SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

学校支援型学校運営協議会とオルタナティヴの模索：市民参加による学校づくりの意義と可能性

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-07-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 仲田, 康一, 島田, 桂吾 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008898

〈実践報告〉

学校支援型学校運営協議会とオルタナティヴの模索
～市民参加による学校づくりの意義と可能性～

仲田康一*・島田桂吾**

Constructing the Alternatives to "School Support Model" of Community Schools:
Significance and potential of school governance by citizen participation

Koichi NAKATA　Keigo SHIMADA

要旨

本研究では、コミュニティ・スクールの全国的な成果と課題をふまえながら、全国的に展開されている「学校支援型コミュニティ・スクール」の評価を行うことを通じて、新たにコミュニティ・スクールを導入する際の課題を提起することを目的とする。全国的に展開されているコミュニティ・スクールは、学校支援は活発に行うものの、学校運営や学校づくりに対して具体的に参加しない「学校支援型コミュニティ・スクール」が多数を占めている。今後コミュニティ・スクールを導入する際には、「市民参加による学校づくり」を強化することが重要であり、①教育の本質に迫れるアジェンダの設定、②教育委員会に対して意見を述べることができるという権限の活用、③学校運営協議会委員の力量形成機会の保証、を具体的な課題として提起した。

キーワード：コミュニティ・スクール、学校支援型学校運営協議会、市民参加、オルタナティヴ

1.　問題の所在

新聞報道によれば、静岡県においても、コミュニティ・スクール指定推進について検討が進められ、県教育委員会が有識者会議を設置したという。同報道では、県教育委員会担当者の発言として「市町教委の理解を得てCS[i]導入を進めたい」（静岡新聞、2014年4月10日夕刊）と伝えられ、既に導入されている自治体を含め、指定拡大が近く進むと思われる。その全国的な成果と課題を確認することは、本県の実践者へも示唆を持つと思われる。

2.　制度概要

言うまでもなく、コミュニティ・スクールとは、学校運営協議会を設置した学校のことで、学校運営協議会は地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく三つの権限を持つ。一つ目は、校長が作成する学校運営の基本方針を承認するというもので、校長は承認を受けねばならないという義務規程がなされている（第四十七条の五　3）。第二に、学校運営に関する意見を教育委員会または校長に述べることができるということで、学校の運営の中で出てきた課題を踏まえた意見を学校長や教育委員会に対して述べることができるとなっている（第四十七条の五　4）。第三に、教職員の認容に関して任命権者の教育委員会に意見を述べることができるというものである（第四十七条の五　5）。条文を見る限り、第二・三は「できる」規定であるが、権限として定められている。

全国的に見ると、学校運営協議会には、地域住民、保護者、有識者に校長、教員が加わることが多く、10名から15名程度の委員で構成されることが多く、年3回から10回程度の会議を持つことが多い[ii]。

法制化されたのは2004年であったが、学校週五日制や総合的な学習の時間の完全実施など、学校の自主性・自律性の拡大が進んでいた時代であり、分権の受け皿として学校のガバナンス機能強化が求められていたことがこの頃の特徴であった。また、学力低下論や

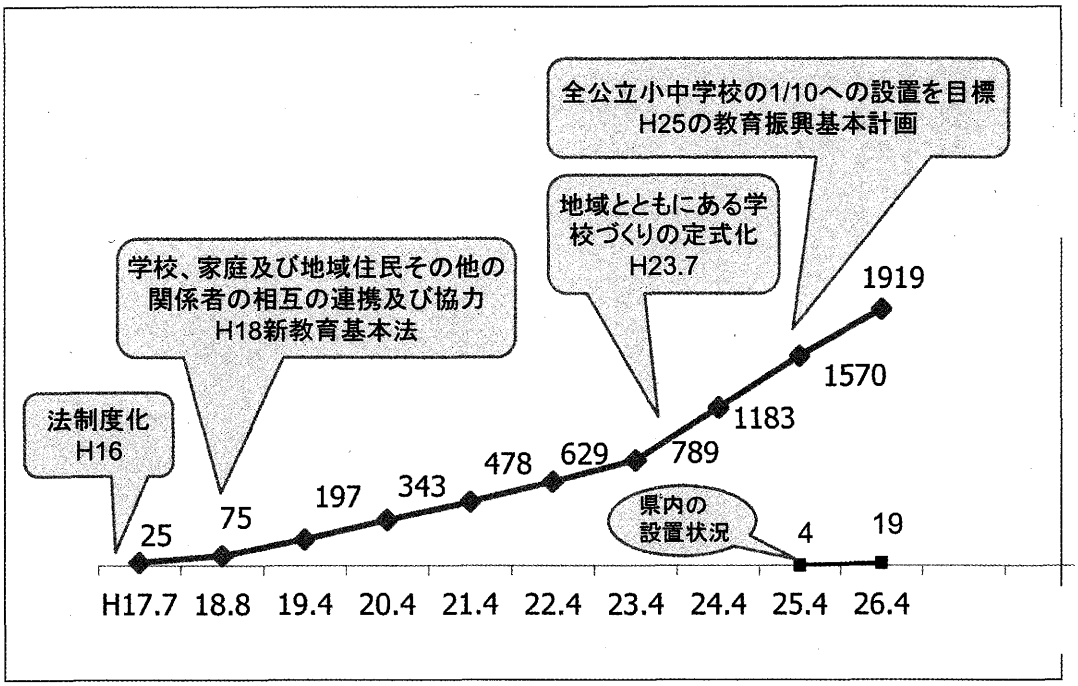
*浜松大学健康プロデュース学部
**静岡大学大学院教育学研究科

学級崩壊など、学校に対する厳しいまなざしとアカウンタビリティへの要請が高まった。他方、2000年に導入された学校評議員制度に対しては、早くも「形骸化」が指摘されていた時代でもあった[iii]。そうした中、導入されたコミュニティ・スクールには、佐藤晴雄によると以下の5つの意義があるという（佐藤, 2010：5）。

①地域のニーズを反映させた教育活動の展開
②地域ならではの特色ある学校づくりを展開
③保護者・地域住民に対する説明責任
④保護者・地域住民が学校教育に対して自覚と意識を高める
⑤学校を核とした地域社会づくりの広がり

指定状況の推移としては、平成26年度の調査では1,919校、公立小中学校の2割程度となっている（図1）。この間、平成18年の教育基本法では「学校、家庭及び地域住民その他の関係者の相互の連携及び協力」（第十三条）が示され、次いで「地域とともにある学校づくり」というスローガンが平成23年に定式化された。さらに平成25年の教育振興基本計画（第二期）では全公立小・中学校の10分の1にコミュニティ・スクールを増やしていく方向性が示された。学校と地域の連携は、政権交代を経ても、最大公約数的な合意を得やすい政策的方向性であるためか、今後も追い風傾向は変わらないと考えられる。

◆図1　コミュニティ・スクール指定数の推移（全国・静岡県）と関連する政策の展開



文部科学省調査結果をもとに作成

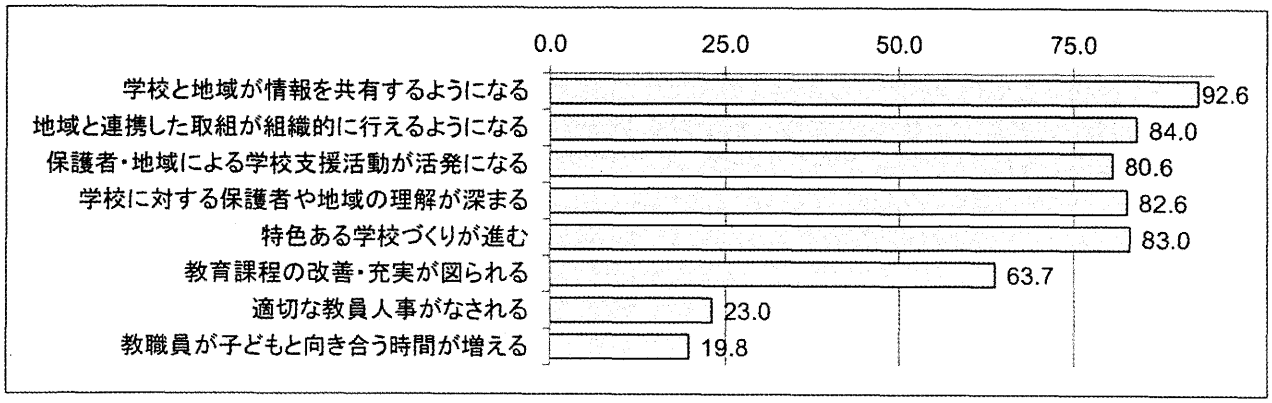
3.　全国的な成果と課題

コミュニティ・スクールについては、一定の普及の中で、どのような点に成果と課題があるのか、おおよその傾向が現れている。文部科学省による委託調査研究結果を本節では参照したい[iv]。

まず、「成果」の全国的動向について、コミュニティ・スクール導入によって得られた事柄の中から特徴的なものを図2にまとめた。これによると、「学校と地域が情報を共有するようになる」、「地域と連携した取組が組織的に行えるようになる」、「保護者・地域による学校支援活動が活発になる」などの値が高い。他方、「教育課程の改善充実が図られる」が63.7%。「適切な教員人事がなされる」や「教職員が子どもと向き合う時間が増える」は低くとどまっている。

要するに、地域・保護者の力を取り入れた学校支援を活性化させ、特色ある学校づくりをするという点では多くの成果が感じられているということである。

◆図２　コミュニティ・スクールの全国的な成果（肯定的回答率；%）

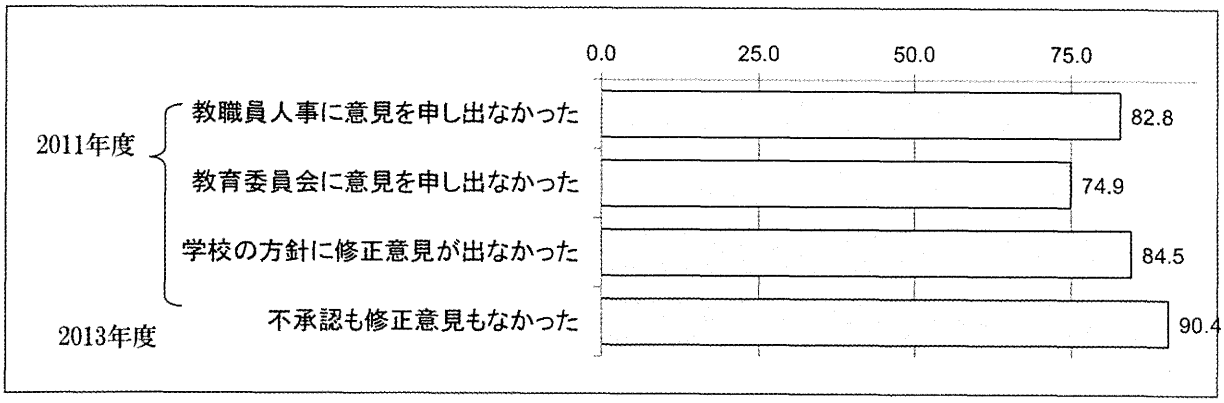


2011 年度調査

他方、校長は学校運営の方針に対して学校運営協議会から承認を受けなければいけないわけだが、学校運営協議会からの修正がどの程度あったかを示した図３によると、2011 年調査では「教員人事に意見を申し出なかった」が 82.8%、「教育委員会に意見を申し出なかった」が 74.9%、「学校の方針に修正意見が出なかった」が 84.5%となっている。そして 2014 年になると、ワーディングは少し異なるが、「不承認も修正意見もなかった」に対して 90.4%と、さらに増えている。要するに、学校支援は活発になった一方、学校運営や学校づくりに対して具体的に参加するところにまではまだいたっていないということができる。

熊本大学の岩永定は、こうした状況を称して、「学校支援型コミュニティ・スクール」[v]と形容している。また、先述の佐藤晴雄は、新聞へのコメントで「特に指定の新しい学校は、まだ CS の機能を十分発揮する段階にないようだ」[vi]としている。イメージしやすい言葉でいうと、「学校支援実行委員会」としての機能が全国化しているとも言えるだろう。

◆図３　校長の方針に対する学校運営協議会の修正(%)



2011・2013 年度調査

4.　なぜ「学校支援型」で展開しているのか

では、なぜ「学校支援型」で展開しているのか。幾つか考えられる仮説を示しておこう。

まず、校長がイエスマンばかり集めているというものである。これについては、はっきりとした検証は出来ないが、参考になるのは先の文部科学省委託研究（2013 年度調査）である。「校長が委員に対して望む姿勢」について「学校運営に関して批判も言ってくれる人」とか「校長の方針に素直に従ってくれる人」の間で二者択一を求めた結果、前者が 77.1%、後者が 16.8%であった。他方、「発言は少ないが、とにかく会議に出席してくれる人」「欠席がちだが、よく発言してくれる人」の二者択一では、前者が 74.7%、後者が 19.3%であった。

第二の仮説は、学校運営方針の承認といっても内容は広範で、返って、焦点を絞った参加が難しいというもので、先述の岩永も同様の見解を述べている。

第三の仮説は、人事は教育委員会や学校が警戒感を抱いているとともに、地域住民・保護者も及び腰であるというものである。これらは、学校現場で話を伺うと度々出てくる見解であり、「任用に関する意見の申し出」を権限から省いている自治体は29.5%（2013年度調査）と、そもそも「牙を抜く」自治体も多い。

第四の仮説は、教育課程等、学校単位で変えられる「余地」が少ないというものである。学校運営協議会導入当初は、いわゆる「ゆとり」学習指導要領であり、総合的な学習の時間を中心に、地域と連携したカリキュラムマネジメントが求められていた。他方、現行学習指導要領で時数増となり、国で定められた教育内容が増えた。このことは、学校単位で決める余地が縮減しているということであり、学校運営協議会の普及に連れて教育課程が硬直化してきた点に政策の「ねじれ」を見て取ることもできよう。

これに関わるのが第五の仮説、すなわち、学校側の時間・人員不足である。時間不足は、時数増にも影響され、教員の多忙化は否定出来ない現状である。加えて、コミュニティ・スクール化によって、学校支援事業が増えたことは、学校の教育内容を充実させているかもしれないが、他方で教員の空き時間を減らしていることも事実である。学校運営協議会で本質的な議論を展開するためには、平素より学校教育をめぐる様々な論点を闊達に議論し、アジェンダを絞り、関連する資料を収集したりするなど多くの労力が求められるが、これに学校側が対応できていない可能性がある。

第六の仮説として、コミュニティ・スクール指定に学校分権が伴っていないというものがある。ここ10年で校長裁量を増やすような教委規則の改正が「あった」というかどうかを訊ねた際、コミュニティ・スクールの指定がある教育委員会の方が肯定的回答率が低い場合もあり[vii]、学校分権の程度は、コミュニティ・スクール指定と必ずしも連動しているとは限らない。

5. 「学校支援型」コミュニティ・スクールをいかに評価するか

こうした「学校支援型」コミュニティ・スクールという実態を、我々はいかに評価するべきであろうか。岩永定は、「今日の学校教育が抱えている課題の解決を展望したとき、これまでのように学校運営の主体は教職員、保護者や地域住民はあくまでも客体という関係のままでは済まない〔中略〕一定の限界を認識しつつも、学校支援という形であれ、保護者や地域住民がともかく学校に関与するということには意味がある」（岩永 前掲 pp.50-52）と述べている。他方、これがあくまで「一定の限界を認識しつつも･･･意味がある」であることに注意が必要である。岩永は、次のように続けている。「重要なことは、その関与の過程において各主体が〔中略〕教育に関する情報に触れる中で自分なりの考えを確立していくというエンパワーメントの機能が発揮されるかどうか〔中略〕学校と保護者・地域住民の関係が学校支援という形で固定化した場合には上述したエンパワーメントは機能しづらい」「両者が対等の関係で意見交換をし、合意形成をしていく参加・共同決定型コミュニティ・スクールに進んでいく必要」（同上）。要するに、学校支援の活性化によって学校教育を革新していく橋頭堡は得られるものの、それを全てとすることは、制度のポテンシャルを発揮させないばかりか、問題があるということである。

ともすると、「文部科学省が数を増やしたそうだから」「首長のマニフェストに書いてあるから」というような外発的動機で数校を指定し、「わが町は学校応援団として位置づけています」と、防御線を張る教育委員会が多くなりがちである。学校支援型から入るにしても、そのままで良いのか否かについて、各教育委員会・各学校で本質的な議論が求められるところであろう。

6. 教育委員会制度改革の中でのコミュニティ・スクール

学校支援型の強化と、それへの固定化はいかなる意味で問題であろうか。その点については様々な論点を立てて説明することが可能である。

たとえば、筆者（仲田）は、学校支援が規範化された学校において、保護者が学校支援に追われ、出来る家庭と出来ない家庭の間での格差が生じるなどの実態を明らかにしてきた[viii]。学校支援型のコミュニティ・スクールは、学校の不足を補うという意味において、そもそも行政による条件整備の不足を問題視せず、それを学校レベル（地域レベル）でいかに補完するかと

いう論理に立つものである。しかし、学校を取り巻く保護者も、格差や貧困などの問題に直面している。このような中で、保護者からの学校支援調達を無限定に期待するのは不可能だし、望ましくもない。

しかし、今回は、現代的論点を立てつつ、学校支援型への固定化を問い直したい。それは、教育委員会制度改革の中でのコミュニティ・スクールの位置を捉え直すということである。

周知の通り、2014 年の 6 月に教育委員会制度が改められ、2015 年 4 月から施行される。この改革の要点は、教育長の権限が強まる一方、総合教育会議や教育長の任命・罷免を通して教育長への首長の影響力も強まることである。こうして、教育長・首長が顕現を強めるのに対して、教育委員会による教育長への指揮監督顕は削除された。

本来、教育長・首長の権限を強めていくならば、合議制の教育委員会、すなわち素人による教育委員会によるある種の牽制・チェック・アンド・バランスがより一層検討されるべきであったといえるだろう。こうした中、新教育委員会制度に安定性・継続性や政治的中立性の課題があると指摘をされているわけである。

こうした中、政治状況によって限界はあるものの、学校運営協議会の機能が重要になってくると思われる。

機能可能性のひとつは、学校レベルで代表制を補完する方向性を考えていくことである。選挙で選ばれた首長が民を代表することは間違いないが、選挙の争点は教育に特化したものではなく、あくまで多数決の結果である。学校レベルで教育に対する多様な民意をもって、選挙による民意を少しでも補完できないか。

第二に、「開かれた学校運営を通じた教育委員の機能強化」という可能性である。文部科学省が出している通知[ix]では、教育委員には一般的な識見に加えて、教育に対する広い関心や熱意が求められることから、PTA や地域関係者、学校運営協議会の委員経験者等から人材を得る必要があるということが言われている。つまり、開かれた学校づくりを通じて教育現場を知り、教育の実態に対する識見をもつ地域住民や保護者が育つことで、将来の教育委員の人材を得ることにつながるということである[x]。

7. 「学校支援型」コミュニティ・スクールをいかに超えるか～オルタナティヴの模索

こうした状況を踏まえ、「学校支援型」コミュニティ・スクールをいかに超えるか、その方向性と方法論が問われてこよう。

その中で、まず抑えておきたいのは、法律に書き示す権限強化という方向性が必ずしも有効とは限らないという可能性を踏まえるべきだろう。たとえば、学校運営協議会の法制化の際に参考にされた英国の学校理事会（School Governing Bodies）は、1980 年代後半以降権限が強められたが、少なくともその後 10 年程度の実証研究によれば、権限を充分に行使できているとまではいえないものである[xi]。また、学校のパフォーマンスに対する期待が高まり、そこにおける学校ガバナンスの貢献が重視されているが[xii]、その分学校理事に求められるスキルや知識も高まり、学校理事の欠員（vacancy）が未だ多くの学校の課題となっている[xiii]。こうした状況を見ると、必ずしも権限規程を精緻化することが必ずしも適切であるとは言えない。

岩永が言うように、まずは「学校支援型」から入ることは有効であろうが、その中で各委員が学校、子ども、保護者の実態を知り、見識を高めるプロセスを保障した上で本質的なテーマに則して教育の熟議を展開する仕掛けが必要なのではないだろうか。

「仕掛け」一つとして、教育の本質に迫れるアジェンダを設定が重要であると考えられる。

アジェンダの例の一は、学校独自のカリキュラムというのはひとつの重要な要件だと思われる。現在、地域において独自に新しい教科を設けられる「教育課程特例校制度」が広がりを見せている。また、新しい学習指導要領の告示・実施がまもなく迫るなか、現在進められている学校支援や地域連携を蓄積させ、新教育課程づくりを本格的に地域と行うことはできないだろうか。その他、学校独自の評価の観点（指導要録）の設定、子どもの貧困が言われていることを踏まえ、学校納入金の内容を精査する、副教材の選定に対する再精査とアカウンタビリティ確保のために学校運営協議会を活用することもあり得よう。

第二に、教育委員会に対する意見を述べられるという学校運営協議会の権限を一層活用することである。例えば、学力テストで学校平均点の公表というのを教育委員会が決めることになったとき、法的効力はなく

とも、異議申立ても含め、学校運営協議会から様々な意見が出されてよいのではないか。

第三に、学校運営協議会の委員の力量形成の機会の保証が重要である。多くの自治体では、任命当初に仕組みに関する研修があるが、その後継続して研修等、力量向上の機会が用意されている自治体は多くないだろう。この際、大学、教育委員会との連携による、学校運営協議会委員の力量向上策の具体化も考えられて良いだろう。

8. おわりに

地方自治は民主主義の学校というが、学校運営協議会の在り方は、地域における民主主義をはかるバロメーターであるとも言えるだろう。自分とは意見の異なる他者と話し合う場所を持ち続けながら、教育に相応しい形で折り合いをつけていく経験を積み、相互に信頼をつくっていくプロセスをいかに保証するか。学校運営協議会である必然性はないが、コミュニティ・スクール化を本県で推進するからには、上記視点が不可欠であろう。

そして最後に、学校づくりへの参加を通した市民の「教育政治リテラシーの向上」が重要である。教育委員会制度改革に見られるように、教育が否応なく政治と無関係ではいられない情況である。市民一人ひとりが、教育に関する正確な知識を持ち、多様な意見があることを意識しながら、教育を論じ、教育に関する政治に参加し、政治家の教育政策を注視することが求められる。その際には、子ども・保護者・学校が置かれている状況に関する知識や、学校教育をめぐる基本的論点について、一定のリテラシーが求められるだろう。これを「教育政治リテラシー」と呼ぶならば、教育政治リテラシーと学校運営への参加を相乗的にしていけるかどうかが肝要であろう。コミュニティ・スクール化を、学校レベル・自治体レベルでの「教育政治リテラシー」向上のための契機としたい。

※本研究は科学研究費補助金(研究課題番号:26780459)の成果の一部を含む。

註

[i] コミュニティ・スクールの略語。

[ii] 仲田康一・大林正史・武井哲郎「学校運営協議会委員の属性・意識・行動に関する研究」『生涯学習教育研究センター紀要』 (5) 31-40 2011 年

[iii] 2004 年の中央教育審議会答「今後の学校の管理運営の在り方について」では、「学校評議員制度については、その意見を踏まえて教育内容の改善を行うなど、大きな成果を上げる学校があるものの、運用上の課題を抱え、必ずしも所期の成果を上げ得ない学校もある」と、率直な見解が述べられている（第 2 章)。

[iv] 2011 年度調査は「コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究」を、2013 年度調査「コミュニティ・スクール指定の促進要因と阻害要因に関する調査研究報告書」を指す（いずれも文部科学省委託研究；研究代表・佐藤晴雄)。

[v] 岩永定「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行政学会年報』 37 号、2011 年

[vi] 朝日新聞 2012 年 9 月 19 日

[vii] 仲田康一「コミュニティ・スクールに対する教育委員会の役割」 『季刊教育法』 (181) p.39 2014 年

[viii] 仲田康一「学校運営協議会による保護者啓発の論理と帰結」『教育学研究』2011 年

[ix] 26 文科初第 490 号；2014 年 7 月 17 日。

[x] 以上は、仲田康一 (2014)「学校現場と教育委員会事務局へはどんな影響があるのか」『教育委員会改革 5 つのポイント』学事出版 pp.44-51 に詳述した。

[xi] たとえば、Earley, P. (1994) *School Governing Bodies: Making Progress?*, Slough: NFER.や Earley, P. & Creese, M. (1998) School Governing Bodies: Rationale, Roles and Reassessment, *VIEWPOINT* (8) London: Institute of Education.を参照。

[xii] 2010 年に改められた Ofsted によるインスペクションの枠組規定では学校理事会に焦点化したインスペクションを位置づけ、学校理事会が学校の問題状況に対応し、改善に向かっていくために必要な機能を発揮しているか明確に問うようになっている (Ofsted (2010) The Evaluation Schedule for Schools. London: Ofsted.)

[xiii] James, C. *et al.* (2014) *The state of school governing in England 2014*, University of Bath.