割が再認識されたことなどを受け、『「令和の日本型学校教育」の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～』（以下『2021年中教審答申』という。）を答申している。この答申は、2020年代を通じての目標として、個別最適な学びと、協働的な学びの実現を掲げた。この方針は改訂学習指導要領の考え方と同様に本会が掲げる「脱・画一化」と軌を一にするものである。

2021年4月からは中学校でも改訂学習指導要領が全面実施され、「GIGAスクール構想」の加速化とともに、「脱・画一化」の実現に向けた環境が整いつつある。今後は、新たな教育を主体的に実践しようとする現場を後押しする環境の整備が不可欠である。

もちろん、現場の環境整備以外にも、「脱・画一化」教育の実現に向けて議論すべきテーマは多岐にわたり、更なる議論が必要であることはいうまでもない。とりわけ、教育情報化のための基盤整備や、データ規格の統一化などは、国全体のデジタル戦略とも十分にリンクさせつつ、スピード感をもって進めるべきである。その一方で、現場に活力がなければ、いかなる改革も期待した成果を得ることは難しい。

本提言は、義務教育の主な担い手である公立小中学校に焦点を当てた現場環境の改革提案である。子ども達と向き合う現場の教員の応援する立場から、速やかに改革に着手できるよう、重要でインパクトのあるものに絞り込んだ具体策を提言することとした。

II 現状認識：教育現場における「創造的環境」の不足

1. コロナ禍によって顕在化した学校教育における ICT 活用の遅れ

2021 年中教審答申がその推進を掲げる個別最適化教育は、学習履歴（スタディ・ログ）などのデジタル化された教育データの活用を重視しており、その実践は ICT の活用が前提になる。また、探究型授業は、①「テーマ設定」、②「情報の収集・分析」、③「課題解決策の検討」、④「発表」というプロセスを踏むところ、各プロセスで ICT を活用することにより、教育効果の向上が可能になる。このように ICT の活用により、教育効果の向上や、教員が一人ひとりの子どもたちに向き合う時間の増加が期待される。

しかしながら、教育における ICT 活用は、コロナ禍によってその遅れが露呈した。一斉臨時休校期間における同時双方向型オンライン指導の実施率は、公立小学校で 8%、公立中学校で 10%にとどまった¹。ただし、ICT の活用促進は従来から教育政策における課題であった。

2018 年実施の OECD 『生徒の学習到達度調査（PISA）』における日本の 15 歳児の「読解力」は、OECD 平均よりも高得点のグループに位置したものの、前回（2015 年）と比べて平均得点・順位とも統計的に有意に低下した。その原因は、Web サイトや電子メールなどのデジタルテキストから「情報を探し出す力」や、テキストの質と信憑性を「評価し、熟考する力」の不足とされた²。このことは、ICT 活用の遅れが学習到達度に影響していることを示唆している。

その一方で、同年実施の OECD 『国際教員指導環境調査（TALIS）』によれば、公立中学校教諭のうち、「デジタル技術の利用によって児童生徒の学習を支援する」指導を実践している割合は、OECD 諸国平均の 66.7%に対して 35.0%にとどまっている³。

このような背景もあり、文部科学省は、「GIGA スクール構想」を打ち出した。この構想は、全国の小中学校に「一人一台端末」と校内通信ネットワ

¹ 出典) 文部科学省『新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた公立学校における学習指導等に関する状況について』(2020 年 6 月 23 日時点) <https://www.mext.go.jp/content/20200717-mxt_kouhou01-000004520_1.pdf>

² 出典) 文部科学省・国立教育政策研究所『OECD 生徒の学習到達度調査 2018 年調査（PISA2018）のポイント』(2019 年 12 月) <https://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/pdf/2018/01_point.pdf>

³ 出典) OECD 『国際教員指導環境調査（TALIS）2018』 <https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/data/Others/_icsFiles/afieldfile/2020/20200323_mxt_kouhou02_1349189_vol2.pdf>

ーク環境を整備するものである。当初は、2023年度までの実現を目指していたところ、コロナ禍によってその加速化が図れた。その結果、「一人一台端末」は、97.6%の自治体で2021年度内に納品完了予定である。また、校内通信ネットワークは、97.9%の自治体で2021年4月末までに供用開始予定である。このようにハード面の環境は整備されつつある⁴。

ソフト面については、「ICT支援員」の配置など、表1に掲げる外部人材支援を行っている。しかしながら、2020年9月～10月に全日本中学校長会が実施した調査によれば、「ICT支援員が配置されていない」と回答した中学校が68.8%を占めた。また、「GIGAスクール構想」実現に向けた課題としては、「ICT支援員の配置」をあげた中学校が最も多い(72.6%)結果となった⁵。したがって、制度の活用度向上が課題である。

表1 文部科学省による「教育の情報化に関する外部人材」支援制度

	ICT活用教育アドバイザー	GIGAスクールサポーター	ICT支援員
事業の流れ	国がアドバイザーを手配し、各教委に対し、派遣やオンラインで環境整備やICTを活用した指導方法など、教育の情報化に関する全般的な助言・支援を行う。	各教委が国の補助金等を活用して、サポーターを募集・配置し、学校における環境整備の初期対応を行う。	各教委が地方財政措置を活用して支援員を募集・配置し、日常的な教員のICT活用の支援を行う。
人材要件	大学教員や先進自治体職員など、教育の情報化の知見を有する者	ICT関係企業の人材など、特にICT技術に知見を有する者	業務に応じて必要な知見を有する者
主な業務内容	ICT環境整備の計画、端末・ネットワーク等の調達方法、セキュリティ対策、ICT活用(遠隔教育含む)に関する助言等	学校におけるICT環境整備の設計、工事・納品における事業者対応、端末等の使用マニュアル・ルールの作成等	授業計画の作成支援、ICT機器の準備・操作支援、校務システムの活用支援、メンテナンス支援、研修支援等
補助内容	教委の費用負担なし。	国が自治体に1/2を補助	地方財政措置

⁴ 出典) 文部科学省初等中等教育局 情報教育・外国語教育課『GIGAスクール構想の実現に向けたICT環境整備の進捗状況について(速報値)』(2021年3月) <https://www.mext.go.jp/content/20210315-mxt_jogai01-000009827_001.pdf>

⁵ 出典) 日本教育新聞「GIGAスクール構想への対応など調査 全日本中学校長会が調査研究報告書」(2021年3月22日付け) <https://www.kyoiku-press.com/post-228254/?utm_source=mail%20magazine&utm_medium=mail&utm_campaign=20210324mail%20magazine>

備考	－	4校に2人の配置を想定	4校に1人の配置を想定
----	---	-------------	-------------

出典) 文部科学省『令和2年度補正予算概算説明～GIGA スクール構想の実現～』(2021年5月11日) <https://www.mext.go.jp/content/20200509-mxt_jogai01-000003278_602.pdf>。

2. カリキュラムの過密化による教員の多忙化

今回の一斉臨時休校措置の終了後、多くの学校では、授業の遅れを取り戻すための休業期間の短縮などを余儀なくされた⁶。それにより、児童生徒のみならず、教員にも過重な負担が課せられた。

しかしながら教育活動における教員への過重な負荷は、コロナ禍だけが原因ではない。それ以前からカリキュラムの過密化が指摘されてきたところであり、コロナ禍を機にそれ顕在化したといえる。

文部科学省『教員勤務実態調査』(以下『実態調査』という。)によれば、2006年度から2016年度の10年間で、教諭の平日1日当たりの授業及び学習指導(授業準備・成績処理)に係る時間は、小学校で42分、中学校で47分増加した(うち授業のみを週に換算するとそれぞれ135分、75分)⁷。

その要因の一つは、2008年改訂(小学校:2011年度・中学校:2012年度全面実施)学習指導要領で、小学校で週1.3コマ(58.5分)、中学校で1コマ(50分)それぞれ標準授業時数が増加したことが挙げられる。さらに、2017年改訂(小学校:2020年度・中学校:2021年度全面実施)学習指導要領では、小学校で週1.3コマ(58.5分)の増となった。

加えて、大半(約9割)の小中学校が、標準授業時数より多くの授業を実施していることも影響している可能性が高い⁸。授業の負担増に伴い、学習指導の負担も増え、それらが結果的に教員の過重労働をもたらしている。

⁶ 文部科学省『新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた公立学校における学習指導等に関する状況について』(2020年6月23日時点)によれば、公立小学校の95%、公立中学校の94%が長期休業期間の短縮を行った。

⁷ 出典)「業務時間別の勤務時間(平成18年度との比較)」(中央教育審議会 学校における働き方改革特別部会 参考資料4・2017.11.6開催) <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/11/30/1297093_18.pdf>

⁸ 平均すると小学校5年生で年間60.2コマ(45.15時間)、中学校1年生で約46.3コマ(38.58時間)、標準授業時数を上回っている実態がある(出典:文部科学省『平成30年度公立小・中学校等における教育課程の編成・実施状況調査』 <https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2019/04/10/1415063_2_1.pdf>。

3. 校務の増大による教員の多忙化

小中学校教員の業務は、授業以外にも課外活動の指導、学校の管理運営、保護者や地域社会への対応など多岐にわたる。2016 年度『実態調査』では、教諭の平日における勤務時間のうち授業及び授業準備が占める割合は、小学校で 51.7%、中学校で 37.8%である。残る時間が事務作業等の「校務」である。

最近では家庭からの期待の高まりや、社会における学校の役割の拡大等を背景に、教員の校務負担が増大している。また、コロナ禍においては教室の消毒作業が加わるなど、多種多様な校務は増える一方である。

上述のようなカリキュラムの過密化と校務の増大は、教員の過重労働を招いている。例えば、2016 年度『実態調査』によれば、週 60 時間以上働く教員の割合は、小学校教諭の 33.4%、中学校教諭の 57.7%に達している。これは、全就業者平均（11.2%）⁹と比べて著しく高い。

国は、このような状況を受け、学校における働き方改革を進めている。具体的には、教員の勤務に係る制度改革として、2019 年に給特法¹⁰を改正し、公立学校教員の勤務について、一年単位の変形労働時間制を条例により実施できるようにした。また、文部科学省が業務量の適切な管理等に関する指針を策定及び公表することとなった。加えて、小学校における 35 人学級の実現などの教職員定数の改善¹¹や、小学校高学年からの教科担任制の推進¹²なども進めている。

さらに、表 2 に掲げるような外部人材の配置などの諸施策を講じている。このように、改善に向けた一定の取組はなされているが、抜本的な解決には道半ばである。

⁹ 出典) 厚生労働省『平成 29 年版過労死等防止対策白書』<<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/karoushi/17/dl/17-1-1.pdf>>

¹⁰ 給特法：教員の勤務に係る公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法

¹¹ 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（義務標準法）の一部を改正する法律案が 2021 年春の通常国会で成立し、2021 年度から 5 年間をかけて公立小学校 1 クラス当たり学級編成が 35 人に引き下げられることとなった。現在の 1 クラスの上限は小学 1 年のみ 35 人、小学 2 年から中学 3 年までは 40 人とされている。文部科学省は、2021 年度から 5 年間で約 14,000 人の教職員定数の改善を図る予定である。

¹² 2021 年中教審答申は、「教師の持ちコマ数の軽減や授業準備の効率化により、学校教育活動の充実や教師の負担軽減に資する」（P.45）という認識の下、小学校高学年からの教科担任制について、2022 年度を目途に本格的に導入する必要がある旨、提言している。

表 2 文部科学省による「学校の働き方改革」に係る外部人材支援制度

	スクール・サポート・スタッフ	学習指導員	部活動指導員
職務内容	教員に代わって資料作成や授業準備等を担当。	少人数指導や習熟度別学習、補習授業等を実施する際の教員の補助や提出物の採点、授業準備の補助など。	部活動の技術指導や大会への引率等。
教員免許	不要	不要	不要
国の負担割合	1/3	1/3	1/3

出典) 東京都教育委員会『スクール・サポート・スタッフ活用事例集』<https://www.kyoiku.metro.tokyo.lg.jp/staff/personnel/school_affairs/files/presentation_2018/301119_04.pdf>、北海道教育委員会『学習指導員、スクール・サポート・スタッフの募集について』<http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/ksi/hatarakikata/shidouin_sukusapo.htm>、スポーツ庁『部活動指導員の制度化について』<https://www.mext.go.jp/prev_sports/comp/b_menu/shingi/giji/_icsFiles/afieldfile/2017/10/30/1397204_006.pdf>などを参考に作成。

「脱・画一化」教育の実現には、教員が現場での試行を重ねられるとともに、新しい知識・技術を学び続けられる「創造的環境」が不可欠である。しかしながら、現在の教育現場にはこのような「創造的環境」が整備されているとはいえず、多くの教員は理想と現実のギャップに苦しんでいる。

この状況を改善しないまま、ICT の活用を求めれば、それが新たな現場の負担となりかねない。ましてや自発的な取組に向けた現場の活力を引き出すことなど困難であると言わざるを得ない。

教育現場の疲弊した状況を改善し、「創造的環境」を生み出していくためには、教職員が教育活動や校務に費やす時間当たりの成果を向上させる業務構造改革の徹底が必要である。

III 課題：ICT を活用した業務構造改革を可能にする環境の整備

1. 人材に関する課題

業務構造改革の実施には、業務を精選した上で、ICT を活用した効率化が求められる。ハード面における ICT 環境は、「GIGA スクール構想」などによる整備が進んでおり、残された主な課題は人材面である。この点について文部科学省は、既述したとおり ICT 支援員などの補助制度を設けている。また、教委・学校に外部人材をマッチングする仕組みについても表 3 のとおり設けている。これらの制度では、教育情報化のみならず、学校の働き方改革を推進するための支援人材を含めたマッチングが想定されている。

表 3 文部科学省による学校に外部人材をマッチングする仕組みの一覧

名称	学校雇用シェアリンク	学校・子ども応援サポーター人材バンク
仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ・在籍型出向・人事交流・兼業副業等による学校への企業人材の受入れを支援 ・求人を希望する教委と人材の提供を希望する企業がそれぞれ自らの情報を文部科学省 web サイトに登録。 ・採用に向けた具体は当事者間で協議。 	<ul style="list-style-type: none"> ・学校における学習指導やこころのケア、感染症対策などをサポートする人材の確保を支援。 ・退職教員、教師志望学生、学習塾講師、大学生などが自らの情報を登録。 ・登録者の中から人材を求める教委が適材を探し、採用。
想定職種	キャリアアドバイザー、学習指導員、ビジネス関連授業の講師、外国語学習・外国人児童生徒の支援、スクール・サポート・スタッフ、ICT 支援員、GIGA スクールサポーターなど	学習指導員、スクール・サポート・スタッフ、ICT 支援員、GIGA スクールサポーターなど

出典) 文部科学省 web サイト「学校雇用シェアリンク/学校・子供応援サポーター人材バンクについて」
 <https://www.mext.go.jp/a_menu/coronavirus/mext_00012.html>を参考に作成。

しかし、我々が指摘する人材面の課題とは、現場の支援人材に関するものにとどまらない。支援人材に関する種々の制度を有効活用するためには、ICT 活用の全体像をデザインできる人材を配置することも重要な課題である。

例えば、現場の課題を解決する上で、ICT がどのように効果を発揮するのかを知らなければ、そもそも ICT を導入しようという動機にはつながりにくい。また、ICT を導入し、支援人材に関する制度を活用しようとしても、各教委の実情に応じて当該支援人材の職務内容を具体的に決め、求める資質・能力などを特定できなければ、適材の採用は難しい。ICT 支援人材の

職務内容や求める資質・能力に関する検討が不十分な場合、高い ICT スキルを有する人材を採用できたとしても、現場で求められるものとマッチするとは限らないからである。

このような教育情報化をデザインできる人材について文部科学省は、『教育の情報化に関する手引』において、地域における学校の ICT 化を推進する「教育 CIO」を教委に配置することを求めている¹³。

しかしながら、業務構造改革の実施という観点からは、単に既存の業務フローを ICT に置き換えるだけでは、全く十分ではない。成果を得るためには、既存のやり方にとらわれない業務フロー全体の見直しを出発点とし、必要があれば ICT の活用を検討するというプロセスを経る必要がある。

公立小中学校における業務構造改革を推進するのは、設置者である市町村（特別区を含む。以下同じ。）教委のリーダーたる教育長である。市町村教委の教育長は学校教員出身者が多く¹⁴、業務構造改革の推進を強く求められる環境にはなかった。

したがって、その推進には、教育長の右腕となって改革プランを立案し、進捗管理を行える人材の配置が必要となる。

なお、教委における高度マネジメント人材というコンセプトでは、教育 CIO も近い位置付けにあるが、教育 CIO の配置には文部科学省による財政的支援がなく、自治体の自主的な努力を求めるにとどまっている。この点についても改善が必要である。

2. ガバナンスに関する課題

業務構造改革では、責任・権限の明確化及び現場への権限委譲が重要である。しかし、従来は、校長のリーダーシップが強調され、校内分掌の明確化に重点がおかれてきた。その一方で、学校と市町村教委、都道府県教委、文部科学省との間の責任・権限関係には十分注意が払われてこなかった。

学校の業務構造改革では、校務だけではなく、教育活動に関する業務フローの見直しも不可欠であり、その際には、既存のやり方にとらわれることな

¹³ 出典) 文部科学省『教育の情報化に関する手引-追補版』(2020年6月) < https://www.mext.go.jp/a_menu/s-hotou/zyouhou/detail/mext_00117.html >。なお、同手引きは各学校にも「学校 CIO」の配置を求めている。

¹⁴ 教職経験を有する教育長は全体の 74.6% を占めている。出典) 文部科学省『令和元年度教育行政調査』
https://www.mext.go.jp/content/20201120-mxt_chousa01-100012455_b.pdf

く、教育課程の編成等に係る見直しを行い、授業及び授業準備のやり方を変えていく必要がある。

例えば、AIドリルを導入して各児童生徒の学習到達度に応じた指導を行い、今までよりも短い時間で当該単元の履修を終えようとする場合、学習指導要領に定める授業時数の弾力的な運用が課題になりうる。また、オンラインによる遠隔指導を行う際には、「授業」と「家庭学習」の境界を見極めることが課題になる。さらには、年間を通じた教職員の業務量の平準化のため、学事日程を見直す際は、「学期」及び「休業期間」の柔軟な設定が求められることもある。

このように、既存のやり方にとらわれない業務フローの見直しに当たっては、ときとして法令の解釈・運用が課題となる。その際には、解釈・運用に関する判断権限が明確である必要がある。

しかし現状は、表4のとおりそれが複雑に分散している。例えば、教育課程の編成や教材（教科書を除く）の決定権は学校にあり、その管理権は市町村教委にある。その一方で、教科書の採択並びに学期及び休業日の指定は市町村教委に権限がある（以下、表4に掲げる事項を「教育課程等」と総称する）。

表4 教育課程等に関する都道府県教委・市町村教委・学校の権限関係

事 項		権限の所在	根拠法令
教育課程	教育課程の編成	学校	学習指導要領
	年間計画の策定	学校	教育委員会規則 ^{注1}
	指導要録の作成	学校	学施規 24 条
	課程の修了・卒業の認定	学校	学施規 57・58 条、学校管理規則 ^{注2}
	管理（届出又は承認）	市町村教委	地教行法 21、33 条、学校管理規則
教科書	採択地区の設定	都道府県教委	無償措置法 10、12 条
	採択	市町村教委	発行人法 7、地教行法 21 条
学 級 編 成	基準の設定、市町村の学級編制の同意	都道府県教委	義務標準法 3 条 2 項、5 条
	決定	市町村教委	義務標準法 4 条
教材 (教科書を除く)	決定	学校	学校管理規則
	届出又は承認	市町村教委	地教行法 33 条 2 項、学校管理規則
学期及び休業日の指定		市町村教委	学施令 29 条
入 転 退 学	学齢簿の編成、就学前健康診断、就学期日の通知、就学校の指定等	市町村教委 ^{注4}	学施令 1～7 条、学保法 11 条
	出席簿の作成等	学校	学施令 19 条

就学猶予	猶予又は免除の決定	市町村教委	学教法 18 条
出席停止	出席停止の命令	市町村教委 ^{注4)}	学教法 35 条

凡例)「地教行法」: 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 / 「学施規」: 学校教育法施行規則 / 「無償措置法」: 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律 / 「発行法」: 教科書の発行に関する臨時措置法、 「義務標準法」: 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 / 「学法令」: 学校教育法施行令 / 「学保法」: 学校保健安全法

注1) 教育委員会規則とは、各教委が、地教行法第 15 条第 1 項の規定に基づき、その権限に属する事務に関し、必要な事項を定めた規則である。

注2) 学校管理規則とは、地教行法第 33 条第 1 項の規定に基づき、各教委がその所管に属する学校の施設、設備、組織編制、教育課程、教材の取扱いその他の管理運営の基本的事項について定めた規則である。

注3) 協会書採択に係る採択地区の設定及び学級編成に係る基準の設定は、都道府県教委に権限がある。

注4) 学校管理規則により、学校の権限としている場合もある。

出典)「学校の裁量権拡大に関する資料」(中央教育審議会 地方教育行政部会 資料5・2004.7.1 開催) < http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo1/003/gijiroku/attach/1421376.htm>を参考に作成。

他方、文部科学省及び都道府県教委は、市町村教委に対して地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)第 48 条第 1 項から第 3 項までに基づく助言・指導・援助を行うことができる。その権限は地方自治法第 245 条に定められたものよりも、広範かつ強いものである。

このような重層的で複雑な責任・権限関係を踏まえ、地教行法及びその他関連法令に関する運用を見直し、各機関の責任・権限関係を明確にすることが課題となる。それにより、意欲的な市町村教育長や校長がその能力を存分に発揮できるような環境を整備することが望ましい。

IV 具体的提言：人材・ガバナンス改革

1. 人材：教育 COO 制度の創設と適材の任命

(1) 教育 COO の役割

ICT を活用した業務構造改革を実現させるための人材面での改革として、教育 CIO のコンセプトを発展・昇華させ、「教育 COO (Chief Operating Officer；最高執行責任者)」制度を創設することを提言する。

公立小中学校を管理運営する市町村教委を一つの企業に見立てた場合、教育長は CEO に当たる。教育 COO の役割は、CEO (教育長) の下で、当該市町村内の小中学校における業務構造改革計画の立案責任と学校現場への導入・実行支援を行うことにある。職務遂行に当たっては、「上」(直接の上司である教育長のほか、首長、都道府県教委、文部科学省などを含む)と「下」(改革の実行役となる校長)との間で「ハブ」として機能することが求められる。

また、改革への意欲を有し、成果につながる取組を行っている校長が、存分にその手腕を発揮するためには、どのような制度改革が必要かという視点での計画立案や、そのような校長に寄り添い、サポートする姿勢での進捗管理が望まれる。さらに、教育現場における教職員の業務、関係法令、行政機関における意思決定・予算編成の仕組み等についての知見も十分に持ち、文部科学省や都道府県教委との折衝や議会对応についても行っていくことが期待される。

業務構造改革の遂行において、外部人材の配置が必要な場合、スクール・サポート・スタッフ、学習指導員、部活動指導員、ICT 支援員等、文部科学省の諸施策の活用策の立案も、教育 COO の役割である。さらに、教委に ICT 活用のデザイン人材が必要な場合、教育 CIO の配置を教育長に提案し、適材を採用することも求められる。

(2) 教育 COO の職権権限

市町村教委の権限は地教行法第 21 条各号に規定があり、そのうち、公立小中学校に係る管理及び執行に関する主な権限は、以下のとおりである。

- ・ 学校の設置、管理及び廃止に関すること。
- ・ 学校の用に供する財産の管理に関すること。

- ・ 職員の任免（いわゆる県費負担教職員の任免を除く）その他の人事に関すること
- ・ 学齢生徒及び学齢児童の就学並びに生徒及び児童の入学、転学及び退学に関すること。
- ・ 学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること。
- ・ 教科書その他の教材の取扱いに関すること。
- ・ 校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。
- ・ 校長、教員その他の教育関係職員の研修に関すること。
- ・ 校長、教員その他の教育関係職員並びに生徒、児童及び幼児の保健、安全、厚生及び福利に関すること。
- ・ 学校の環境衛生に関すること。
- ・ 学校給食に関すること。
- ・ 教育に係る調査及び基幹統計その他の統計に関すること。
- ・ 広報及び教育行政に関する相談に関すること。

上記のような教委の会務を総理し、代表するのが、教育長である（地教行法第13条第1項）。教育COOは、これらの教育長が有する権限のうち、学校の業務構造改革に関する事項については、教育長から委譲又は委任を受け、若しくは教育長を補佐する権限を与えられ、その職務を遂行する。

（3）教育COOの人材要件と採用成功の鍵

① 人材要件

教育COOが担う業務構造改革で成果を上げるには、一定規模以上の組織における改革で成果を上げた経験者を採用することが望ましい。具体的には、次のような要件を充たす人材が想定される。

- ・ 過去に大企業又はその子会社若しくは中堅企業における業務構造改革や経営変革で成果を上げた実績を有すること。
- ・ 業務構造改革において、従業員や株主等の多様なステークホルダーに対応し、組織運営上の調整能力を発揮した経験を有すること。
- ・ 企業の部長以上のポジションで組織マネジメントに携わった経験を有すること。

上記のような要件を充たす人材は限られており、また、このような人材を求める企業は多いことから、適材の採用は容易ではない。しかしながら、経済界において第一線を退こうとしつつあるシニア世代の経営管理者には、豊富な経験を有し、次世代人材の育成に熱意を有する人材が多数存在する。この層をターゲットとすることで、教育 COO に適した人材を採用することが可能になる。

② 採用の鍵

教育 COO の要件を充たす人材は限られていることから、適材の採用には様々な工夫が必要である。その鍵となるのは、次のような制度設計である。

<適切な処遇>

- ・ 教育 COO にふさわしい能力を有する人材の採用には、然るべき処遇が必要であり、特別職の地方公務員として位置づけ、少なくとも教育長に準じた処遇とすることが望ましい。

<柔軟性と多様性の確保>

- ・ 例えば、求められる資質・能力を全て兼ね備えた人材の確保が困難な場合、複数の人材がチームを編成して教育 COO 業務を遂行することが想定される。
- ・ また、リモートワーク等の柔軟な働き方についての体制を整備したうえで、兼業・副業制度の活用や、複数の自治体が連携しての人材確保なども想定される。
- ・ さらに、知見が不足している分野については、コンサルティング会社等への業務委託などによって補うことも一案である。

<民間の人材サービスの活用等>

- ・ 教委と外部人材とのマッチングについては、第Ⅲ章で述べたとおり、「学校雇用シェアリンク」や「学校・子供応援サポーター人材バンク」等の仕組みが整備されている。しかし、これらは、現場を支援する人材が主に想定されている。
- ・ したがって、必要に応じて人材斡旋会社など、高度マネジメント人材の採用に適した民間のサービスを活用することについても視野に入れるべきである。

- ・ 地域の経済界に協力を求め、在籍出向により、教育 COO を配置することも検討するべきである。

(4) 教育 COO の配置における各ステークホルダーの役割

① 国（文部科学省）

文部科学省は、教育 COO が全国の市町村教委に配置されるよう、支援する必要がある。文部科学省に期待される支援は次の 3 点である。

1) 財政支援

文部科学省は、教育 COO に係る人件費等の経費を補助するとともに、人材斡旋会社を利用する場合の採用経費や、教育 COO 業務の一部を委託する場合の経費を含めて補助するべきである。

2) 市町村教委への周知

文部科学省は、市町村教委に対し、教育 COO の配置に関する支援制度をまとめ、その積極的な配置を促す通達を発出するべきである。

3) 広域連携に対する追加支援

文部科学省は、小規模自治体にも教育 COO が配置されるよう、複数の自治体が連携して人材確保を目指す場合、その中核的役割を担う自治体に対して、追加的に発生する事務経費を支援するべきである。

② 学校設置者（市町村教委）

学校設置者である市町村教委は、教育 COO 制度の実効性を高めるよう、次の 2 点の取組を行う必要がある。

1) 職務権限規則の制定

市町村教委は、教育 COO の配置に際し、その職務権限等に関する内部規則を制定し、教育 COO の責任と権限を明確にするべきである。

2) 首長への働きかけ

業務構造改革の実行には予算措置が伴う。よって、市町村教委は、首長、教育長、教育 COO 等を構成員とする懇談会を定期的を開催するなどし、首長に教育を巡る現状を伝え、改革に必要な予算を確保できる環境整備を行うべきである。

(5) 制度の持続・発展可能性を担保するためのポイント

教育 COO の配置を制度として持続・発展させていくためには、常に制度を見直し、アップデートさせることが求められる。

2. ガバナンス：教育課程の編成等に係る国と地方の権限に関する運用見直し・通達発出

第Ⅲ章第 2 節で述べた通り、地方教育行政に係る権限関係は、重層的かつ複雑であることから、法改正による整理が望ましい。具体的には、全国的な教育水準の維持に関する国の役割を踏まえつつも、学校設置者である市町村教委の権限を尊重し、その創意工夫を引き出す地教行法の改正が必要である。

ただし、公立小中学校の管理運営について定めた法令は、地教行法以外にも多岐にわたり、また、それぞれの規定にはそれぞれの必要性が存在する。よって、権限関係の整理には丁寧な議論が必要である。

しかしながら、教育課程の編成のように、学習指導要領において学校の編成権が明示され、地教行法第 21 条第 5 号及び第 33 条第 1 項の規定により、市町村教委による管理権が明確でありながら、同法第 48 条第 1 項から第 3 項までの規定により、文部科学省や都道府県教委が市町村教委を自在に指導できる旨が規定されている点は、現場の創意工夫を制約するかのような誤解を招く懸念がある。ついては、市町村教委が躊躇を感じることなく改革を推進できるよう、その運用を明確にするべきである。

① 国（文部科学省）の運用改善と都道府県教委への通達の発出

文部科学省は、地教行法第 48 条第 1 項から第 3 項までに規定する教育課程の編成における市町村教委への指導について、市町村教委の自主性及び自立性に配慮するものとし、明確な法令違反や児童生徒の生命にかかわる場合などに限定するべきである。具体的には、法令で認められた範囲内で、同じく学習指導要領に基づく教育課程を編成している国立大学法人の附属校や、私立学校と同等の自由裁量を認めるべきである。

また、文部科学省は、都道府県教委に対しても、国の方針に即して市町村教委の自主性及び自律性に配慮するよう通達を発出するべきである。

② 都道府県教委による運用改善

都道府県教委は、上記①に即して教育課程の編成等における市町村教委への関与を必要最小限度にするとともに、市町村教委への自主性及び自立性に配慮すべきである。

V 我々の行動方針：改革マインドを持った教育長・校長との協働推進

学校における改革は、国による政策誘導だけでは成功が難しく、改革マインドを持った教育長・校長によるリーダーシップが欠かせない。組織におけるリーダーという点では、学校管理者と企業経営者は近しい立場にあり、互いの経験や悩みを共有することができるはずである。

我々は、このような視点から、経営者個人の立場で、改革マインドをもった教育長・校長と議論を行っていく。具体的には、経営者が自らの業務構造改革や ICT 活用に関する経験を伝え、教育長・校長と意見交換を行うフォーラムを開催するなどし、学校関係者と産業界が交流できる「場」を創設する。本会はこの間、改革に意欲的な教育長・校長や行政関係者との意見交換を重ねてきたところであり、その取組を発展させる。

また、本会における「学校と経営者の交流活動推進委員会」にて、経営者が学校に出向いての出張授業や意見交換を行ってきた実績もあり、今後も、これらの活動を踏まえた教育関係者との対話を継続することにより、学校の改革に関与し、現場を後押しする。

さらに、ひとり一人の経営者が、学校の課題をより深く理解し、その解決に資する人材やノウハウの提供への積極的な協力につながるよう、経済界・産業界の内部に対する情報発信にも注力していく。

VI おわりに

本提言は、「脱・画一化」の実現に当たっての緊急の課題といえる「創造的環境」を教育現場に生み出していくための具体策について、重要かつ即効性の高いものに絞り込んで提案した。

しかしながら、我々の問題意識は、これに留まるものではない。新型コロナウイルス感染症の世界的大流行は、日本社会を「グレート・リセット」(社会・経済のあらゆる側面における刷新)へと加速させつつある。学校教育もその例外ではなく、教育の「グレート・リセット」を進めていくためには、教育現場を巡る喫緊の課題についての処方箋だけではなく、中長期の課題に対する議論も必要になる。

その対象は、概ね10年に一度という改訂スパンを含めた学習指導要領の在り方の見直し、教科書検定制度の見直し、教員免許制度の改正、教職員定数の増加等、多岐にわたる。教育情報化の規格等については、国としての統一方針と、各地域の独自性とのバランスに関する議論も必要である。さらには、教員の人事権に係る責任と権限関係を明確にするため、県費負担教員制度の見直しや、教職員の評価制度などの改革議論も必要となろう。

その一方で、産業界を含めた社会の側も、教職員の献身的な努力に敬意を表し、教育現場がおかれた厳しい現状に思いを致す必要がある。

我々経営者は、このような視点から、第V章で述べた学校関係者との対話の継続や、学校が求める外部人材の供給などに協力するなど、様々な側面から主体的に携わっていく。

2021年3月、文部科学大臣から中央教育審議会に対し、「令和の日本型学校教育」を担う教師の養成・採用・研修等の在り方について諮問された。本提言が指摘する教育現場における「創造的環境」の重要性は、新たな諮問の問題意識にも通じるものである。

経営者の最大の役割とは、現場が生き生きと働くために、その力を引き出せる環境を作ることである。これは今の教育にも完全に当てはまる。子どもたちと日々接している教育現場が、創造性に溢れた環境になるために、本提言がその一助となることを強く願う。

以上

ヒアリング先一覧

2020 年度 教育改革委員会

開催日	講師	テーマ
2020.9.24 (第1回会合)	文部科学省大臣官房審議官 (初等中等教育局担当) 矢野 和彦 氏	義務教育段階(小中学校)の学校教育における ICT 活用の現状と課題、そして将来展望について
2020.10.27 (第2回会合)	教育研究家 妹尾 昌俊 氏	先生が忙しすぎる 何が問題か、企業、社会ができることは何か
2020.11.26 (第3回会合)	学校法人堀井学園 横浜創英中学・高等学校 理事・校長 工藤 勇一 氏	学校教育を本質から問い直す ー学校教育のあるべき姿と学校変革のプロセスー
2020.12.23 (第4回会合)	一般社団法人 FutureEdu 代表理事 竹村 詠美 氏	米国における学習の個別最適化の位置づけと最新動向

※講師の所属・役職は、ヒアリング開催日当時のものである。

【参考】2019 年度 教育問題委員会

開催日	講師	テーマ
2019.9.24 (第1回会合)	経済産業省 商務・サービスグループ サービス政策課 課長補佐・教育産業室 室長補佐 柴田 寛文 氏	未来の教室の実現に向けて ～EdTechの活用を通じた学びの自立化・個別最適化について～
2019.10.29 (第2回会合)	学校法人鶏鳴学園 青翔開智中学校・高等学校 副校長 織田澤 博樹 氏 教諭 田村 幹樹 氏	人口最小県に現れた理想の学校!? 探究×ICT×地域で育つ共創的人材
2019.12.23 (第3回会合)	秋田県大館市教育委員会 教育長 高橋 善之 氏 教育監 山本 多鶴子 氏	教育のイーハトーブを求めて ～大館ふるさとキャリア教育～
2020.2.6 (第4回会合)	目白大学 名誉教授・金沢学院大学 教育学科長 教授 多田 孝志 氏	教員の授業力向上と教員養成への視点

※講師の所属・役職は、ヒアリング開催日当時のものである。

2020年度 教育改革委員会 委員名簿

2021年4月

(敬称略)

委員長

峰岸 真澄 (リクルートホールディングス 取締役会長 兼 取締役会議長)

副委員長

伊藤 かつら (日本マイクロソフト 執行役員)

昆 政彦 (スリーエム ジャパン 取締役社長)

白井 久美子 (日本ユニシス 執行役員)

挽野 元 (アイロボットジャパン 代表執行役員社長)

宮原 京子 (ファイザー 取締役執行役員)

茂木 修 (キッコーマン 取締役常務執行役員)

伊佐山 元 (WiL 共同創業者兼CEO)

委員

青木 仁志 (アチーブメント 取締役会長 兼 社長)

安藤 広大 (識学 取締役社長)

飯塚 哲哉 (ザインエレクトロニクス 取締役会長)

池谷 望 (ケマーズ 取締役社長)

石川 耕治 (SOMPOホールディングス 執行役員)

石塚 達郎 (日立製作所 アドバイザー)

井田 純一郎 (サンヨー食品 取締役社長)

市川 晃 (住友林業 取締役会長)

入江 仁之 (アイ&カンパニー 取締役社長)

入澤 崇 (龍谷大学 学長)

岩井 睦雄 (日本たばこ産業 取締役副会長)

岩本 修司 (構造計画研究所 上席執行役員)

宇井 隆晴 (日本レジストリサービス 取締役)

江幡 真史 (アドバンテッジリスクマネジメント 取締役)

大賀 昭雄 (東通産業 取締役社長)

大塚 俊彦 (デル・テクノロジーズ 取締役社長)

大間知 慎一郎 (三井物産 取締役副社長執行役員)

大 森 京 太 (三菱総合研究所 取締役会長)
奥 谷 禮 子 (CCCサポート&コンサルティング 取締役会長)
奥 村 真 介 (PEOPLE HORIZON 代表取締役)
尾 崎 哲 (野村証券 顧問)
小 野 俊 彦 (東栄電化工業 取締役会長)
景 山 和 憲 (博報堂DYホールディングス 常勤監査役)
金 岡 克 己 (インテック 特別参与)
柄 澤 康 喜 (MS&AD インシュアランスグループホールディングス
取締役会長)
川 上 登 福 (経営共創基盤 共同経営者 (パートナー) マネージング
ディレクター)
川 島 健 資 (Teach For Japan 理事)
河 田 正 也 (日清紡ホールディングス 取締役会長)
河 原 茂 晴 (河原アソシエイツ 代表 公認会計士(日本ならびに米国))
川 村 喜 久 (DICグラフィックス 取締役会長)
行 天 豊 雄 (三菱UFJ銀行 名誉顧問)
草 川 麗 子 (アイセル 取締役社長)
熊 谷 亮 丸 (大和総研 副理事長 兼 専務取締役)
栗 原 美津枝 (価値総合研究所 取締役会長)
桑 田 始 (JECC 取締役社長)
桑 原 茂 裕 (アフラック生命保険 取締役副会長)
高 坂 節 三 (日本漢字能力検定協会 代表理事 会長兼理事長)
高 祖 敏 明 (聖心女子大学 学長)
幸 田 博 人 (イノベーション・インテリジェンス研究所 取締役社長)
小 林 いずみ (ANAホールディングス 社外取締役)
小 林 恵 智 (ヒューマンサイエンス研究所 理事長)
小松原 正 浩 (マッキンゼー・アンド・カンパニー・
インコーポレイテッド・ジャパン シニアパートナー)
小 山 直 行 (プランテックアソシエイツ 取締役社長)
齋 藤 勝 己 (東京個別指導学院 取締役社長)
酒 井 重 人 (グッゲンハイム パートナーズ 取締役副会長)
坂 下 智 保 (富士ソフト 取締役社長執行役員)

似鳥 昭雄 (ニトリホールディングス 取締役会長兼CEO)
信井 文夫 (映像新聞社 取締役会長)
橋本 孝之 (日本アイ・ビー・エム 名誉相談役)
林 明夫 (開倫塾 取締役社長)
林 恭子 (グロービス シニア・ファカルティ・ディレクター)
林 達夫 (アークデザイン 取締役会長)
林 礼子 (BoFA証券 取締役 副社長)
原 伸一 (SOMPO ホールディングス グループ CHRO 執行役常務)
日色 保 (日本マクドナルド 取締役社長兼CEO)
東 和浩 (りそなホールディングス 取締役会長)
日比谷 武 (上智大学)
福川 伸次 (東洋大学 総長)
程 近智 (アクセンチュア 相談役)
堀内 勉 (トーラス 顧問)
本田 勝彦 (日本たばこ産業 社友)
前田 幸夫 (凸版印刷 取締役 副社長執行役員)
益戸 正樹 (UiPath 特別顧問)
松島 訓弘 (グリー 取締役 常勤監査等委員)
松林 知史 (ティルフ・マネジメント 代表)
宮内 孝久 (神田外語大学 学長)
宮内 淑子 (ワイ・ネット 取締役社長)
深山 将史 (MDI 取締役会長)
本山 和夫 (東京理科大学 会長)
森 健 (プログビズ 代表取締役)
森 哲也 (日栄国際特許事務所 弁理士・学術博士・会長)
矢口 敏和 (グローブシップ 取締役社長)
山口 公明 (セントケア・ホールディング 取締役)
山田 普 (滋賀近交運輸倉庫 取締役会長)
山田 匡通 (イトーキ 取締役会長)
山中 雅恵 (パナソニック コネクティッドソリューションズ社 常務)
山梨 広一 (イオン 顧問)
山本 ひとみ (ANA総合研究所 取締役副社長)

山 本 麻 理 (FRONTEO 取締役)
由 利 孝 (テクマトリックス 取締役社長)
吉 丸 由紀子 (積水ハウス 取締役)
湧 永 寛 仁 (湧永製薬 取締役社長)
渡 辺 博 文 (辻・本郷 ITコンサルティング 取締役社長)
渡 邊 靖 久 (RGA リインシュアランスカンパニー日本支店 執行役員 CFO)

以上 123 名

事務局

近 藤 学 (経済同友会 政策調査部 グループ・マネジャー)
田 中 聡 (経済同友会 総務部 マネジャー)