

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 2 日現在

機関番号：32409

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2016

課題番号：25885066

研究課題名(和文)教育政策形成への市民参加に関する方法論的研究

研究課題名(英文)A Methodological Study on Citizen Participation in Educational Policy Formation

研究代表者

米岡 裕美 (YONEOKA, Yumi)

埼玉医科大学・医学部・講師

研究者番号：30599395

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,066,703円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は次の3つである。第1に、主体性、公共性、創造性、実効性という市民参加の分析枠組みを構築した。これを用いるとその教育政策形成への市民参加の特徴や限界が明らかとなる。第2に、学校と地域の協働システムの生成及び定着プロセスには、形式的・実体的な推進力(制度化、事業実施等)とそれ以外の推進力(熱意、議論等)があり、安定状態を維持するにも常に推進の努力が必要であることを明らかにした。第3に市民参加の話し合いの質を高めるには、制度や地域の歴史による制限を考慮しながら、場をデザインし、信頼関係や当事者意識を生み出すことが重要であることを指摘した。

研究成果の概要(英文)：The results of this research are as follows. First, I built an analytical framework of citizen participation such as (1) initiative, (2) publicity, creativity, and (3) effectiveness. Using this, the characteristics and limits of cases of citizen participation become clear. Secondly, (1) the process of creating and fixing the collaborative system between school and the area includes formal and substantive driving force (institutionalization, project implementation etc.) and other driving force (enthusiasm, discussion etc.), (2) in order to maintain a stable state, constant efforts to promote the project are necessary. Third, in order to raise the quality of discussion of citizen participation, I pointed out that it is important to design a place, create trust relationships and consciousness of the parties, while considering restrictions by the system and the history of the area.

研究分野：教育行政学

キーワード：市民参加 教育行政 学校と地域の協働 コミュニティ・スクール 生涯学習 方法論

1. 研究開始当初の背景

日本における市民の教育政策形成への参加に関しては、教育行政への参加である教育委員会制度を始め、学校経営への参加の方途である学校評議員、学校運営協議会など多様なルートが制度化されている。先行研究においては、学校運営協議会などの住民の教育経営への参加の制度やその意義に関する検討(小松郁夫・天笠茂『「新しい公共」型学校づくり』2011年、ぎょうせい、及び池上洋通・安藤聡彦・荒井文昭・朝岡幸彦『市民立学校をつくる教育ガバナンス』2005年、大月書店、及び山下晃一『学校評議員制度における政策決定 現代アメリカ教育改革・シカゴの試み - 』2002年、多賀出版)や、具体的な実態の調査が行われ、市民参加の仕組みの制度的な意義や実態、課題などが明らかにされてきた(佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの研究』2010年、風間書房)。これらの研究の中で、制度の運用過程でどのような話し合いがなされたかに言及されることはあるが、制度に着目した研究においては、話し合いや参加をいかに実質的なものにするかという方法論の観点からの検討はなされていなかった。

2. 研究の目的

教育政策形成における市民参加の多くは、話し合いを通じたものであり、話し合いの成果が制度の成果に直結する。会議がうまく進まないことを評して、「会して議せず、議して決せず、決して動かず」と言うように、このような参加の仕組みは、議論し、合意し、実行に移す各段階がうまく行われて初めて機能する。仕組みを整備することは、会議が始まる前段階である「会せず」への対応であり、集まった人々による議論の質やその成果まで保障するものではない。市民参加による教育政策形成を是とし、その質の向上を目指すのであれば、制度に着目するだけでなく、話し合いそのものの質の改善を図る必要がある。話し合いの質が高まることは、教育への市民参加、市民や住民との協働をより実質的に意味のあるものとし、ひいては社会が子どもを育てることにつながる。

そこで、本研究は、話し合いの方法論的検討を通して、話し合いの質やその影響などを分析対象として、現代日本における教育政策形成への市民参加を方法論的観点から検討し、市民参加の質を向上させる方途を明らかにすることを目的とした。市民参加の多くは、話し合いを中心とした会議による議論や意思決定、提言のとりまとめであることから、市民が参加し、何らかの政策に影響を与える議論や決定が行われる話し合いの場に注目した。

3. 研究の方法

本研究では、理論的検討による話し合いの分析枠組みの析出と、地方における市民参加

の事例の調査を中心とした。

事例調査では、地方の教育政策形成、社会教育分野、学校教育分野それぞれを行った。具体的には、市の基本計画中、教育・生涯学習分野の素案作りにおける市民参加、社会教育施設の改修計画策定への市民参加、学校運営協議会や地域と学校の協働事業への市民参加の事例について調査を行った。

また、本研究は話し合いの場を方法論的に検討するものであることから、話し合いを促進する技術であるファシリテーションを普及・啓発する団体である特定非営利活動法人日本ファシリテーション協会の有志と研究会を開催した。研究会では、研究成果を元に、話し合いの場に影響する要因の分析や、それを踏まえた方策の検討や、その現場への発信について、2015年度及び2016年度にわたって検討を行った。

4. 研究成果

(1) 教育政策形成への市民参加に関する分析枠組みの構築

教育政策形成への市民参加を方法論的に検討するためには、まず、実質的な市民参加とはなにか、質の高い話し合いとは何かを判断するための枠組みが必要である。このため、話し合いの方法論についての理論と市民参加との関係とを検討し、話し合いについての分析枠組みを構築した。

具体的には、福祉分野などにおける市民参加の枠組を参照しつつ、熟議に関する理論である熟議民主主義やホールシステム・アプローチの理論を援用し、次のような枠組みを設定した。これは、教育政策形成を行う話し合いの場を、この大きく3つの軸と、その下の下位項目から分析するものである。

- A 主体性(誰が、なんの主体なのか)
 - 運営: その場の運営主体は誰か
 - 活動: その場の活動主体は誰か
- B 公共性 創造性(どちらを、どのように取り入れ実現するか)
 - 代表性 多様性: 市民の代表を適切に選ぶことを重視するか、多様な意見を持った人々が参加し創造性を高めることを重視するか
 - 非参加者へのアプローチ: その場にはいない人に対してどのようにアプローチするのか
- C 実効性(市民参加活動が何に、どのような影響を持つか)
 - 決定事項の影響力: その話し合いの場で、何を、どれだけ決定することができるのか
 - 参加者への影響力: 意見の変容等、参加者に対して影響力を持つか、持つとするとどのような影響力か

この枠組みを用いて、教育政策形成の話し合いの場を分析すると、その場の特徴や限界が明らか

となる。本研究では、調査事例の1つである社会教育施設改修に関する市民参加に対して、本枠組みを適応して分析を行った。この事例では、同じ改修計画策定に関して、市行政が主催の改修検討委員会と、市民主体の活動の2つの場が設定されており、比較検討が可能であった。分析の結果、話し合いの結果が、計画案に対して影響力を行使するのか、参加者自体の変容を引き起こすのかという点に顕著な違いがあることが明らかとなった。これは熟議民主主義が射程とするアクターの変容が、市民参加の場の設定の仕方によって発生するか否かが変わってくることを示している。

(2) 地域と学校の協働による教育の実施及び意思決定への参加の方法論

市民参加の推進力と抑止力

学校教育における教育政策形成への参加には、学校の教育方針など意思決定への参加と、学校教育の実施への協力を通じた実施場面での細かな意思決定や方向性の決定への参加という2つのルートがある。本研究では、地域の多様な関係者が学校教育(の主に実施面)に参加し、それを通じて学校教育の方向性や地域で子どもを育てる力を醸成している地域のうち、長期間継続している学校と地域の協働の取り組みに着目し、その継続に際してどのようなポイントやハードルがあるのかを明らかにし、協働を通じた学校教育の政策形成への市民参加の方途の検討を行った。

具体的には、滋賀県草津市の地域協働学校の取り組み及び福岡県春日市の学校運営協議会の取り組みの調査を中心に行った。この2つの事例は、10年近く継続しており、学校の教育活動やそれにかかわる意思決定などに地域や保護者などが関わり、責任を担っている。

本研究では、これらの事例を、「意思決定への参加」及び「学校支援への参加」という2つの軸から、時間的なプロセス及び推進力及び抑止力という観点から分析を行った。その結果、教育政策形成に市民が主体性や実効性を持って参加するためには、

- ・形式的・実体的な推進力(事業化・制度化、事業実施等)とそれ以外の推進力(熱意、議論、地域基盤の形成等)が必要であること

- ・定着・安定状態というのは抑止力と推進力の均衡状態であり、常に推進の努力やそのための支援が必要である

ことが明らかとなった。

学校と地域の協働に関するリーフレットの作成

これらの研究成果をいかに現場に発信す

るかを、日本ファシリテーション協会の有志との研究会で検討し、学校運営協議会に関するリーフレット作成を行った。教育政策形成への市民参加のうち、学校運営協議会を設置するコミュニティ・スクールに内容を限定したのは、発信する対象及び目的を焦点化し、実効性を高めることを意図したためである。対象となる方たちに手に取ってもらうこと、そして地域との協働をやってみようという気持ちになってもらうことを目指し、春日市の調査をベースに、どのように考え、実施していくのかについて、次のようなポイントに整理し記載した。

- ・コミュニティ・スクールの目的と効果
...なんのためにコミュニティ・スクールをやるのか?

- 目的: みんなで子どもたちを育てる

- 当事者意識を培う

- 効果: 地域住民、子どもたち、先生への効果

- ・意識づくりと仕組みづくり

- ...実践し、持続するために

- 3つの柱: 双方向性、役割分担、継続性

- 柱を支える土台: 「やらねばならない」ではなく「コミュニティ・スクールって楽しい!」に

- ・各関係者の役割

- ...実際にコミュニティ・スクールを運営してみている経験者の声、アドバイス

(3) 話し合いの場の要素の分析

教育政策形成に関わる市民参加については、市民参加そのものとしての評価と、その事業プロセスに関わる分析が可能である。この市民参加は、教育支援事業を実際に実施する側面だけでなく、その事業についての意思決定あるいはそれ以前の政策形成が重要である。そしてこの後者は、その多くが話し合いを通じたものであり、話し合いの成果が取り組みの質に大きな影響を与える。

そこで本研究では、従来の話し合いや会議の運営に関する先行研究や方法論であるファシリテーションの知見に基づき、次の3つの側面から、会議体の分析を行うこととした。対象としては、市民が参加し、何らかの政策に影響を与える議論や決定が行われる会議として、市の基本計画の素案策定の市民会議加及び学校運営協議会を取り上げた。

- A. 人的要因: 人間関係、話し合いの人数など

- B. 環境的要因: 会議室のレイアウト、時間帯など

- C. プロセス要因: 話し合いの進行プロセスや話し合いの手法の導入の有無など

事例検討から次の3点が明らかとなった。

第1に、市民参加の仕組みの運営には、次のような要因が影響・制限している。

- ア) 制度・仕組みそのものの条件

- ...どのような権限があるか、目標、期限な

ど
イ) 地域の歴史や状況
ウ) 運営の方法

第2に成果につながるポイントは、信頼関係、当事者意識をどれだけ生み出せるかであり、かつこの信頼関係の醸成には人的要因、環境的要因、プロセス要因が重要であるということである。どちらの事例でも、何らかの行動や成果は、参加者同士の人間関係や、学校の教職員と地域との信頼関係がベースとして生み出されており、そして、この人間関係を醸成するには、直接顔を合わせて、人間として率直に意見を交換する場をつくり出すことが重要であるという認識があった。そして、そのような場づくりには、どのようなメンバーがいるかという人的要因、どのようにして率直に話しやすい場をつくるかという環境的要因やプロセス要因が影響していた。

第3に、デザインという意識が重要であるということである。このデザインとは、目的・目標の認識とそれを踏まえての話し合いの場を設計することである。事例の1つでは、話し合いの場の主催者が目的・目標を明確に意識し、その目的に沿うような話し合いの手法や働きかけを積極的に行っていた。もう1つの事例では、意識されていないが、各自が経験知から、ある程度の工夫や配慮を行っていた。意識の有無にかかわらず、話し合いの場がうまく市民参加の場として機能するためには、目的・目標の設定とそれに適切な場の設計と働きかけ、すなわち話し合いの場のデザインが必要なのである。

本研究では、以上の3つの成果が得られた。これらは、学校への参加論を発展させるものであると同時に、教育政策形成への市民参加の方法論として、1つの基礎研究と位置づけられる。また、リーフレットの作成によって、研究成果を現場に対して届けうるものとなっている。特に近年、意思決定を主に担う理事会方式の学校運営協議会だけでなく、地域と学校が協働して教育を行う拠点としての学校運営協議会に注目が集まっており、その促進に寄与する知見が得られた。

5. 主な発表論文等
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔学会発表〕(計 5 件)

米岡裕美、「学校と地域の協働システムの生成及び定着プロセス」、日本教育行政学会第51回大会自由研究発表、2016年10月8日、大阪大学(大阪府吹田市)

米岡裕美、「教育政策形成への市民参加に関する方法論的研究2 - 社会教育施設改

修計画への市民参加の事例から」、日本教育行政学会第50回大会自由研究発表、2015年10月10日、名古屋大学(愛知県名古屋市)

米岡裕美、「教育政策形成への市民参加に関する方法論的研究 - 市民会議及び学校運営協議会の事例分析」、日本教育行政学会 第49回大会自由研究発表、2014年10月11日、東京学芸大学(東京都小金井市)

〔その他〕

ホームページ等

リーフレットをホームページ

(<http://how-to-community-school.webnode.jp/#>)で公開

6. 研究組織

(1)研究代表者

米岡 裕美(YONEOKA, Yumi)

埼玉医科大学・医学部・講師

研究者番号: 30599395

(2)研究分担者

(3)連携研究者

(4)研究協力者

梅谷 秀治(UMETANI, Hideharu)