

コミュニティ・スクールにおける
学校運営協議会の役割に関する研究

青木 傑

環境計画学科環境社会計画専攻において学士（環境科学）の学位授与の資格の
一部として滋賀県立大学環境科学部に提出した研究報告書

2008 年度

承認

指導教員

コミュニティ・スクールにおける学校運営協議会の役割に関する研究

近藤研究室 0512001 青木傑

1. 背景・論点

学校は地域の人々の力を必要としている。自然学習の補助や図書室の整理，児童の登下校の見守りといった環境整備などは地域住民が援助をすることが多くなった。そのような中，コミュニティ・スクール（以下 C・S と略）と称された新しいタイプの公立学校が 2004 年に制度化され 2008 年 4 月 1 日現在，全国で 343 校もの学校が指定を受けている。

C・S の目的は保護者や地域の人々の声を学校に届け、教育や運営に直接反映させることにある。そのため仕組みが「学校運営協議会」である。同協議会には、下記に記す 3 つの権限が付与されている。

- 校長が作成する基本的な方針の承認を行う
- 教育委員会又は校長に対して、意見を述べる
- 教職員の採用その他の任用に関する事項について、任命権者に対して直接意見を述べることができ、その意見は任命権者に尊重される

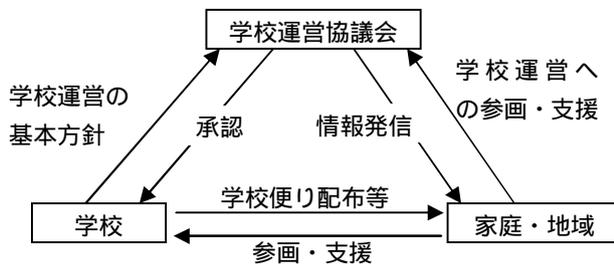


図1 コミュニティ・スクールのイメージ

学校運営協議会は地域に沿った活用が求められるが、新しい制度ということもあり、同協議会の成果が見えにくいことが問題となっている。

先行研究には、学校運営協議会の課題や成果を C・S の指定を受けている校長の視点からまとめたものがあるが、地域住民から見た C・S への評価は不明なままである。今後、C・S による活動を促進していくためには、地域住民の意見を知り、それに沿った C・S の運用がされる必要があると考えられる。

2. 研究の目的・意義

本研究の目的は以下の 2 点である。

理事に与えられている権限の活用方法を把握することで、コミュニティ・スクールが作られた目的通りに、運用されているかを確認する。

地域住民からみた学校運営協議会への評価を把握することで、理事が持っている権限の活用の実態を考察し、より良い学校と地域との関係を見出す。

本研究の成果は、コミュニティ・スクールへの指定を検討している学校にとって参考となるものである。また、地域住民の学校運営協議会への意識を知ることによって、学校と地域との理想の関わり方への一助となる。

3. 研究方法

本研究では協議会調査、アンケート調査、ヒアリング調査の 3 つの調査を行った。対象校には、京都市 110 校のコミュニティ・スクールの中から、「学校運営協議会を傍聴しても差し支えない」または「学校運営協議会理事にアンケートをとっても構わない」と答えた小学校 6 校と、X 都道府県の C・S 1 校を対象とした。京都市を対象とした理由は以下の三点である。

全国の 343 校のコミュニティ・スクールの内、京都市では約 3 割の 110 校が指定されている。

京都市では独自にコミュニティ・スクールに関する事例集を市の教育委員会が作成している。

全国の 343 校のコミュニティ・スクールの内、約 7 割にあたる 245 校が小学校である。

以上の三点より京都市の小学校が先進地であると考えた。

表 1 調査の概要

	協議会調査	調査 アンケート	調査 ヒアリング
A		×	
B		×	
C			
D	×		
E	×		
F	×		
G			

表 1 にあるように、7 校の対象校において、全ての調査ができていない。アンケート調査が実施できなかったのは、「理事の負担増」と学校側に謝絶されたためである。また、協議会調査は「内部情報を含むため非公開」という理由で同じく学校側に受け入れてもらうことができなかった。

(1) 協議会調査の概要

協議会調査では、議題の内容や、3 つの権限の活

用方法を把握することで、目的 を達成する。

表 2 協議会調査の概要

協議会名	学校名	調査日	協議時間
協議会	A	2008/7/14	19:30~21:00
協議会	A	2008/10/21	19:30~21:30
協議会	B	2008/10/22	19:00~20:30
協議会	C	2008/10/30	19:30~21:00
協議会	G	2008/11/13	19:00~21:00

(2) アンケート調査の概要

地域住民の C・S に対する考えを知るためにアンケート調査を行なった。同調査での質問事項は以下の通りである。

- ・学校運営協議会へ期待していたこと
- ・学校運営協議会の必要性
- ・理事に任命されたことでの行動の変化
- ・学校運営協議会への評価
- ・学校運営協議会の問題点
- ・理事の属性（年齢、性別、職業）

目的 を達成するために各々の質問に対し単純集計を行う。また、自由記述欄に書かれた意見をカテゴリに分け集計を行なう。

表 3 アンケート調査の概要

調査期間	2008年10月～12月
配布数	49
回収数	45
回収率	約92%

(3) ヒアリング調査の概要

ヒアリング調査では、学校運営協議会理事の選任方法と学校運営協議会の予算の2点を C・S 担当者に尋ねた。

表 4 ヒアリング調査の概要

小学校	実施日	ヒアリング担当者
A	2008/9/4	校長
B	2008/10/22	教頭
C	2008/10/29	校長
D	2008/10/31	教頭
E	2008/11/5	教頭
F	2008/11/6	教頭
G	2008/11/12	校長

4. 調査結果

4-1 協議会調査の結果

結果を表5に記す。校長が作成する基本方針とは、

学校の年間計画や予算のことであることがわかった。しかし、調査では権限 の活用される場面はほとんど見られなかった。権限 の「人事に関する意見」もわずか1校で確認できたのみであった。協議会では、権限 が活用される場面が多かったことから、学校運営協議会は学校評議員制度などの類似の制度と変わらない活用であった。

協議会の中で最も時間を費やした議題を表6に記す。あいさつや言葉遣いといった子どもに関する議題において、多くの理事が意見を発していた。すなわち、地域住民は子どもに関して何らかの想いを持っているということである。

表 5 権限 の活用状況

協議会	協議会	協議会	協議会
学校経営への承認			
・地域向けアンケート ・年間計画 ・学校経営の構想	なし	なし	・本年度の教育方針 ・重点取組 ・学校評価計画
人事に関する意見			
あり	なし	なし	なし

表 6 中心議題

協議会	協議会	協議会	協議会
校舎改築	子どものあいさつ	地域の方言	学校評価の結果

4-2 アンケート調査の結果

「教育方針へ修正を求めた経験」が「ある」と答えた人が、4人(9%)、「ない」が大多数の40人(91%)を占める結果となった。多くの人が学校の教育方針、過程には問題がないと考えているようだ。もしくは「よくわからないのでとりあえず承認しておこう」と思っている人がいると推測できる。実際に協議会の様子をみた結果から考察すると、後者として捉えたほうが妥当である。理事の中には「学童保育」の意味さえ知らない人もいる。教育の専門家でもない人が、急に学校の予算や方針を見せられても、なかなか物申すことができないのが現状のようだ。学校の教育方針への承認や、人事に関する意見の権限は地域住民にとって、活用することが難しいといえる。

「学校運営協議会の必要性」に問うた質問結果から、約80%の人は、学校運営協議会の組織を必要と感じていることが明らかとなった。理事は学校運営協議会を高評価している。一方で、約20%の人は組織の必要性をあまり感じていない結果となった。学校の活動に地域住民が参画していくことに対して、

抵抗のある人は少ないといえる。また「どちらともいえない」と答えた人から「PTA がしっかりすれば」との意見もあった。

学校運営協議会の問題点に関して「問題と思うことはない」と捉えている人が 23 人と、約 2 人に 1 人は学校運営協議会の組織が滞りなく働いていると思っている。しかし、「目的が不明確である」と答えた人が 9 人と、問題があると感じている人の 2 人に 1 人が、学校運営協議会の目的がわからない。なぜ地域の人が学校に入る必要があるのか。学校側はその答えを地域の人に示す必要がある。「協議会での意見が活発でない」ことが問題と思っている人は 2 人しかいなかった。協議会自体に問題はないといえる。

任期終了後も再任を考えている人は 13 人で約 30%であった。「今はわからない」人は 28 人(約 60%)と最も多い結果となった。「思わない」人は 4 人で約 10%であった。

再任を前向きに考えている人がわずかに 3 割であったことから、理事には積極的に学校運営協議会と関わっていかうと考えている人が少ないといえる。学校の仕組みをよく知らない理事が多いことから「自分よりもっと適任がいる」と考えている人が多数を占めるのではないか。そのために再任しようと思う人が少なかったと考えると納得がいく。

表 7 アンケート調査項目の結果

教育方針へ修正を求めた経験(n=44)	ある	4
	ない	40
学校運営協議会の必要性(n=45)	思う	35
	思わない	1
	どちらともいえない	9
学校運営協議会の問題点(複数回答)(n=45)	PTA など既存の組織と違いがわからない	5
	目的が不明確である	9
	活動資金が乏しい	6
	協議会での議論が活発でない	2
	協議会での決定事項があまり知られていない	6
	問題と思うことはない	23
理事継続の意識(n=45)	思う	13
	思わない	4
	今はわからない	28
	その他	2

表 8 項目別の自由記述の結果

カテゴリ	意見数
学校運営協議会はあくまで補助的役割と認識	5
メンバーの編成	3
運営についての提案	1
協議内容への意見	2
学校運営協議会の目的不明確を懸念する声	2
既存組織との連携	2
肯定的な意見	4
情報提供不足	2

様々な意見や感想があったが、その中でも「学校運営協議会はあくまで補助的役割」と認識している人が最多の 5 名であり、続くは学校運営協議会への「肯定的な意見」で 4 名であった。大きな権限を持っている学校運営協議会だが、それを利用して学校を変革していかうと意気込みの入った記述はなかった。「学校の応援団として支えていきたい」「学校に関わるのは PTA がメイン」などの意見が多かった。学校運営協議会はあくまでも学校を支えるものであって、教育の主体は学校、すなわち先生であると捉えているようだ。また、学校と最も密接に関わる団体は従来どおり PTA であると考えている人が多い。

マイナス的な記述からは「目的が明確でない」、「他の活動組織と目的が混合している」などの指摘があった。協議会に出席したときに「なぜ地域の力が今学校に求められているのか」と頭をかしげる理事がいた。また、女性の保護者は「PTA もある一方で学校運営協議会もある よくわからん」と話していた。いずれも学校運営協議会の目的が不明確であることを裏付ける意見を聞くことができた。

4-3 ヒアリング調査の結果

(1) 学校運営協議会の予算

表 9 学校運営協議会の予算

A:	助成金がなく、課題
B:	京都市の補助金を利用
C:	コミュニティ・スクールに指定されている他にも、モデル校として補助を受けている。それらを学校運営協議会の資金に活用している。
D:	京都市の補助金を利用
E:	京都市の補助金を利用 文部科学省からの補助金は細かく定められており、使いづらい。
F:	地域の「教育後援会」の資金を利用
G:	京都市の補助金を利用

「コミュニティ・スクール推進事業」として文部科学省から一定の金額がでている。しかし使用方法

がこと細かく決められており、使用しづらいとの声が聞かれた。補助金は2年間の期限付きとなっているので、動き出したその後をどうやっていくのが問題である。

Aでは、市からの財政的な援助がなく、資金繰りに困っているとの声が聞かれた。Cでは学校運営協議会以外に、モデル校に指定されていることから補助金がでており、資金には問題がなかった。コミュニティ・スクールを運営する中で、特別なことをしようとするとならば金銭不足の問題が発生する。金子の理想では、親からの出資金や企業からの援助が挙げられていたが、現実にはそのようなことはなく、学校は資金不足に悩んでいる。京都市に最も多くのコミュニティ・スクールが存在する理由の一つとして、同市からの援助の存在が大きいと言えるだろう。

(2) 学校運営協議会理事の選任方法

表 10 理事の選任方法

A	校長の推薦
B	校長の推薦
C	校長の推薦
D	校長の推薦
E	校長の推薦
F	校長の推薦
G	校長の推薦

理事には公募委員の採用もありうるが、個別に調査した学校では、各理事に対して校長が話をしにいき、推薦することが判明した。つまり校長には地域の実情を理解し、運営協議会の目標に沿った理事を選ぶことが必須である。金子の理想より、熱意のある人を学校に取り込むには、透明性も高い公募性にするのが望ましい。しかし、コミュニティ・スクールの名の普及が進んでいない今は、応募を募ったとしてもなかなか票が集まらないだろう。それゆえに校長が推薦をするという形に収まっている。地域性を理解しなくてはいけないため、異動してきたばかりの校長にはなかなか難しい。

BやGでは理事に「大学教授」が入っている。Bでは校長と教授が以前から知り合いであったので、大学教授を学校運営協議会の一員として受け入れることが可能となった。Gの学校運営協議会には教授が2名もいる。Gの校長は「京都は大学が多い。理事になっていただくことは難しいことではない」と話す。Gから最寄りの大学までは、徒歩15分以内のところであり、同大学の生徒がGにボランティアとして来校したりと、大学との連携が取れている。また、理事の中に教授はいないが、Aの校長は教授に

一員となってもらうことが望ましいと考えている。

5. 結論

地域と学校との垣根を低くし、横のつながりをもつコミュニティ・スクールには、賛成的な意見が多いが、人事や教育方針への承認といった責任が重い事項に踏み込みたがらない。学校から協力の要請があれば地域に応えるだけの姿勢はあるが、それ以上のことは求めている。

日本では、地域の想いと学校の考えを共有するつまり、お互いを知る段階にある。ゆえに、さらにつつこんだ権限である地域住民が学校の教育方針に口を出したり、人事に関する意見を述べることはまだ先のことである。学校のため、子どもたちのために何かをしようとする人は多い。子どもたちの安全のために、横断歩道で立ったり、腕章をつけ車や自転車でパトロールをする人を見かけない日はないと言い切っても過言ではない。地域住民ができることから子どもたちと関わる機会が増えているといえる。関わりの中で、子どもたちのいいところ、問題だと思ふところが自ずと出てくる。Bの協議会では、「子どもたちのあいさつ」について途切れることなく、様々な人から意見を聞くことができた。熱い気持ちを持っている人は大勢いる。しかしそれらをまとめるような場が今まではなかった。個人の想いをまとめ、地域住民のベクトルを合わせることが学校運営協議会には求められている。そのためには、小数の理事を選任し、会議をするのではなく、多くの理事が意見を言い合う「意見交換会」から入るのが望ましい。もしも、市の規則などで「理事は10名以内」など規定がある場合は、任期を短くし、多くの人に関わりを持つようにする。

6. 参考文献

- 1) 金子郁容・Author et al.: コミュニティ・スクール構想 学校を変革するために、株式会社岩波書店(2000)
- 2) 佐藤春雄: コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書、コミュニティ・スクール研究会(2008)
- 3) 京都市教育委員会地域教育専門主事室: 地域ぐるみの学校運営協議会～京都市の理念と実践～, 山代印刷株式会社(2007)
- 4) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室: コミュニティ・スクール事例集,(2008)

1. Background and purpose

Public School of the new type called a community school was institutionalized in 2004. The purpose of the community school is to deliver the opinion of the guardian and people in the region to the school, and to reflect it in the education and the management of schools. Three authorities are given to the school management conference.

Authority to approve school operating policy that principal makes

Authority for the board of education or principal to give one's views

Authority to express opinion concerning human affairs to the board of education

The purpose of the present research is to understand the use of these three authorities, and to know the opinion of local populace's school management conference.

2. Research method

This research was investigated by three method. First, the appearance of the conference of the school management conference was inspected, and the method of using the authority was understood. Next, the local populace's evaluation to the community school was understood by questioning the director of the school management conference. At the end, The author questioned the person in charge of the school management conference about the budget and the method of electing the director.

3. Conclusion

The use of authority 1 and authority 3 was able hardly to be confirmed by the result of the conference investigation. The school management conference was a good adviser for the school principal, and the role to give one's views in the problem thing that the school had presented. It became clear the following in the questionnaire survey.

There are a lot of senior citizens of the person who is related to the school management conference.

The local populace is comparatively friendly to the community school.

The director is not positive in the reappointment.

The local populace is recognizing that the closest group for the teacher is PTA.

The local populace is recognizing that the school management conference is teacher's accessory role.

The teacher and the local populace are at the stage where it knows one another's opinions. Even if a big authority is given to the local populace, it is not possible to use it.

目 次

第 1 章	序論	1
1-1	本研究の背景	1
1-2	本研究の目的	1
1-3	本研究の意義	1
1-4	論文の構成	1
1-5	用語の定義	2
第 2 章	コミュニティ・スクールに関する基礎知識	5
2-1	日本の教育行政	6
2-2	文部科学省のコミュニティ・スクール	6
2-2-1	学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の趣旨	6
2-2-2	コミュニティ・スクールにおける 3 つの権限	6
2-2-3	コミュニティ・スクールという名称	7
2-2-4	コミュニティ・スクール指定までのプロセス	8
2-2-5	発案者金子のコミュニティ・スクールへの期待	9
2-2-6	コミュニティ・スクール指定推移	10
2-2-7	都道府県・政令指定都市別のコミュニティ・スクールの推移	11
2-2-8	コミュニティ・スクール推進フォーラム	12
(1)	2008 年までのコミュニティ・スクール推進フォーラム開催日時	12
(2)	コミュニティ・スクール推進フォーラムに参加して	12
2-2-9	コミュニティ・スクールの課題	14
2-3	コミュニティ・スクールに対する様々な人の意見	15
(1)	肯定的な意見	15
(2)	否定的な意見	15
(3)	コミュニティ・スクールに対する意見のまとめ	16
2-4	コミュニティ・スクールと似た制度のある国	16
2-4-1	コミュニティ・スクール構想の元になっている国	16
(1)	アメリカの教育<チャータースクール>	16
(2)	イギリスの教育<LMS>	17
2-4-2	地域住民が学校に関わることを制度として定めている国	18
(1)	オランダの事例	18
(2)	フランスの事例	18
(3)	イタリアの事例	18
(4)	韓国の事例	19
2-5	先行研究の紹介	19

第3章	研究方法	23
3-1	対象地選定理由	23
3-2	対象校の概要	23
3-2-1	対象校の地域の様子	24
3-3	協議会調査の概要	25
3-4	アンケート調査の概要	26
3-5	ヒアリング調査の概要	27
3-6	分析方法	28
第4章	協議会調査の結果	31
4-1	協議会 の概要	31
4-2	協議会 の概要	32
4-3	協議会 の概要	33
4-4	協議会 の概要	35
4-5	協議会Vの概要	36
4-6	協議会調査項目の結果	37
(1)	教員の出席	37
(2)	教頭の役割	37
(3)	校長の役割	38
(4)	中心議題	38
(5)	中心理事	38
4-7	権限の行使	38
(1)	学校方針への承認の使用	38
(2)	人事に関する意見	39
4-8	協議会調査のまとめ	39
第5章	アンケート調査とヒアリング調査の結果	41
5-1	アンケート調査	41
5-1-1	単純集計結果	41
(1)	学校運営協議会への期待	41
(2)	教育方針へ修正を求めた経験	42
(3)	学校運営協議会の必要性	42
(4)	理事としての自覚	43
(5)	学校運営協議会への評価	44
(6)	学校運営協議会の問題点	45
(7)	理事継続の意識	45

(8)	地域における活動経験	46
(9)	性別	48
(10)	年齢	48
(11)	職業	49
5-1-2	自由記述の結果	49
5-2	ヒアリング調査	50
(1)	理事の選定方法	50
(2)	学校運営協議会予算	51
5-3	アンケート調査とヒアリング調査の結果	52
第6章	結論	53
6-1	学校運営協議会の役割	53
6-2	地域と学校との関わり方への提案	53
6-3	本研究の課題	54

図目次

図 2-1	公立学校のシステム	5
図 2-2	コミュニティ・スクールのイメージ	7
図 2-3	コミュニティ・スクール指定校数の推移	10
図 2-4	「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 山口」の会場の様子 (2008年10月20日)著者撮影	13
図 2-5	「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 京都」の会場の様子 (2008年11月18日)著者撮影	13
図 2-6	「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 東京」の会場の様子 (2008年11月20日)著者撮影	13
図 2-7	コミュニティ・スクール推進フォーラム配布資料 (2008年10月20日)著者撮影	14
図 2-8	チャータースクール指定数推移	17
図 2-9	イギリスにおける国、地方当局、学校の役割	18
図 4-1	C 学校協議会の協議会室の様子	33
図 4-2	B 学校運営協議会の様子	35
図 5-1	学校運営協議会への期待	41
図 5-2	修正を求めた経験	42
図 5-3	学校運営協議会の必要性	43
図 5-4	理事の行動変化	43
図 5-5	学校運営協議会の評価	44
図 5-6	学校運営協議会の問題点	45
図 5-7	理事継続の意識	46
図 5-8	理事の活動経験	46
図 5-9	理事の地域での活動経験(アンケート調査校別)	47
図 5-10	理事の性別	48
図 5-11	理事の年齢割合	48
図 5-12	理事の年齢割合(アンケート調査校別)	48
図 5-13	理事の職業	49
図 6-1	理事に付与されている3つの権限の使用頻度のイメージ	53

表目次

表 2-1	「学校運営協議会」略称の例	8
表 2-2	都道府県・政令指定都市別コミュニティ・スクール指定数	11
表 2-3	2008年までのコミュニティ・スクール推進フォーラム開催日時と場所	12
表 3-1	対象校の概要	23
表 3-2	個別調査の概要	24
表 3-3	協議会調査の日程	26
表 3-4	協議会調査項目	26
表 3-5	アンケート調査の概要	26
表 3-6	対象校別アンケートの配布方法	27
表 3-7	アンケート調査の概要(調査校別)	27
表 3-8	ヒアリング調査での調査項目表	27
表 3-9	ヒアリング調査の概要	28
表 4-1	協議会 のプログラム	31
表 4-2	協議会 のプログラム	32
表 4-3	協議会 のプログラム	34
表 4-4	協議会 で使用された部屋	35
表 4-5	協議会 のプログラム	36
表 4-6	協議会 のプログラム	36
表 5-1	アンケート調査校における理事の自由記述回答数)	49
表 5-2	自由記述の内訳	50

第1章 序論

1-1 本研究の背景

学校は地域の人の力を必要としている。自然学習の補助や図書室の整理、児童の登下校の見守りといった環境整備などは地域住民が援助をすることが多くなった。子どもは学校だけでなく地域全体で育てるという意識が定着しつつある。

そのような中、地域の人々が一定の権限を持って、学校運営に参加することができる「コミュニティ・スクール」と称された新しい公立学校が2004年に制度化された¹⁾。コミュニティ・スクール(C・S)とは地域の人や保護者が代表となり、「学校運営協議会」という合議制の機関を通して学校運営に参画する仕組みを持つ学校のことを指す。

しかし、コミュニティ・スクールを実際に運営していくにあたって、学校運営協議会が機能していないという問題がある。

そこで本研究では学校運営協議会が実際にどのような役割を担っているのか実態調査を行う。

既存の研究には、コミュニティ・スクール指定校の校長を対象とした意識調査がある。しかし、実際に運営している様子といった現場に着目した研究はなく、異なった視点からの研究といえる。

1-2 本研究の目的

本研究の目的は以下の2点である。

理事に与えられている権限の活用方法を把握することで、コミュニティ・スクールが作られた目的通りに、運用されているかを確認する。

地域住民からみた学校運営協議会への評価を把握することで、理事が持っている権限の活用の実態を考察し、より良い学校と地域との関係を見出す。

1-3 本研究の意義

本研究の成果は、コミュニティ・スクールへの指定を検討している学校にとって参考となるものである。また、地域住民の学校運営協議会への意識を知ることによって、学校と地域との理想の関わり方への一助となる。

1-4 論文の構成

本論文は全六章で成り立っている。各章の概要を以下に順に記す。

第二章は公立学校の仕組みを述べ、コミュニティ・スクールについての具体的な解説をする。

第三章では本研究の研究手法や研究対象校について説明をする。

第四章は学校運営協議会の協議会から地域住民の意識や権限の活用の仕方について述べ、実際に使用方法を明らかにする。

第五章は個別に調査を行った 7 校の理事の意見を単純集計し理事の意識を把握、その結果を協議会の様子などから考察をする。

最後の第六章では四章、五章で得られた結果をもとに、学校運営協議会の実際の役割をまとめ、期待されていた理想像と比較することで、地域と学校との関係まで言及する。

1-5 用語の定義

本研究で用いる用語を次のように定義する。

地域：

本研究で用いる「地域」とは「各学校の通学区域程度の範囲」とする。これは文部科学省の説明するように、「学校運営協議会を通じ、地域に開かれ、支えられる学校づくりを進める」という制度の趣旨に照らしたものである。ただし、具体的な範囲については法律でも定まっていない。

理事：

学校運営協議会における 3 つの権限を有している人のことを指す。

< 参考文献

-
- 1) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室：コミュニティ・スクール事例集，p4（2008）

第2章 コミュニティ・スクールに関する基礎知識

本章では文部科学省が推し進めている新たな種類の公立学校である「コミュニティ・スクール」に関する基本的なことを述べ、どのような評価がなされているのかについて説明する。

2-1 日本の教育行政

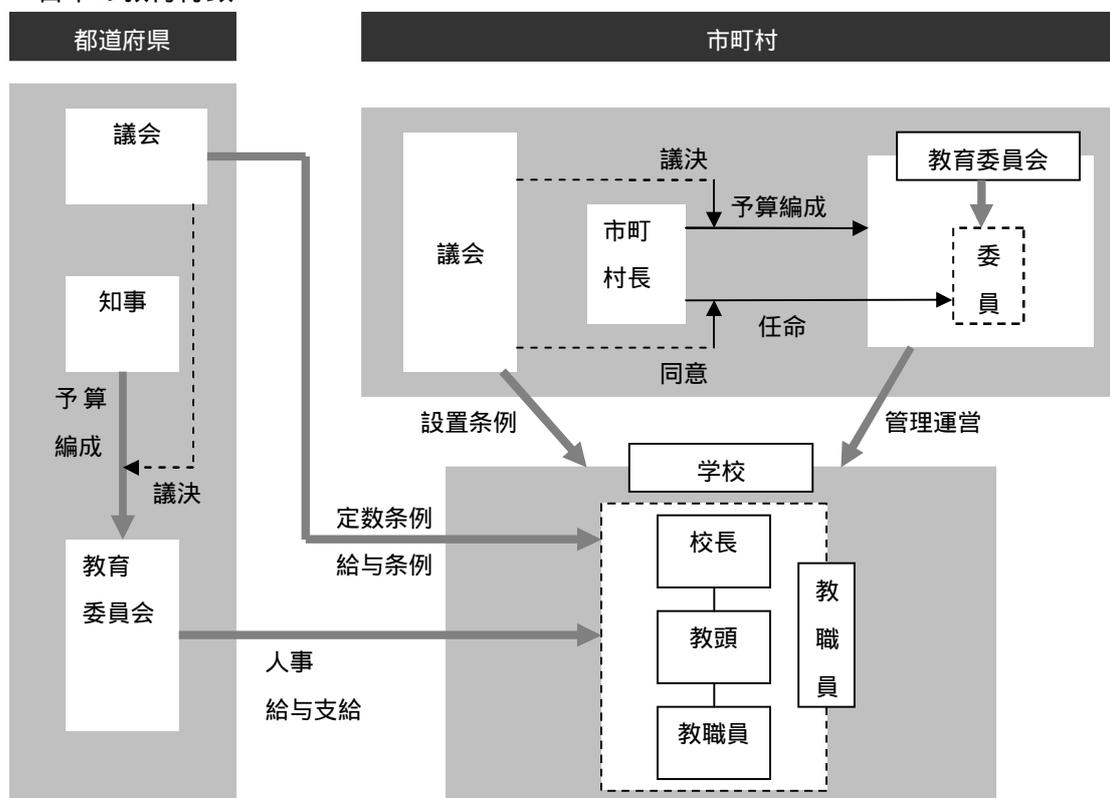


図 2-1 公立学校のシステム

日本の教育行政は、国、都道府県、市町村の三つの段階になっている。都道府県ごとに教育委員会があり、さらに、市町村単位で教育委員会が設置されている。教育委員会の職務権限は、学校の設置・管理・廃止・教職員の人事・学校の組織編制・教育課程・学習指導、施設・設備の整備など広範囲に及んでいる。

学校を設置できるのは、地方自治体か学校法人である。公立の小中学校は条例により市町村が設置する。市町村長が当該市町村の教育委員会の意見をきいて予算編成を行い、議会が議決することになっている。

教員の採用に関しては、都道府県教育委員会が人事権を持っている。教育カリキュラムについては、国が定めた学習指導要領に従って学校が編成し、市町村教育委員会に届け出ることになっている。現行制度の下でも、いろいろと工夫することでユニークな教育をしている学校もある。しかし、大多数の学校では、画一的で、全国同じようなカリキュラムになって

いるのが現状である。コミュニティ・スクール発案者の金子は公立学校のシステムに対し、「より現場に近い人の自主性や自発性が著しく殺られるような仕組み」を猛烈に批判している。

校長の職務権限は、学級担任の決定、教科担当の決定、授業開始時刻の決定、時間割の決定、修学旅行・対外試合などの学校行事の実施、出席簿の作成、出席状況の把握、卒業証書の授与、伝染病感染防止のための出席停止などである。金子は「校長の職務は、係長か、せいぜい課長程度ではないだろうか」と疑問を感じている。

2-2 文部科学省のコミュニティ・スクール

本節では、コミュニティ・スクールに関する基本的なことについて述べる。

2-2-1 学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の趣旨

コミュニティ・スクールとは、地域独自のニーズに基づいて地域が運営する公立学校である。コミュニティ・スクールの目的は保護者や地域の人々の声を学校に届け、教育や運営に直接反映させることにある。学校・家庭・地域社会が一体となってより良い教育の実現に取り組むこともこの制度の狙いである。学校教育に対する多様な要請に応え、信頼される開かれた学校づくりを進めるためには、保護者や地域住民のニーズが学校運営に、より迅速かつ的確に反映されることが重要である。

そのための仕組みが「学校運営協議会」である。保護者や地域住民が、合議制の機関である学校運営協議会を通じて、一定の権限と責任を持って学校運営に参画し、学校・家庭・地域が一体となってより良い教育の実現を目指すという、地域に開かれ、地域に支えられる学校づくりの仕組みとして2004年6月に制度化された¹⁾。この学校運営協議会を通じて、保護者や地域の人々は学校教育に参画する²⁾。制度化までの流れはAppendix「制度化までの経緯」に掲載する。コミュニティ・スクールを立ち上げるにあたって中心となったのは金子郁容氏と参議院議員の鈴木寛助氏である。金子氏が慶応義塾の小学校でもある幼稚舎の舎長（校長）在任中に委員になった教育改革国民会議でコミュニティ・スクールを提案したのが始まりである³⁾。

2-2-2 コミュニティ・スクールにおける3つの権限⁴⁾

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の第47条の5の規定に基づき、学校運営協議会には、以下の大きく分けて3つの権限が与えられている。

コミュニティ・スクールの運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について、校長が作成する基本的な方針の承認を行う。

コミュニティ・スクールの運営に関する事項について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べる。

コミュニティ・スクールの教職員の採用その他の任用に関する事項について、任命権者に対して直接意見を述べることができ、その意見は任命権者に尊重される。

このようにコミュニティ・スクールにおいては、学校運営の基盤である教育課程や教職員配置について、保護者や地域住民が責任と権限を持って意見を述べることが、制度的に保障され、その意見を踏まえた学校運営が進められることになる。

なお、上記の意見を述べる事項としては、主にその学校の基本的な方針を踏まえて、実現しようとする教育目標・内容等に適した教職員の配置を求めること、すなわち採用、昇任、転任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分、勤務条件の決定などに関する事項は含まれない。

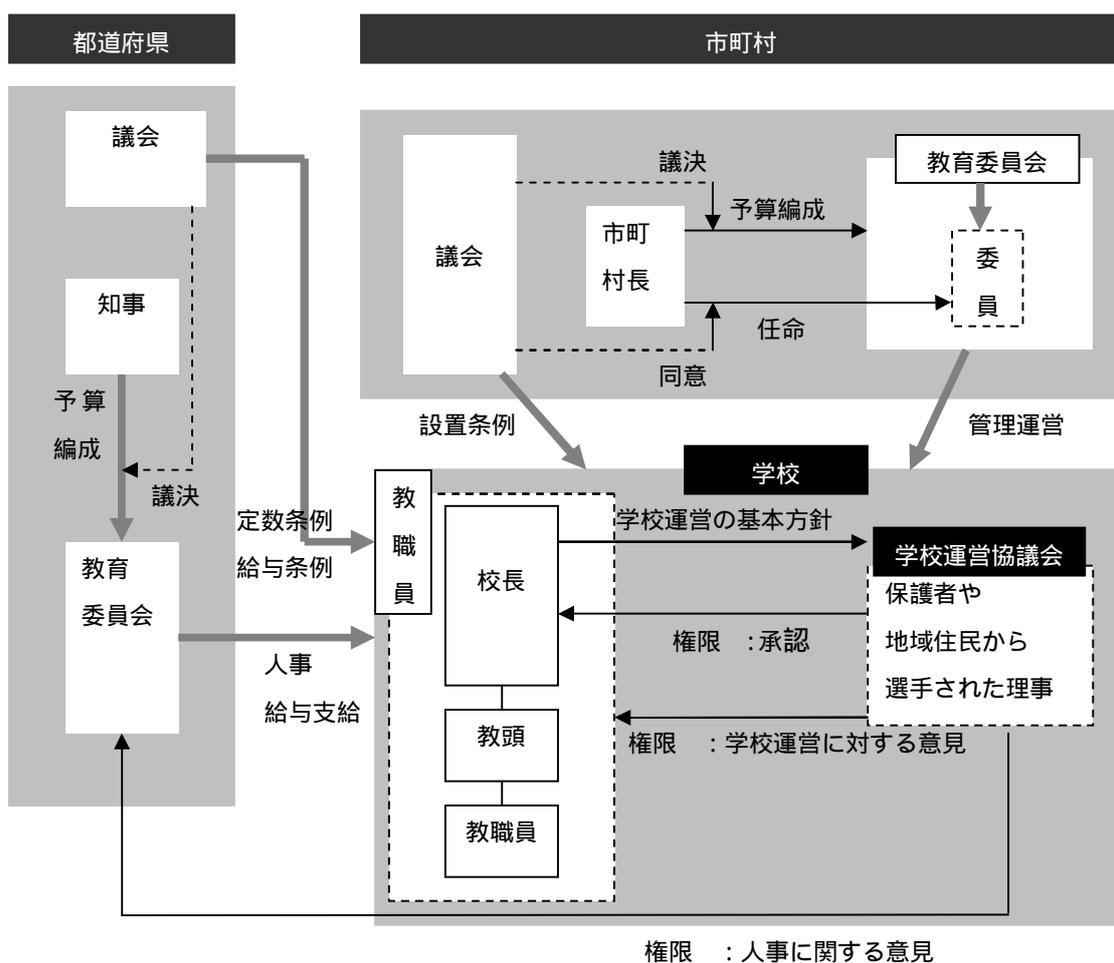


図 2-2 コミュニティ・スクールのイメージ

2-2-3 「コミュニティ・スクール」という名称

「コミュニティ・スクール」という名称は、法令上正式な名称でなく、法令上は、「学校運営協議会」と言う制度があり、この「学校運営協議会」が設置された学校の通称として「コミュニティ・スクール」という言葉が用いられる。

「学校運営協議会」という名称も、各教育委員会や各学校において、適宜名称を付けることも可能である。事例を次ページに紹介する。

表 2-1 「学校運営協議会」略称の例

都道府県・市町村名，学校名	名称
岡山県岡山市	岡山市地域協働学校 ⁵⁾
岡山県岡山市立岡輝中学校区	地域学校協議会 ⁶⁾
三重県津市南が丘小学校	Me ⁷⁾
京都市立高倉小学校	スマイル 21 プラン委員会 ⁸⁾
京都市立洛央小学校	洛央いきいきコミュニティ ⁹⁾
東京都足立区立五反野小学校	学校理事会 ¹⁰⁾
東京都三鷹市立にしみたか学園	コミュニティ・スクール委員会 ¹¹⁾
京都市立南大内小学校	理事会 ¹²⁾
京都府京都市立中川小学校	北山杉 21 プラン ¹³⁾
島根県出雲市	地域学校運営理事会 ¹⁴⁾
京都市立中京もえぎ幼稚園	もえぎティンクル ¹⁵⁾
京都市立御所南小学校	御所南コミュニティ ¹⁶⁾
京都市立御池中学校	けやきプロジェクト ¹⁷⁾
京都市立岩倉北小学校	きらっとイワキタ ¹⁸⁾
京都市立山階小学校	あいあい山階 ¹⁹⁾

「地域学校理事会」や「地域学校協議会」など「学校運営協議会」とさほど変わらない名称をつけるところがある一方で、「洛央いきいきコミュニティ」や「もえぎティンクル」など学校名の一部をつけることで、地域住民にとって親近感がわく名前にしているところがある。京都府京都市立中川小学校の「北山杉 21 プラン」は地域の伝統産業にちなみ、その名がつけられた²⁰⁾。「コミュニティ・スクール」という名が知られてない今、各学校が地域に関係する名称を付すことで、地域住民の注意を惹こうとしている。

2-2-4 コミュニティ・スクール指定までのプロセス

コミュニティ・スクールの指定に当たって、学校や地域の実情を十分に踏まえることが重要である。特に、学校が地域のコミュニティの拠点であることに留意し、保護者や地域住民の主体的な意欲と要望を尊重しつつ、積極的な検討を行なうことが望まれる。その上で、各教育委員会は、地域の特色や学校の実態を踏まえつつ、地域住民や保護者の要望を的確に反映して指定を行う必要がある。その際、具体的な手続きや要件等は、各教育委員会規則によって定められることになる。東京都北区学校運営協議会規則²¹⁾では学校運営協議会指定の要件として、下記の3つをあげている。

- 一 地域のニーズを迅速かつ的確に学校運営に反映させることができること。
- 二 学校、家庭及び地域が一体となって、より良い教育の実現に取り組むことができること。
- 三 地域の創意工夫を活かした特色ある学校づくりを推進することができること²⁴⁾。

学校側だけがコミュニティ・スクールの指定に意欲的であってもいけない。逆に家庭を含む地域住民だけが意欲が高くてもまたいけない。双方の思いがあつてこそ指定を受けることができる。京都市教育委員会のコミュニティ・スクール担当者は「地域が荒れているなどコミュニティ・スクール指定までこぎつかないところがある。コミュニティ・スクールに指定されても地域の方の賛同が得られないと意味がない。」²²⁾と話す。コミュニティ・スクールに指定されているところは元より、地域住民が学校に協力する基盤ができているといえる。

2-2-5 発案者金子のコミュニティ・スクールへの期待

コミュニティ・スクールができることにより金子が特に期待していることは以下の2点である²³⁾。

意欲のある人が参入してくることで教育界が活性化する

コミュニティ・スクールは、これまでの公立学校より、意欲のある人が手腕を発揮しやすい、熱意のある人がアイデアを実現しやすい、やりがいのある職場となる。今まで校長や教員を希望していた従来タイプの人には見出せない、起業家精神をもった人を教育や学校経営に引き込める。

上下関係ではない管理・責任体制をつくる

これまでの公立学校は、すっぽりと教育委員会の管理下に入っている。しかし、コミュニティ・スクールでは学校運営協議会に親や地域代表が入っていることもあり、学校とは上下関係ではなく、情報のやりとりができ、問題から学ぶというコミュニティ的「横」の関係をもちうる。

また、金子はコミュニティ・スクールが作られるようになることで、従来の画一的な公立学校では実現しえなかった、さまざまな特徴のある、ユニークな学校ができると予想している。自身の著で以下の3つのグループの学校が出現するだろうと期待している。

ITや国際化など、時代の変化に対応する学校

学校を支援しようという企業も、責任体制がしっかりせず、校長の権限がほとんどない通常の学校ではなく、コミュニティ・スクールに協力するほうがやりやすい。実際、学校のIT化は、コミュニティ・スクールの普及とともに実質的に進展するというシナリオが描けるかもしれない。

独自の教育方針をもった学校

はじめから、特徴のある教育をするということを公表し、その方針に賛同する教員と父母が集まってできるコミュニティ・スクールは、特色ある教育をより効果的に行なうことでできるであろう。

スペシャルニーズをもった子どもたちを対象とした学校

ある目的を設定して、それを前提に教員のリクルーティングをし、教育課程を編成するのであるから、効果が出しやすいはずである。

金子の期待する学校像を見る限りでは、コミュニティ・スクールは、どのようなニーズにも応えられる機能をもっている。

2-2-6 コミュニティ・スクール指定推移²⁴⁾

図 2-3 は全国のコミュニティ・スクール指定の推移数を表したものである。

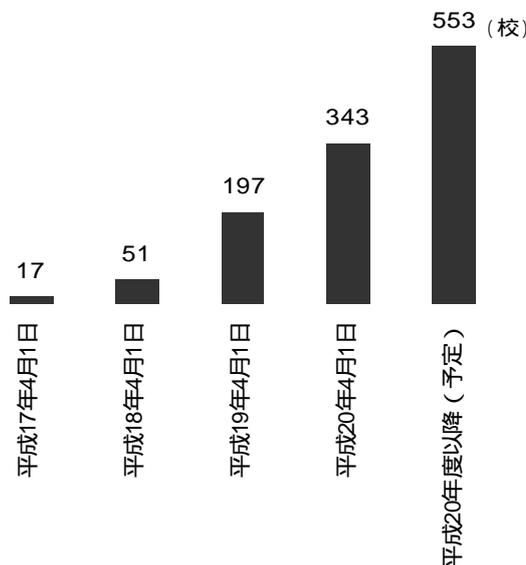


図 2-3 コミュニティ・スクール指定校数の推移

平成 16 年 9 月の制度化以降、コミュニティ・スクールに指定される学校は年々増えている。コミュニティ・スクール指定校の校長を対象とした意識調査²⁵⁾によると、広がると答えた校長が 35.1%、一部で増加 44.3%、現状維持 5.4%、減少が 1.1%、わからないが 14.1%であった。同調査では、「今後もコミュニティ・スクールが何かしらの形で増加すると予想している校長が約 8 割にものぼる」ことが明らかとなっている。コミュニティ・スクールとなって成果がでている学校が多い。今後も増加していくコミュニティ・スクールだが、発

案者の金子は全国の公立学校がすべてコミュニティ・スクールになるのが望ましいとは考えていない。それは次の発言からわかる。

「教育委員会が管理・運営する現行の公立学校システムと、校長が学校経営の執行をし、学校運営協議会が権限をもって妥当性をチェックするという、もうひとつ別の組織マネジメントの方法をもつコミュニティ・スクールというシステムが併存する状況が、社会的な選択肢を確保し、健全な緊張感を保つに望ましいと考えている。新しいタイプの公立学校である

コミュニティ・スクールが作られるようになれば、当然、既存の公立学校も刺激を受け、自ら工夫したり、新しいことをしようということになるであろう²⁶⁾。」コミュニティ・スクールは公立学校に何らかの刺激を与える役割として期待されている。この発言からコミュニティ・スクールを増やすことが目的でないと読み取れる。

2-2-7 都道府県・政令指定都市別のコミュニティ・スクールの推移

表 2-2 はコミュニティ・スクール数を都道府県・政令指定都市別にわけたものである。コミュニティ・スクール指定数上位 5 つの都道府県・政令指定都市はセルに色をつけて示した。指定数が 10 校以下の都市が多くを占めている一方で、上位 5 つの都市では多くの学校が指定を受けている。最も多く都市は京都市で、全コミュニティ・スクールの約三分の一にあたる 110 校が指定されている。次いで東京都が 62 校となっている。都市によって指定数のばらつきが大きいことがわかる。

表 2-2 都道府県・政令指定都市別コミュニティ・スクール指定数

都道府県	C・S 指定数	都道府県	C・S 指定数
岩手県	4	鳥取県	1
宮城県	1	島根県	49
秋田県	1	岡山県	38
福島県	1	広島県	1
群馬県	2	山口県	7
千葉県	1	徳島県	2
東京都	62	香川県	1
新潟県	4	高知県	5
長野県	2	福岡県	15
岐阜県	1	佐賀県	2
愛知県	3	熊本県	9
三重県	5	大分県	1
滋賀県	1	宮崎県	4
京都府	1		
和歌山県	2	政令指定	C・S 指定数
		都市	
		川崎市	4
		横浜市	3
		京都市	110

2-2-8 コミュニティ・スクール推進フォーラム

文部科学省はコミュニティ・スクールが制度化されてから毎年、保護者、地域住民、学校・教育委員会関係者等を対象とした「コミュニティ・スクール推進フォーラム」を開催している。目的はコミュニティ・スクールについての理解を促進するとともに、研究協議を通じてその効果的な運用に向けた取り組みを推進することである。

(1) 2008年までのコミュニティ・スクール推進フォーラム開催日時

現在までのコミュニティ・スクール推進フォーラムの開催日時、場所を表2-3にまとめた²⁷⁾。

表 2-3 2008年までのコミュニティ・スクール推進フォーラム開催日時と場所

日時	開催場所
2004年11月29日(月曜日)	東京
2006年1月31日(火曜日)	東京
2006年2月6日(月曜日)	福岡
2006年2月9日(木曜日)	名古屋
2006年12月8日(金曜日)	東京
2007年1月16日(火曜日)	仙台
2007年1月19日(金曜日)	岡山
2007年7月30日(月曜日)	北九州
2007年8月1日(水曜日)	名古屋
2007年8月7日(火曜日)	仙台
2008年8月25日(月曜日)	北海道
2008年8月28日(木曜日)	熊本
2008年10月20日(月曜日)	山口
2008年11月18日(火曜日)	京都
2008年11月20日(木曜日)	東京

年度ごとに数回開催されている。2008年で11月20日の東京でのフォーラムの会場で、「今後も精力的にコミュニティ・スクール推進フォーラムを開いていく」と文部科学省は意気込んでいた。

(2) コミュニティ・スクール推進フォーラムに参加して

既にコミュニティ・スクールに指定されている学校には、文部科学省から招待状が届き、学校運営協議会の場などで出欠をとり、参加している。



図 2-4 「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 山口」の会場の様子(2008年10月20日)著者撮影



図 2-5 「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 京都」の会場の様子(2008年11月18日)著者撮影



図 2-6 「コミュニティ・スクール推進フォーラム in 東京」の会場の様子(2008年11月20日)著者撮影

会場の広さも関係するが、3会場ともほぼ満席であった。目算した結果、山口会場 800人、京都会場 600人、東京会場では 450人と多い。参加費が無料であることも、参加者が多い一つの理由として挙げられる。東京では今までに3回開催されているが、3回目でもいまだ人が多い。人々の関心の高さが伺える。また、参加者は50代以上が大多数を占めていた。



図 2-7 コミュニティ・スクール推進フォーラム配布資料(2008年10月20日)著者撮影

参加者には、コミュニティ・スクール事例集をはじめ、11種類もの資料が配布される。コミュニティ・スクール事例集には、他のコミュニティ・スクールの行っている活動などが記載されており、コミュニティ・スクールの名を初めて聞いた人だけでなく、コミュニティ・スクール指定校の校長といった、コミュニティ・スクールを熟知している人にとっても読み応えのある内容となっている。

京都で開催されたフォーラムの質疑応答の場面で、「学校運営協議会の本部を学校ではなく地域に置くのはどうか」について議論がなされていた。学校側もこのまま学校に窓口を置いたままにしておくのはいけないと思っているといえる。

フォーラムを毎年開催するなど、文部科学省はコミュニティ・スクールに予算を多くかけ、普及に努めている。コミュニティ・スクールに期待をしているといえる。一方で、コミュニティ・スクールにも様々な問題や矛盾がありそれらを指摘する声もある。

2-2-9 コミュニティ・スクールの課題

文部科学省が発行している「コミュニティ・スクール事例集」に掲載されているコミュニティ・スクールの課題を以下に記す。

・協議会運営上の問題

学校運営協議会の内容・次第及び召集プリントの作成と配布

学校運営協議会資料の作成

学校運営協議会当日の進行補助

学校運営協議会便りの発行と配布準備

専従の事務局が無い

学校には教職員しかおらず、教務を担当しない総務的な部署は存在しない。事務局運営も教職員が兼任せざるを得ず、その負担は小さくない。保護者や地域から事務局を募るということも考えられようが、守秘義務などの観点から、実施に当たっては、留意すべき点、解決すべき点も数多く存在するものと思われ、解決に向けての道のりは単調ではない。

・人事面

学校運営協議会の制度の下では、任命権者に対して人事に関する意見の申し出が可能であるが、実態としては任命権者との十分な調整が必要。

・予算面

学校運営協議会で提案された内容を学校運営に反映させるための予算的裏付けが現状では用意されていない。学校運営協議会での議論は、現状の課題をクリアするためのものであったり、地域や保護者の参画を促すものであったりするために、現状の学校に寄与された予算内では、実行することが困難なものも少なからずある。

・学校運営協議会理事の知識不足

学校経営に対する共通認識が乏しいため、議論がかみ合わない。

学校にとって、当たり前のことも、地域住民にはなじみのないものが多く、そのような中で協議会を通じて、学校の運営に「参画」することは簡単なことではない。

2-3 コミュニティ・スクールに対する様々な人の意見

(1) 肯定的な意見

貝ノ瀬 滋 東京都三鷹市教育長

「地域の実情に合わせるということはいまや公立学校のミッションともいえる。その意味で、地域のニーズに応えるというのは、当然の流れ」

「多くの地域の方々に支えられながら子どもを指導していくのがこれからの教師のあり方ともいえる。それを具体化したのがコミュニティ・スクール」

(2) 否定的な意見

黒崎勲 東京都立大学教授

「公立学校を改革するための最大の鍵は、志のある教職員の意欲的な活動を促すところにある。コミュニティ・スクールはそこを見失っている。」

増山 均 早稲田大学教授

「学校という場に地域の取り組みを持ち込もうとしていることに関しては、私自身は少々、疑問も感じています。地域の持っている役割を弱めるような取り組みになってしまっていないかと思っていますからです。」

葉養 正明 国立教育政策研究所教育政策・評価研究部長

「学校と地域が完全に一体化したり、地域の従属物のような学校になるというのは、論理矛盾とも考えられます。」

「教育の専門家である教師が子どもたちのために働いているのですから、それを尊重し、教師を励ます姿勢は重要です。」

「学校は自立した教育のための組織体として、地域と適度な距離感を持つのがよいだろうと思います。」

(3) コミュニティ・スクールに対する意見のまとめ

コミュニティ・スクールに肯定的な意見では、その流れは「順当」と考えられている。一方、否定的な意見には共通して、地域と学校とが同じ役割を担うことを懸念している。一緒になることで、学校すなわち教師の力が弱まる、または地域の教育力が弱まると考えられている。まずは学校だけで教師だけでどこまでいけるのか、すぐに他人の力を借りず学校で解決できると思う人が多い。そういった観点からすると、学校選択性など教師の「競争」ができるような制度を支持しているのではと推測している。

コミュニティ・スクールがこれからの日本の中心的な存在の教育体系になると思っている人は少ないといえるのかもしれない。

2-4 コミュニティ・スクールと似た制度のある国

2-4-1 コミュニティ・スクール構想の元になっている国

コミュニティ・スクールを構想するにあたって、発案者の金子はイギリスの LMS、アメリカのチャータースクールを参考にしている。この節では、コミュニティ・スクールの原点とも言える両国の教育制度を紹介する。

(1) アメリカの教育<チャータースクール>

チャータースクールとは「こんな学校をつくりたい」という地域の親や有志や既存の公立の先生たちが学校設立を申請することで、公立の小中学校・高校を作るという学校制度のイノベーションで、1992年より州ごとに法律化されていった。2000年5月現在では、36の州

およびワシントン DC が設置を認めており、全米の 2% にあたる 1689 のチャータースクールが存在し 43 万人の児童生徒が通っている。

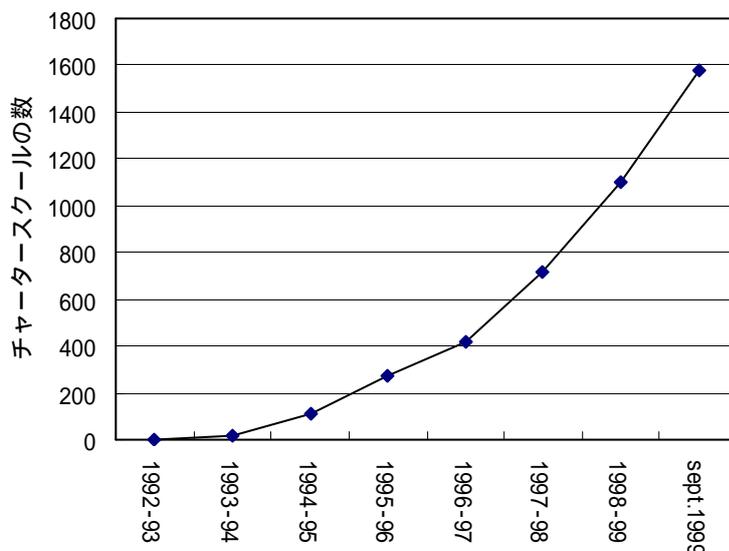


図 2-8 チャータースクール指定数推移

申請は州と学区が審査し、州、学区と申請者 (= 設置者) の間で児童生徒の学力向上などに関する契約を締結することで誕生する。

チャータースクールは州や学区の法令・規則の適用が免除され、設置者の独自の理念や方針に基づく教育が可能になる。教育課程だけでなく、教員の採用や一定の総額が与えられた範囲での予算配分についても学校が独自に決めることができる。財政的には、施設・設備は設置者、経常費は学区が公費をあてる。州教育委員会や、学区と州の教育委員会が共同で出資する場合もある。しかし、これらの学校運営に対する大幅な権限と引き換えに、情報開示が義務付けられ、教育の結果責任を問われる。学区など資本母体に対し、学習達成度・会計報告などの年間の報告書を提出する義務を負っているのだ。

2000 年のアメリカ大統領選挙にてゴア候補もブッシュ候補も「チャータースクールを 2 倍から 3 倍に増やす」と宣言していることから、アメリカではチャータースクールは、これからの学校のあり方として捉えている。

(2) イギリスの教育 < LMS >

イギリスでは LMS (local management schools) という個々の学校の経営については地域に任せるという考えがある。

イギリスの初等中等教育システムは中央、地方、および学校の三つのレベルから構成されている。行政機関としては、国レベルに教育雇用者、地方行政レベルでは地方教育当局が置かれている。国は全体の教育政策の枠組みや方向を定めたり、教育に関する基準を設置する。地方教育当局は学校を設置する。地方教育当局は、学校の管理・運営の責任と権限をもつ。

であるが、実質的な意思決定は学校理事会に委嘱される。学校理事会とは、全ての学校に設置することが義務付けられた学校の最高意思決定機関であり、学校の予算、人事、カリキュラムについての権限をもっている。

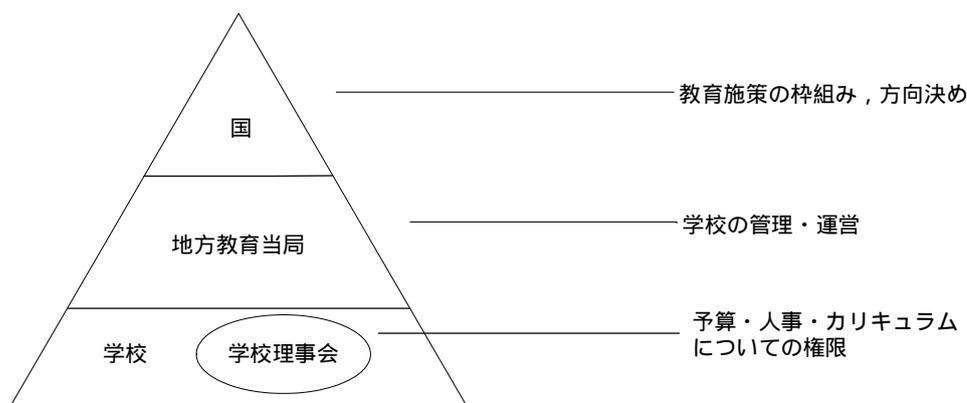


図 2-9 イギリスにおける国，地方当局，学校の役割

2-4-2 地域住民が学校に関わることを制度として定めている国

学校関係以外の者が学校運営に携わり、教育課程や人事、予算についての権限をもつことができる制度はイギリスやアメリカだけに限ったことではない。オランダ、フランス、イタリア、韓国でも地域住民が学校に参画する制度ができています。

(1) オランダの事例

学校ごとに、校長、教員代表、親代表がメンバーとなる学校評議員を設置することが義務付けられており、学校の運営については学校評議員の意見が反映される。各学校が独自の教育方針と教育内容、予算使途について決定することができる。

(2) フランスの事例

1968年に、予算、校則、カリキュラムなどの基本事項について審議し、決定するために、校長、教員、親の代表、行政関係者、地域住民代表、有識者などから構成される委員会を、すべての公立学校に設置することが制度化されている。

(3) イタリアの事例

各学校に「学校評議員」が設置され、校長、教員代表、親代表から構成されている。学校の運営や管理について意見や助言を言うことが求められ一定の権限をもっている。

(4) 韓国の事例

1996年、「学校運営委員会」が設置された。校長は、学校運営の重要事項のすべてをこの委員会に諮らなければならない。諮問内容は学則の制定、学校予算、教育課程などがある。学校運営委員会は9名から15名のメンバーからなる。委員は保護者、教員、地域住民から選出される。

2-5 先行研究の紹介

先行研究の把握するためには主に文献検索サイト「CiNii」を使用した。CiNiiではコミュニティ・スクールに関する“研究”は確認できなかった。しかし研究者の興味がないわけではない。本研究が対象とした学校のコミュニティ・スクール担当者から、「学生から多大なアンケートが寄せられている。」ことを知った。しかし、そのほとんどは協力できない。人員削減などでますます忙しくなる教員が、それらの研究に一つ一つ対応していたのではすべき業務が進まないからだ。つまり対象として捉えられないのは、“しない”のではなく“やりづらい”ことにある。

そのような中、京都市の教育委員会にヒアリングを行った際に「コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書」があることを確認できた。これは、国が直接、大学教授に委託をしたこともあり、多くのコミュニティ・スクールが協力をしている。確認できた中では最も新しく、分量も大きい同研究を本研究では「先行研究」として位置づける。

コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書

脚
注
文
献

研究名：コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査
発行者・著者：コミュニティ・スクール研究会 研究代表者 佐藤春雄
ページ数：125
発行年：2008年3月28日

手
法

調査方法：アンケート郵送
調査期間：平成19年10月10日～11月9日
回収数・回収率：185校・86.9%

2007年7月1日現在で、確認されているコミュニティ・スクール、213校を対象にその学校長を対象に行った意識調査。質問数約120で選択式、大きく分けると以下の7つに分けることができる。

学校環境ならびに校区地域環境

コミュニティ・スクールへの期待と成果に関する意識

学校運営協議会の組織と活動状況

学校運営協議会の議事と意見具申

学校運営協議会の権限のとりえ方

コミュニティ・スクール制度をめぐる意識

教育委員会に期待するサポート

コミュニティ・スクール像は恣意的な論理ではなく、学校、教育委員会主導のもとに地域運営の軸が作られているといえる。

・地域に開かれた学校、子どもの「生きる力」を育てる学校としてコミュニティ・スクールがより活性化するために、研修のあり方や情報発信のあり方が今後いっそう問われてくる。

・学校運営協議会の役割・権限は、学校の教育方針などの承認、学校運営に関しての意見の申し出、教員の人事に関する意見の提出にあるが、現時点では、これらの役割・権限が十分発揮されているという状況にはないとみられる。

・学校運営協議会の活動は、年数が経てばおのずと活発になるのではなく、学校運営協議会の体制づくりがどこまでできているかに依存する。

・コミュニティ・スクール制度が成果に結びくつか否かは、学校や保護者・地域の自発性の強さにかかっている。

185校から回答を得ており、コミュニティ・スクールの傾向を知るには適した研究である。しかし、同研究はコミュニティ・スクール指定校の学校長のみを対象としており、地域住民の理事などの意見がない。学校側からみたコミュニティ・スクールと地域側から見たものとはまた変わってくるかもしれない。また、結論は結果をまとめただけのものであり、結果に基づいたコミュニティ・スクールへの指針までは言及していない。

<参考文献

- 1) 黒崎 勲：コミュニティ・スクール/チャータースクール法制立案過程の研究：人文学報・教育学，39， p12（2004）
- 2) コミュニティ・スクール小中一貫校の意義と課題とは？，NEW 教育とコンピュータ，23(1)，8-17（2007）
- 3) 京都市教育委員会地域教育専門主事室：地域ぐるみの学校運営協議会～京都市の理念と実践～，p5（2007）
- 4) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室：コミュニティ・スクール事例集，p5
- 5) 前提書，p48
- 6) 前提書，p48
- 7) 前提書，p70
- 8) 前提書，p75
- 9) 前提書，p76
- 10) 前提書，p91
- 11) 前提書，p94
- 12) 前提書，p104
- 13) 前提書，p105
- 14) 前提書，p107
- 15) 前提書，p142
- 16) 京都市教育委員会地域教育専門主事室：地域ぐるみの学校運営協議会～京都市の理念と実践～，p14(2007)
- 17) 前提書，p22
- 18) 前提書，p34
- 19) 前提書，p38
- 20) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室：コミュニティ・スクール事例集，p105（2008）
- 21) 前提書，p31
- 22) 関 智也，2008-0621，私信
- 23) 金子 郁容・Author et al.：コミュニティ・スクール構想，pp171-172（2000）
- 24) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室：コミュニティ・スクール事例集，p9（2008）
- 25) 佐藤 春雄：コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書（2008）
- 26) 金子 郁容・Author et al.：コミュニティ・スクール構想，pp172-173（2000）
- 27) コミュニティ・スクール推進プラン，
< http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/04122701/001/016.htm > ，2009-1-5

第3章 研究方法

本研究では協議会調査，アンケート調査，ヒアリング調査の3つの調査を行った。対象校には，京都市110校のコミュニティ・スクールの中から，「学校運営協議会を傍聴しても差し支えない」または「学校運営協議会理事にアンケートをとっても構わない」と答えた学校，6校とX都道府県のコミュニティ・スクール1校を対象とした。

3-1 対象地選定理由

個別調査は，主に京都市の小学校を対象としている。コミュニティ・スクールを研究する際に京都市，小学校が最も先進地であると考えたからである。その考えの根拠は以下に記す3点である。

全国の343校のコミュニティ・スクールの内，京都市では約3割の110校が指定されている。

全国の343校のコミュニティ・スクールの内 約7割にあたる245校が小学校である。京都市では独自にコミュニティ・スクールに関する事例集を市の教育委員会が作成している。

3-2 対象校の概要

個別に学校を調査する際に京都市の小学校の中から，「学校運営協議会を傍聴しても差し支えない」，または「学校運営協議会理事にアンケートをとっても構わない」という条件を認めた学校，計6校を対象として調査を進めた（表3-1）。また比較のためにS県のコミュニティ・スクール1校を対象とし計7校を調査した。以後本研究ではこの7校を「対象校」とする。対象校に行った調査の一覧を表3-2に記す。それぞれの調査の概要は次からの節で紹介していく。

表 3-1 対象校の概要

小学校	設立年	C・S 指定年	児童数変化	地域の特徴
A	昭和44年	2007年4月	減少傾向	3世代住宅
B	明治23年	2007年12月	増加傾向	ベッドタウン
C	明治8年	2007年2月	減少傾向	周囲を山に囲まれた過疎地域
D	明治7年	2006年12月	増加傾向	ベッドタウン
E	昭和50年	2007年3月	定常	新旧住民混在
F	昭和47年	2007年9月	定常	人口密集住宅街
G	明治6年	2007年3月	定常	高級マンション群

表 3-2 個別調査の概要

	A	B	C	D	E	F	G
協議会調査				×	×	×	
アンケート調査	×	×					
ヒアリング調査							

3-2-1 対象校の地域の様子

- A : 3世帯住宅の家が多く、昔からその地に住んでいる人がほとんどである。大型マンションやアパートなどはなく、一軒家が多い。近年では、日系ブラジル人が多く移住している地域である。
- B : 一軒家が多く、ベッドタウンとなっている。2世帯住宅が多く点在する。閑静な住宅街である。
- C : 伝統的な行事が息づいている150世帯の地域。児童がどの家の子なのか地域住民は把握しており、つながりが強い。高齢者が多く住んでおり、3世代同居の家庭がほとんどである。市街地調整区域と農業振興地域で住宅のみの目的では家屋が建てられず、人の出入りがほとんどない。
- D : 丘陵に位置し、当校のまわりにはさまざまな旧跡名勝が多く点在している。近くには典型的な均衡型の大型スーパーがあり、交通量が多い。駅にも近くスーパーも近くにあるので住宅がひしめきあっている。
- E : 新古住民が混ざり合っている。学校は児童数の急増により昭和61年に移転している。その時に関わった人たちにとっては「自分たちがつくった学校」と思い入れが深い。新住民が地域の自治会に加入しないなど、交流が図れていないという問題がある。また地域に「PTA 会長会」という存在があり、その名の通り、今までの歴代のPTA 会長が集まる場がある。学校運営協議会のメンバー全てがPTA 会長を経験したことがあるのはそのためである。「学校運営協議会よりも強い組織であり、学校運営協議会の理事としてもこの関係の人を外すわけにはいかない」と教頭は話している。
- F : ベッドタウンであり、校区が狭いため近くに学校や幼稚園が多数存在する。この学校では、OB から「ひとり年間600円」を合言葉にしている「教育後援会」の存在がある。70歳を越えた方からも徴収しているが、ご年配の方の中にはいつまで払い続けることに疑問を抱く人も少なくない。

G： 新古住民が混在しており，住民同士の交流が少ない．校区を遮断する大きな道を境に旧住民と新住民とが分けられている．校区には市内でも有数の高級マンションが立ち並ぶ．地下鉄の開通によりこの 20-30 年で急激に町の様子が変わった．

C を除く 6 校は，駅が近くにあり，日常的な買い物にも困らない住宅街であった．

校区の人間が全て顔見知りということから，C が最も近所同士のつながりが強いといえる．新しく引っ越してきた若い世代の親が地域の自治体に参加しないことが E では問題となっており，自治会長は頭を悩ませている．コミュニティ・スクールには若い人たちを学校だけでなく，地域にも巻き込んでいくという面からも期待されている¹．またそれは，G でも同じだ．昔からその地域に住んでいた人と，新しく引っ越してきた人とのわだかまりがある．G の校長は自身の小学校は特にその問題が大きかったと話す²．

また，F では，「教育後援会」という地域の人から集金するという特殊な団体の存在がみられた．地域からお金を頂いている見返りとして，その学校の校長や教頭は地域の行事に参加するようだ．

E では「PTA 会長会」と名づけられた組織があることがわかった．歴代の PTA 会長が集う会である．

以上より，F と E では，他の調査校と比べて，地域による応援が強いといえる．

このように，コミュニティ・スクールは同じ市内でも，地域に問題がある学校やもとより地域が協力してくれる体制が整っていた学校など様々な特色がある．

3-3 協議会調査の概要

先ず，学校運営協議会協議会の調査の目的，対象，調査方法について説明する．

本研究では，協議会の運営方法および理事の発言を把握することを目的に，オブザーバーとして学校運営協議会の協議会を傍聴した．同調査の概要を表 3-3 に示す．

表 3-5 にあるように，傍聴した学校は計 4 校で， の学校のみ 2 度拝見した．

の学校を除き，協議会は原則非公開である．京都市教育理事会からの許可がおりたため，特別に傍聴することができた．協議会が非公開な理由は，「個人情報のため」というのが主である．協議会では，学校の予算など内部情報も論議されることがあるからだ．もちろん理事には守秘義務が課せられている³⁾．

なお，便宜上 7 月 14 日の A の協議会を「協議会 Ⅰ」，10 月 21 日の同じく A の協議会を「協議会 Ⅱ」，10 月 22 日の B の協議会を「協議会 Ⅲ」，10 月 30 日の C の協議会を「協議会 Ⅳ」，11 月 13 日の G での協議会を「協議会 Ⅴ」とする．

表 3-3 協議会調査の日程

協議会名	学校名	調査日	協議会時間
協議会	A	2008年7月14日月曜日	19:30~21:00
協議会	A	2008年10月21日火曜日	19:30~21:30
協議会	B	2008年10月22日水曜日	19:00~20:30
協議会	C	2008年10月30日木曜日	19:30~21:00
協議会	G	2008年11月13日木曜日	19:00~21:00

協議会調査では主に以下の項目に着目して行った。それぞれの項目に関して学校別に比較し考察を加えていく。指定を受けた日から、現在までの協議会の回数や各回で話し合われたことや決定事項などからも考察をしようと考えていたが、校長や教頭の異動での引継ぎなどで十分な情報が得られなかったため、調査からは外すことにした。

表 3-4 協議会調査項目

調査項目	内容
教員の出席状況	管理職以外の教員の出席状況
教頭の役割	協議会での教頭の役割
校長の役割	協議会での校長の役割
中心議題	最も注目が集まった議題を考察することにより、理事の関心を知る
中心理事	発言の最も多い理事

3-4 アンケート調査の概要

本研究では、理事の属性や思いを学校運営協議会に対する要望・意見を聞くことを目的にアンケート調査を行った。まずアンケート調査の全体の概要を表 3-5 に記す。

表 3-5 アンケート調査の概要

調査期間	2008年10月~12月
配布数	49
回収数	45
回収率	約92%

アンケートの許可を得たのは C, D, E, F, G, の計 5 校である。残る 2 校には「回収、配布が困難」「理事の負担増の懸念」という理由から許可を得ることができなかった。

なお、アンケート調査を行うにあたって事前に、各学校の担当教員とアンケートの配布方法や質問項目の打ち合わせを行っている。打ち合わせは「ヒアリング調査」の時に同時に実

施した(表 3-9)。理事にとって最も負担がかからないよう現状にあわせ、配布方法を表 3-6 のように変更している。これは「学校のために日々尽力されている理事の方に、これ以上の負担をかけないために」と学校側が配慮したものである。

表 3-6 対象校別アンケートの配布方法

学校名	C	D	E	F	G
配布方法	協議会 時	郵送	郵送	郵送	協議会 時

C, G では学校運営協議会の協議会中にアンケートの依頼をし、協議会終了後に回収をした。なお、その日の協議会に出席した理事へはアンケート調査を行っていない。理事の総数は 5 章 5-1 (6) で述べる。残る 3 校の D, E, F には教員を通じて各理事へ郵送をした。アンケート調査校別に分けたアンケートの概要を表 3-7 に記す。

表 3-7 アンケート調査の概要(調査校別)

	C	D	E	F	G
配布数	11	11	9	9	9
回収数	11	11	6	8	9
回収率	100%	100%	67%	89%	100%

協議会で行ったアンケートは 100%回収できた。郵送でも、100%、89%、67%と高い値となっている。Dでは、学校からも依頼文を作成していただいたため 100%の値となったのであろう。Fではあと 1 名返信がない。担当していただいた F の教頭は「協議会にもいつも遅れてくる上に、こういった提出物も守らない人が 1 名いる。おそらくその人と思う」と推測していた。

3-5 ヒアリング調査の概要

ヒアリング調査では理事の選定方法と活動資金の収集方法を、対象校のコミュニティ・スクール担当者に尋ねた(表 3-8)。ヒアリング調査の日時、時間、対象者は表 3-9 に示す。

表 3-8 ヒアリング調査での調査項目表

調査項目	内容
理事の選定方法	理事の選び方
予算	活動資金の収集方法

表 3-9 ヒアリング調査の概要

小学校	ヒアリング日時	ヒアリング時間	ヒアリング相手
A	2008年9月4日	1時間半	校長
D	2008年10月31日	40分	教頭
B	2008年10月22日	30分	教頭
C	2008年10月29日	2時間	校長
E	2008年11月5日	2時間	教頭
F	2008年11月6日	1時間半	教頭
G	2008年11月12日	1時間半	校長

3-6 分析方法

協議会調査では、実際の学校運営協議会の会議において理事が関心のあることを知るために、以下の分類作業を行なう。

- ・協議会での協議内容
- ・多くの理事が発言した議題
- ・最も長く費やした議題

また、権限の活用を知るために、承認、人事に関する意見が出された回数と承認事項を把握する。

アンケート調査では、以下の質問を行なっている。

- ・学校運営協議会へ期待していたこと
- ・学校運営協議会の必要性
- ・理事に任命されたことでの行動の変化
- ・学校運営協議会への評価
- ・学校運営協議会の問題点
- ・理事の属性（年齢，性別，職業）

各項目ごとに単純集計を行うことで理事の傾向をみる。

自由記述はカテゴリにわけることによって理事の学校運営協議会への想いを知る。アンケート調査の単純集計結果を協議会での理事の意見や様子から考察を加える。

<参考文献>

- 1) E 小学校教頭，2008-11-5，私信
- 2) G 小学校校長，2008-11-12，私信
- 3) 京都市立学校における学校運営協議会の設置等に関する規則

第4章 協議会調査の結果

4-1 協議会 の概要

協議会日時：2008年7月14日曜日

協議会時間：19：30～21：00

協議会場所：コミュニティハウス

出席者数：14名（内学校教員が3名）

協議会は2008年の7月14日木曜日にあった。協議時間は19：30～21：00。場所は学校の敷地内にあるコミュニティハウスと呼ばれている部屋で行われた。同部屋は平常、スポーツ少年団の荷物の置き場になっていたり、クラブ活動時に使用されたりと、地域の人との活動のときに使われている部屋である。

次に協議会場の様子について記す。机の上には当日使用する紙が置いてあり、机は「口」の字型に準備されてあった。各机の上には、理事の名前が入ったプレートがあり、理事は指定された席に座るようになっていた。学校側として出席したのは学校長、教頭、教務主任の3人である。

表4-1は協議会での議題、話し手、討議内容をまとめたものである。なお、「話し手」とは、各議題の説明をする者のことを指す。協議会～の説明時にも「話し手」という言葉を使用しているが、ここで言うのと同じ意味である。また、討議時間は筆者の手元の時計で計算したおおよその時間であるので注意していただきたい。

表 4-1 協議会 のプログラム

討議内容	話し手	討議時間
挨拶	理事長	3分
校舎改築・改装にかかる進捗状況について	市教育委員会教 育総務課長	55分
ボランティア委員会の取り組み	学校長	10分
部会の報告	委員長	5分
理事会の研修について	学校長	10分
学校評価について	学校長	5分
その他（次回の開催日など）	学校長	5分

校舎改築に関する話が大多数を占めている。鉄の高騰や耐震強度の問題で予定より遅れており、学校としても一番の悩みどころでもあるのだ。今回の協議会では校舎改築が話の主であるので、特別に市の教育委員会の方も出席していた。市の教育委員会に対して理事から進捗状況の説明を求める声が多かった。どのような学校にするのか、学校が地域にアンケート

を取ったこともあり、地域の人々の思いを汲んでいるだけに、理事は地域の代表として、そのことを教育委員会に強く強調している様子であった。

「予算が少なくなっても黒板やイスなどの備品だけは当初のままにして欲しい」と、児童の勉強する環境を壊さないようにする声もあった。

次に部会であるボランティア委員会の取り組みが学校長より説明された。部会は部会ごと協議会がある。部会での決定事項などは理事会において伝えられていた。

「部会」では、委員長より実施しようとしているアンケート案の説明があった。アンケートは「携帯電話やパソコンにかかるアンケート」で保護者を対象としたものである。理事からの質疑はなく、アンケート実施の賛成が得られた。

「理事会の研修」ではどこのコミュニティ・スクール校にするのがいいか学校長が理事からの意見を求めた。同学校は昨年に先進校視察として三重県の津市南が丘を訪問している。しかし、あまりにも地域の状況が離れているために、参考にすることができなかったと聞いている。そこで今回は同地域の現状に似た学校に行くべきだと主張されていた。結局は2008年11月18日に開催される京都のフォーラムの発表を見てからの決定となった。

4-2 協議会 の概要

協議会日時：2008年10月21日火曜日

協議会時間：19：30～21：00

協議会場所：ふれあいサロン

出席者数：10名

協議会は2008年10月21日の火曜日にあった。協議会時間、協議会場所は協議会と同じである。

当日の案件を表4-2にまとめた。

表 4-2 協議会 のプログラム

討議内容	話し手	討議時間
ボランティア委員会の報告	学校長	12分
評価委員会の報告	学校長	10分
安心安全委員会の報告	学校長	3分
人事について	学校長	30分
校舎改築の状況	学校長	30分
アンケートの活用方法	学校長	7分
集団下校について	学校長	6分
京都推進フォーラムについて	学校長	6分

教頭が司会をし、各案件に入るときは学校長がレジュメに沿って説明を行った。人事事項についての話が30分と長くもたれた。学校長からはクラス編成の仕方といった細かなことが伝えられた。また、今年度に異動がありそうな教員のリストの提示があった。理事からは「どの先生がいなくなったら当学校にとって痛手となるか」という質問が学校長に対してあった。質問した理事は教員との関わりがなく、状況を知らない。校舎改築では協議会の時にもあったように教具が減少してしまうことへの懸念があった。協議会で承認が得られた携帯電話に関するアンケートの結果が示された。「アンケートの有効な利用を」と理事から意見があった。案件「集団下校」では、父兄が多く集まる日の検討がなされた。ある理事から校舎完成説明会を設けてそれを集団下校のときにすることで参加を促すとの提案があったが、別の委員の「それでも集まらないのではないか」という懸念により意見は取り下げられた。協議会の最後に京都フォーラムの出欠が取られた。また、全ての案件が終了した後に、ひとりの理事から「ボランティア精神で来ているのになぜこんなにもお金がもらえるのか。この場だけで動かしているわけではない。様々な人が無償でやっているのにおかしい」との意見があった。しかしある理事は「それだけの責任を持つ上で必要でないか」と意見を述べた。

4-3 協議会 の概要

協議会日時：2008年10月30日木曜日

協議会時間：19：30～21：00

協議会場所：ふれあいサロン

出席者数：22名



図 4-1 C 学校協議会の協議会室の様子

協議会は 2008 年の 10 月 30 日木曜日に行われた。協議会時間は 19:30～21:00 であった。協議会場所には学校のふれあいサロンが使用された。ふれあいサロンは児童が学校にいる間は図書室となっている。

次に、協議会場所の様子について記す。

黒板を前とし机、イスが並んであった。机の上には当日の配布物が置かれている。座る席は学校運営協議会会長、副会長、学校長、教頭を除いて自由となっていた。

また、協議会には全教員が出席していた。教員には、机はなくイスのみであった。

協議会での議題、話し手、討議の時間を表 4-3 に記す。

「学校評価について」の議題に多くの時間を費やしたので、その他の討議を十分にすることはできなかった。

司会進行は教頭が行った。学校長、教頭の除く教員は全体会では、座っているのみで発言をしなかった。ただし「今年度の活動計画」説明時に、それぞれ担当の教員が前にでて、レジュメをもとに説明をする場面があった。その後、各部会に分かれて討議があった。部会別での討議はそれぞれ別室で行った。使用した部屋は表 4-4 に示す。別室での討議になるので、部会別に分かれる前に教頭から、「50 分まで」と目安の時間が設けられた。なお、筆者は学校長の指示により、体験活動部会の協議会の様子を傍聴した。学校長は体験活動部会の一員である。

表 4-3 協議会 のプログラム

討議内容	話し手	討議時間
あいさつ	学校運営協議会会長	6 分
あいさつ	学校長	9 分
学校評価について	教頭	35 分
トイレ清掃について	学校長	2 分
今年度後期の活動計画		
体験活動	担当教員	2 分
読書活動	担当教員	2 分
安全・福祉・スポーツ活動	担当教員	2 分
部会		
体験活動部会	担当教員	20 分
読書活動部会	担当教員	20 分
安全・福祉・スポーツ活動部会	担当教員	20 分
各部会から決定事項などの報告		
体験活動部会	部会長	4 分
読書活動部会	部会長	2 分
安全・福祉・スポーツ活動部会	部会長	3 分
閉会のあいさつ	学校運営協議会副会長	2 分

表 4-4 協議会 で使用された部屋

部会名	使用された部屋
体験活動部会	校長室
読書活動部会	音楽室
安全・福祉・スポーツ活動部会	ふれあいサロン

4-4 協議会 の概要

協議会日時：2008年10月22日水曜日

協議会時間：19：00～20：30

協議会場所：ふれあいサロン

出席者数：約35名



図 4-2 B 学校運営協議会の様子

2008年10月22日水曜日の19：00～20：30に実施された。場所はふれあいサロンと称した校舎内の教室である。出席者は約35名と多い。学校側は学校長、教頭以外の教員も出席していた。

教室に来た人から、当日のレジュメをとっていき方式をとっていた。会場に机はなくイスのみであった。皆が黒板の方向を向いている。席は自由だが、教員は後ろの席に固まって座っていた。議題を表に示す。

表 4-5 協議会 のプログラム

討議内容	話し手	討議時間
京都の教育の実情	学校長	25 分
外部評価について	学校長	55 分
各部会からの連絡事項	教頭	10 分

はじめに学校長から、放課後まなびプラン、土曜学習についての説明がされた。司会進行の役割は教頭が担った。

次に保護者に行った学校評価の結果が話された。その際に学校長は「あいさつは親のしつけに影響する部分が多い。地域でも言い続けて欲しい。」と要請された。「あいさつ」について約 1 時間も議論が交わされた。理事だけでなく、教員も積極的に発言をしたのが特徴である。

4-5 協議会 V の概要

協議会日時：2008 年 11 月 13 日木曜日

協議会時間：19：00～21：00

協議会場所：ふれあいサロン

出席者数：14 名

協議会は 2008 年 11 月 13 日の 19：00～21：00 において「ふれあいサロン」でおこなわれた。同教室は、普段は協議会などに使用されている。出席者数は 14 名で学校側からは学校長、教頭、主任そして記録係として 1 名参加していた。机の並びはお互いが顔をみせあう「口の字」型となっていた。記録係は IC レコーダー、デジタルカメラを使用し、詳細に協議会の様子を保存する役割である。司会進行は教頭が担っていた。

表 4-6 協議会 のプログラム

討議内容	話し手	討議時間
放課後まなび教室の開設報告について	学校長	55 分
後期自己評価の結果について	学校長	35 分
PTA ホームページのメール配信申し込みについて	PTA 会長	15 分
トイレ回収工事について	学校長	20 分

まず学校長から、次年度から始まる「放課後まなび教室の開設」についての説明があった。放課後まなび教室は、児童を放課後もみていくというものであり、学童保育のその役割が似ている。そのため、学童保育に行く児童と放課後まなび教室にいく児童ができてしまう問題が発生する。どのようにすればいいのか、学校長は理事に意見を求めた。学童保育の詳細を

知らない理事がいたので学校長から説明がされた。理事からの意見により放課後学び教室は低学年と高学年とを分けた2部制にすることになった。

次に学校評価についての協議がされた。同小学校では、質問項目が他の学校と比べ、非常に多く、また結果も全て公表している。市の教育委員会から項目が多すぎるのではと心配がされるほど。また、それを他の学校長に話すと驚かれるそう。ほとんどの学校は公表することを恐れているからである。学校長から理事に向けて、どの項目に問題があるのか丁寧に説明がなされた。理事からは「道徳」についての質問があった。モノを粗末にする、あいさつができない、忘れ物が多いなどの、生活の乱れを整えるには道徳に力を入れる必要があると考える理事が多かった。その後は「あいさつ」についての意見が交わされた。

次にPTA会長から、PTAで取り組んでいる、安全情報連絡網への登録の仕方についての説明があった。

最後はトイレの改装について学校長から説明がなされた。同学校では病気の問題から、児童がトイレを清掃しない近所から悪臭がくるとのクレームもあったそう。理事からは「学校のトイレは運動会などで地域の人も使用するのだから、保護者と共に清掃できる日がつくれたら」との意見があった。

4-6 協議会調査項目の結果

(1) 教員の出席

A 校長，教頭，主任のみ	B 全教員	C 全教員	G 校長，教頭，主任，記録のための教員1名
-----------------	----------	----------	--------------------------

AとGでは学校側からは校長、教頭、主任といった管理職のみが参加していた。一方、BとCでは、管理職だけでなく、教員の全てが参加する形式を取っていた。Bでは教員も積極的に発言をしているのに対し、Cでは教員は発言せず、オブザーバー的な参加であった。

(2) 教頭の役割

A (協議会) 司会進行	B (協議会) 司会進行	C (協議会) 司会進行	G (協議会) 説明補助
------------------	------------------	------------------	------------------

A, B, Cでは教頭が司会進行を担っていた。理事に意見を求めたり、協議を区切るなどファシリテーター的な役割である。それに対し、Gでは司会進行は校長が行い、教頭は理事からの質問や疑問に対しての受け答えをしていた。しかし、主な受け答えは校長がしていたので、実際には教頭の出番は少なかった。また、協議会の日程調整や、当日の資料の作成など事務的な仕事は、教頭が行なう学校が多い。

(3) 校長の役割

A (協議会 ,) 説明	B (協議会) 説明	C (協議会) 説明	G (協議会) 説明, 司会進行
------------------	----------------	----------------	----------------------

校長は、レジュメに記載されている事柄の説明を行う。また、学校運営協議会は主に校長と一理事とのやりとりのもとに成り立っており、理事の質問への受け答えは校長がする。理事同士で協議することは少ない。

(4) 中心議題

A (協議会 ,) 校舎改築	B (協議会) 子どものあいさつ	C (協議会) 地域の方言	G (協議会) 学校評価の結果
--------------------	----------------------	-------------------	---------------------

A と G では、それぞれ「校舎改築」と「学校評価の結果」で最も長い時間を費やして議論が交わされた。これらは共に予定していた議題である。校長の予定していた内容どおりに進んでいた。それに対し、B や C では予定にはなかった「子どもの言葉」について、多くの意見が交わされていた。特に B では、協議会の大部分が子どものあいさつに関する意見の交換のみであった。

(5) 中心理事

A (協議会 ,) 校長	B (協議会) 教授	C (協議会) 校長	G (協議会) 校長
------------------	----------------	----------------	----------------

質問の受け答えは校長が行うことが多いので、結果的に校長が最も多く発言する結果となっている。しかし唯一 B だけは教授の発言が 4 回と最も多い。「子どものあいさつ」の協議中に地域住民たちの意見をまとめた発言をしていた。校長が発言することはほとんどなかった。

4-7 権限の行使

(1) 学校方針への承認の使用

A (協議会 ,) ・地域向けアンケート ・年間計画 ・学校経営の構想	B (協議会) なし	C (協議会) なし	G (協議会) ・本年度の教育方針 ・重点取組 ・学校評価計画
---	----------------	----------------	---

A では、地域に配布するアンケートの原案、学校の年間計画、学校経営の構想、G では、教育方針、重点取組、学校の評価計画について理事からの承認が得られた。承認は各理事が手を挙げたり、投票を行なって意見を表明するものではなかった。また、反対意見の理事はなく、満場一致で承認されていた。

(2)人事に関する意見

A (協議会)	B (協議会)	C (協議会)	G (協議会)
あり	なし	なし	なし

人事に関する協議が出されたのは、Aのみであった。Aでは「次年度に向けた教員の異動」について協議がなされたが、理事からは校長の人事に関する思いを尋ねたのみであり、十分とはいえなかった。教員の人事に関することを地域住民が協議することは難しいようである。それにはまず、教員の特性を地域住民が捉えることの難しさにある。保護者でさえも、担任の教員の特徴を少し把握できるくらいであろう。また、理事には守秘義務があるとはいえ、校長が人事に関することを理事に話そうとなると、校長と理事との間に相当な信頼関係が必要となる。

4-8 協議会調査のまとめ

学校運営協議会は、学校側が主導であった。会議場所は学校の敷地内であり、日程調整や当日のレジュメ作成、会議の進行などはすべて学校側が行っていた。協議会では理事は学校からの相談を受けるか、意見を述べる立場に留まっており、教育方針への承認や人事に関する意見の権限はほとんど使用されることはなかった。これには、運営協議会を視察した日が、秋という年度の真ん中であることが影響しているだろう。人事異動が行われる3月や、組織が変更したあとの4月辺りの協議会では、よりそれらの権限が使われることになるであろう。しかし、人事異動の話がでて、理事が適切な発言をしていなかったことから、3つの権限が有効に活用されているとは言えない。日常的に学校を訪れることが少ない地域住民が学校の仕組み等を理解することは難しい。教育方針や人事に関して意見を述べることは、地域住民には、少し荷が重い権限である。

また、協議会にて「地域の子どもの問題と思う事」での発言数が多かったことから、学校に全く協力的でないとは言いきれない。それぞれ子どもに対して何らかの思いがある。学校運営協議会はそれらの思いを交換する場であった。

第5章 アンケート調査とヒアリング調査の結果

5-1 アンケート調査

5-1-1 単純集計結果

(1) 学校運営協議会への期待

質問項目	選択肢
学校運営協議会に何を期待していましたか？	1. 教育に詳しくなる
	2. 様々な人と交流できる
	3. 自分の思いを学校に伝えることができる
	4. 地域の人意見を学校に伝えることができる
	5. 特に期待していなかった
	6. その他 []

同質問は、学校運営協議会の理事となった動機を知るためにたずねた。選択肢1～6は類似研究¹⁾をもとに作成したものである。

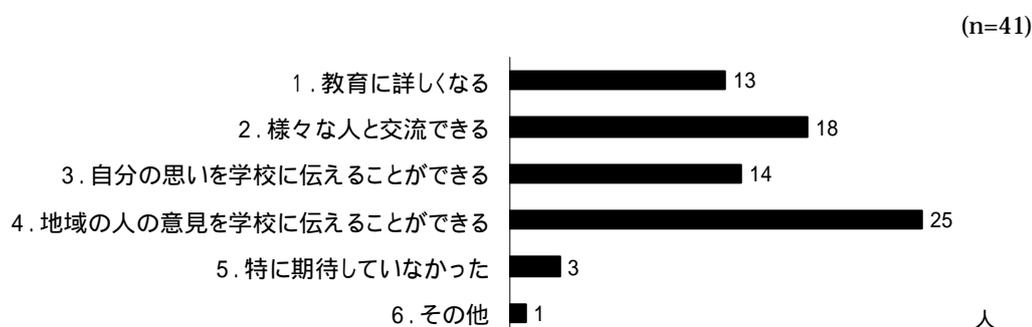


図 5-1 学校運営協議会への期待

図 5-3 に示すように、「地域の人意見を学校に伝えることができる」が 25 人 (56%) と最も多く、次点は「様々な人と交流できる」18 人 (40%)、「自分の思いを学校に伝えることができる」14 人 (31%)、「教育に詳しくなる」13 人 (29%) と大差はなかった。「特に期待していなかった」は 3 人 (6.7%) となっている。これらの事から、理事の約 9 割はコミュニティ・スクールに何らかの期待をしていたことになる。また「地域の人意見」であるので、理事は地域代表として臨んでいるという意識があるといえる。地域や自分の思いを学校に伝えるいい機会となると予想していたようだ。

以上より、理事にとって学校運営協議会とは学校との距離を縮める場であると考えられているといえる。

(2) 教育方針へ修正を求めた経験

質問	選択肢
学校側が提示した教育方針や教育課程に修正を求めたことはありますか	1. ある (具体的にお書き下さい)
	2. ない

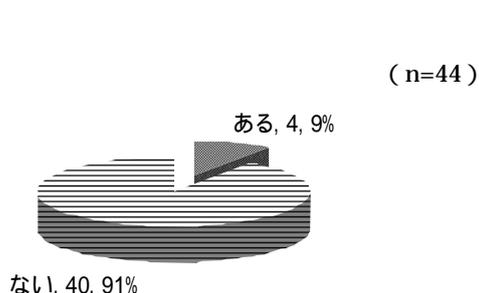


図 5-2 修正を求めた経験

「ある」と答えた人が、4人(9%)、「ない」が大多数の40人(91%)を占める結果となった。多くの人が学校の教育方針、過程には問題がないと考えているようだ。もしくは「よくわからないのでとりあえず承認しておこう」と思っている人がいると推測できる。実際に協議会の様子を見た結果から考察すると、後者として捉えたほうが妥当である。

理事の中には「学童保育」の意味さえ知らない人もいる。教育の専門家でもない人が、急に学校の予算や方針を見せられても、なかなか物申すことができないのが現状のようだ。学校の教育方針への承認や、人事に関する意見の権限は地域住民にとって、活用することが難しいといえる。

修正をもとめた経験が、「ある」と答えた人の記述を下記に示す。

- ・放課後まなび教育について
- ・放課後まなび教育について教室の方針について
- ・保護者と学校の連携強化と学校及び地域の行事に積極的に参加の促進
- ・修正には至らないが助言はある

「放課後まなび教育」は21年度より京都市の全小学校で実施される予定である。新しい制度すなわち、まだあまり知られていないことについての説明を求めることが多いことがわかった。

(3) 学校運営協議会の必要性

質問	選択肢
学校運営協議会の組織は必要と思いますか？	1. 思う
	2. 思わない
	3. どちらともいえない
	4. その他()

実際に理事が学校運営協議会に対してどのように評価をしているかを知るために同質問を行った。

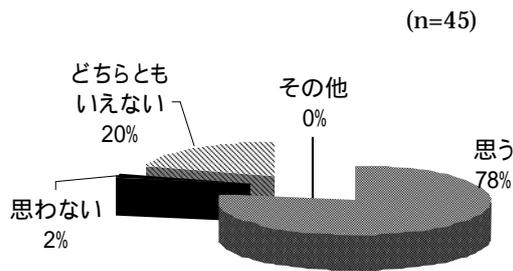


図 5-3 学校運営協議会への必要性

約 80%の人は、学校運営協議会の組織を必要と感じていることが明らかとなった。理事は学校運営協議会を高評価している。協議会では、一方で、約 20%の人は組織の必要性をあまり感じていない結果となった。学校の活動に地域住民が参画していくことに対して、抵抗のある人は少ないといえる。また「どちらともいえない」と答えた人から「PTA がしっかりすれば」との意見もあった。

(4) 理事としての自覚

質問	選択項目
理事となったことで普段の行動に変化はありましたか？（複数回答可）	1. こどもと学校や教育についての会話が增えた 2. 教育に関する本や新聞記事を読むようになった 3. 地域の行事に進んで出席するようになった 4. 学校の行事に進んで出席するようになった 5. こどもの登下校の様子など、気にかけるようになった 6. その他 [] 7. 特に変化はない

理事としての意識を知ることができると考え、同質問を実施した。なお、選択項目の作成には PTA に関する論文を参考にした。

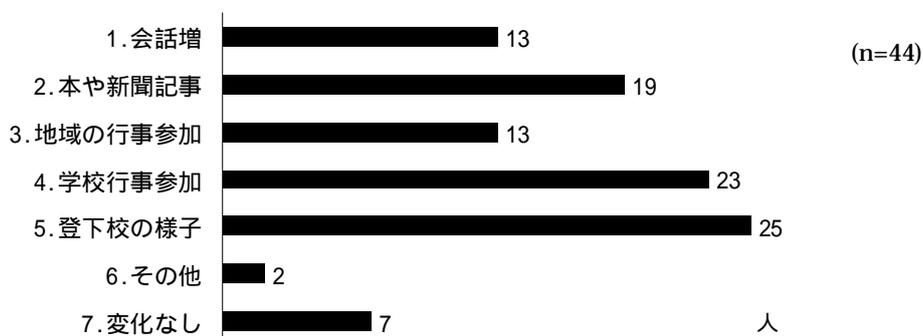


図 5-4 理事の行動変化

「こどもの登下校の様子など、気にかけるようになった」人が 25 人と最も多く、次に「学校の行事に進んで出席するようになった」が 23 人と続く。「変化がない」と答えた人は 7 人であったが、多くの人々が理事となったことにより何らかの変化があった。

その他の意見は「自分自身の言動，行いなどに注意するようになった」，「子供たちに積極的に声をかけるようになった」であった。

(5) 学校運営協議会への評価

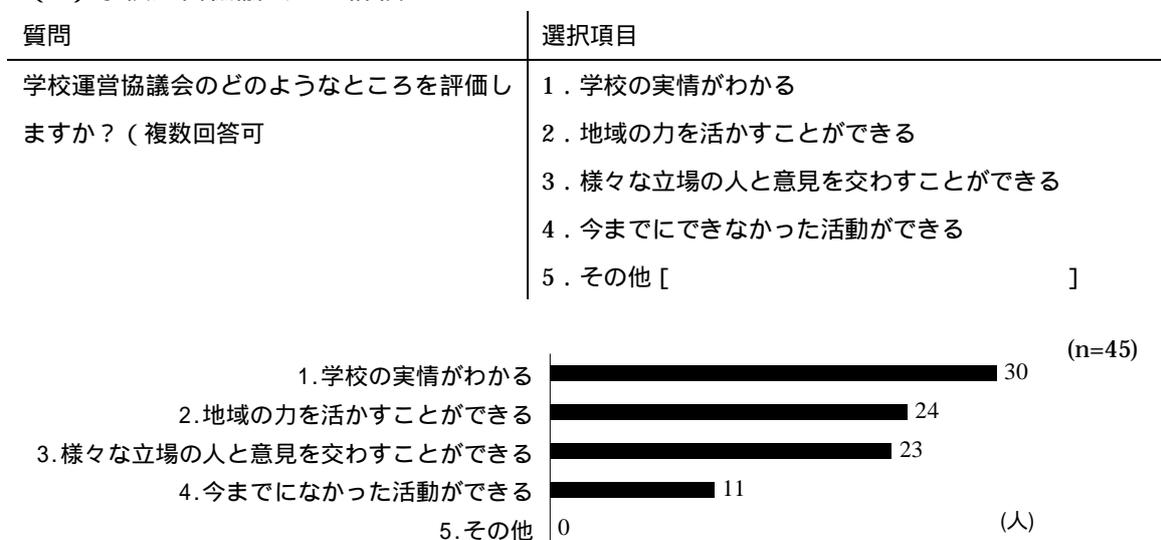


図 5-5 学校運営協議会の評価

理事からみた学校運営協議会の評価を知るために同質問を行った。選択項目は類似研究²⁾を参考に作成した。

「学校の実情がわかる」と答えた人が 30 人と最も多い答えとなった。質問では類似項目として「教育に詳しくなる」と入れておいた。期待している人は、13 人と少数であった。しかし、いざ理事となり学校の予算や予定をみることでいかに学校が綿密な計画を練っているのかがわかったのであろう。学校運営協議会があることで、理事は学校の大変さがわかる。議事録を公開している学校より「運営協議会に入ってみて、初めて学校の様子が変わったこともある。」や「学校の中に入っているいろいろな仕事をして、学校の大変さがわかった」という意見も見られる。

次いで「地域の力を活かすことができる」と考える人が 24 人、「様々な立場の人と意見を交わすことができる」と答えた人が 23 人であった。「今までにできなかった活動ができる」と答えた人は 11 人と少ない結果となっている。学校運営協議会には非常に強い権限が付与されている。しかし、学校評議員など今までの団体と変わらない程度のものである。学校運営協議会における 3 つの権限が有効に活用されているとはいえない。

(6) 学校運営協議会の問題点

質問	選択項目
学校運営協議会のどのようなところが問題だと思いますか？	1. PTA など既存の組織と違いがわからない 2. 目的が不明確である 3. 活動資金が乏しい 4. 協議会での議論が活発でない 5. 協議会での決定事項があまり知られていない 6. 問題と思うことはない 7. その他 []

この質問は地域の人からみた学校運営協議会の問題点を明らかにするために行った。選択項目は先行研究やヒアリング調査によって得た学校長の考える問題点から作成した。

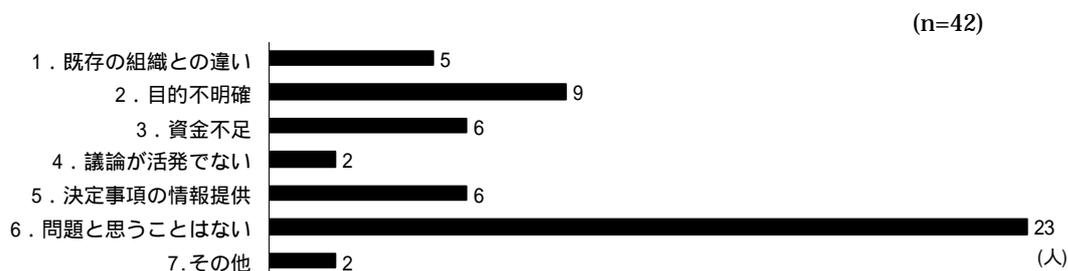


図 5-6 学校運営協議会の問題点

「問題と思うことはない」と捉えている人が 23 人と、約 2 人に 1 人は学校運営協議会の組織が滞りなく働いていると思っている。しかし、「目的が不明確である」と答えた人が 9 人と、問題があると感じている人の 2 人に 1 人が、学校運営協議会の目的がわからない。なぜ地域の人学校に入る必要があるのか。学校側はその答えを地域の人に示す必要がある。「協議会での意見が活発でない」ことが問題と思っている人は 2 人しかいなかった。協議会自体に問題はないと言える。先行研究において、「問題がない」と答えた学校長人が多かった。すなわち、学校側からみても、地域住民側からみても協議会では多くの発言がされていると受け止められているようである。

(7) 理事継続の意識

質問	選択項目
任期終了後も理事を継続しようと思いますか？	1. 思う 2. 思わない 3. 今はわからない 4. その他

理事の意欲を知るために同質問を投げかけた。

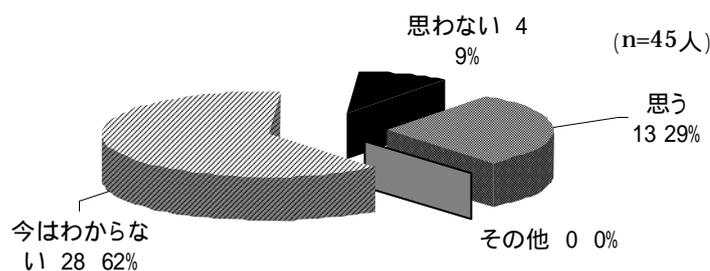


図 5-7 理事継続の意識

「思う」と答えた人は 13 人で約 30%であった。「今はわからない」人は 28 人(約 60%)と最も多い結果となった。「思わない」人は 4 人で約 10%であった。

再任を前向きに考えている人がわずかに 3 割であったことから、理事には積極的に学校運営協議会と関わっていこうと考えている人が少ないといえる。学校の仕組みをよく知らない理事が多いことから、「自分よりもっと適任がいる」と考えている人が多数を占めるのではないかと、そのために再任しようと思う人が少なかったと考えると納得がいく。

(8) 地域における活動経験

質問	選択肢
右の項目から、経験したことがあるもの全てにをつけてください。	1. 学校評議員 2. PTA 会長 3. PTA 副会長 4. PTA 部会長 5. PTA 部会副会長 6. PTA 本部役員 7. 自治会長 8. 自治会副会長

京都市教育委員会は人選の課題について次のように考えている。「学校運営協議会の委員の人選にあたっては、学校評議員からの『スライド』を安易に考えてしまいがちだが、学校評議員は、あくまで校長の求めに応じて、学校運営に関して意見を述べるのが役目となる。

一方で、学校運営協議会理事は、法的な権限を持ち、京都市においては具体的に学校の教育活動に参画していただくという点で、両者の立場・役割は大きく異なる。」つまり、学校運営協議会と学校評議員はまた別の組織であり、同じ人が務めることはそれぞれの役割も異なってくるので好ましくないということだ。一方、文部科学省は「学校評議員から学校運営協議会へと移行することが好ましい」と学校評議員よりも学校運営協議会の方が地域との連携を図ることができると考えている。

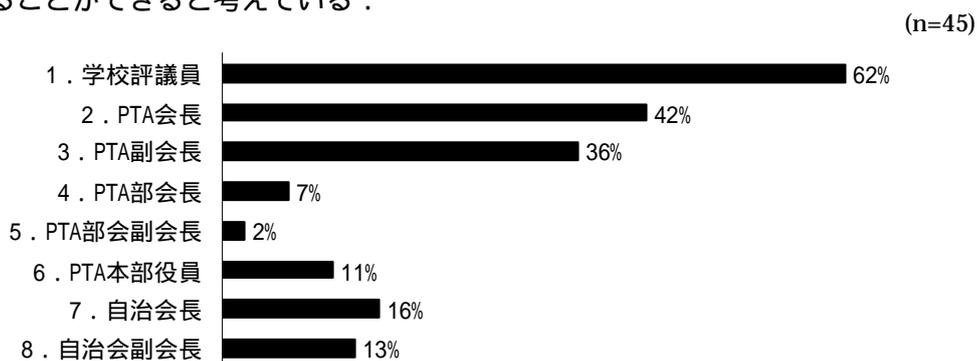


図 5-8 理事の活動経験

(n=45)

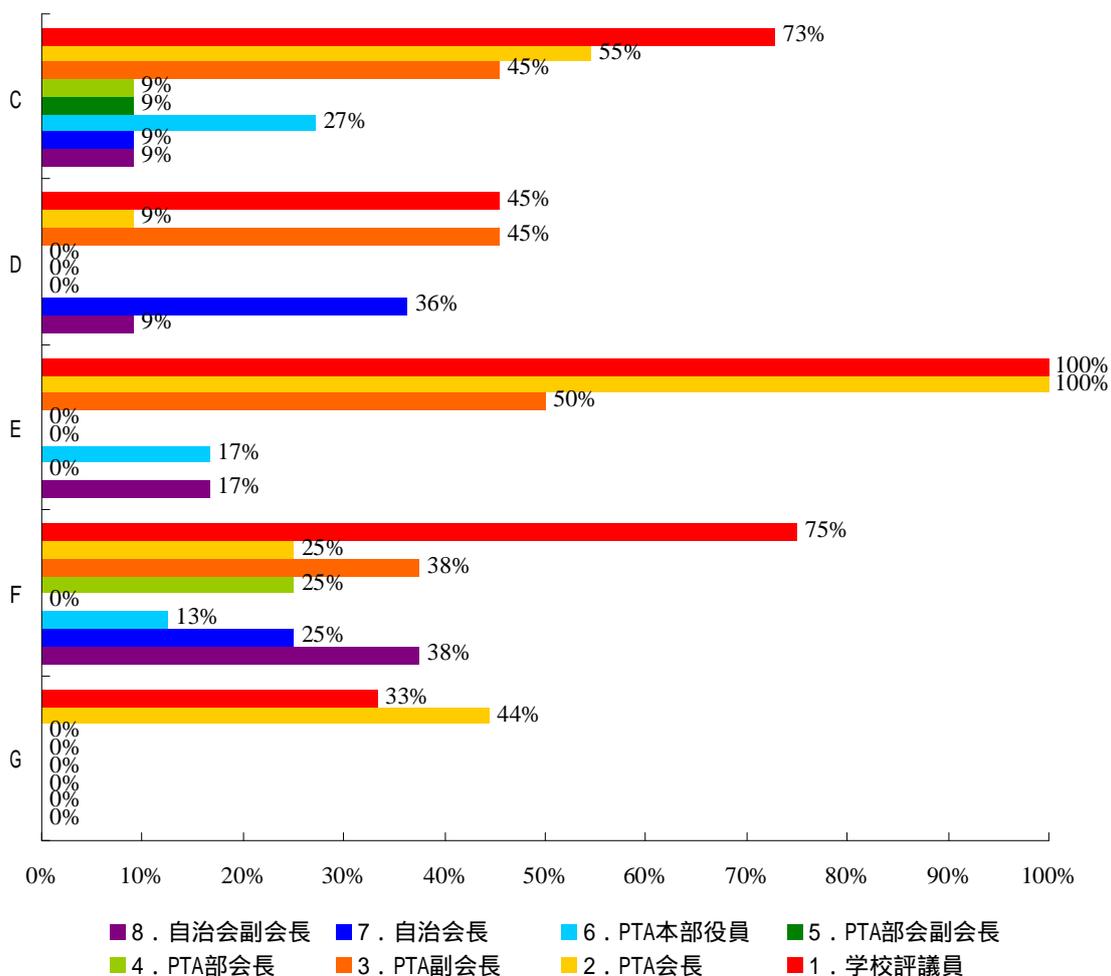


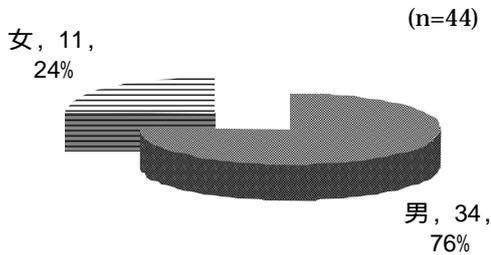
図 5-9 理事の地域での活動経験（アンケート調査校別）

学校評議員を経験したことがある人が、28人で60%と最も多い値となった。次いでPTA会長を経験したことがあるものが19人、PTA副会長を経験したことがあるものとなった。理事の選任について、学校長は以前に深く学校と関わっていた人に依頼をすることが多いことが明らかになった。選任に関して透明性が高いとはいえない。

また、EではPTA会長と学校評議員を全員が経験している。「PTA会長会」のメンバーが学校運営協議会のメンバーにそのままなっていると推測できる。Eのように、地域に強力な団体がする学校では、学校運営協議会の理事選定の際に、そのような団体に声をかけることが必要不可欠であり、自ずと団体のメンバーが学校運営協議会の理事も兼任するようになってしまう。

(9) 性別

質問	回答項目
性別	1. 男性 2. 女性

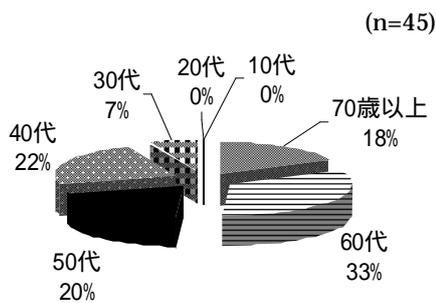


男性が半数以上を占める結果となっている。自治会長や PTA 会長などは男性が務めることが多いので、そのことが関係していると推測できる。

図 5-10 理事の性別

(10) 年齢

質問	回答項目
あなたの年齢を教えてください	1. 10代 2. 20代 7. 70歳以上 3. 30代 4. 40代 5. 50代 6. 60代



60代以上が、半数を占める結果となっている。自治会代表やボランティアとして学校にくる人は高齢者が多く、その結果をあらわしたものであるといえる。PTA では、「45歳以内が約 96%を占めている」³ことを、考慮にいれると、コミュニティ・スクールは高齢者の方が集う制度であろう。

図 5-11 理事の年齢割合

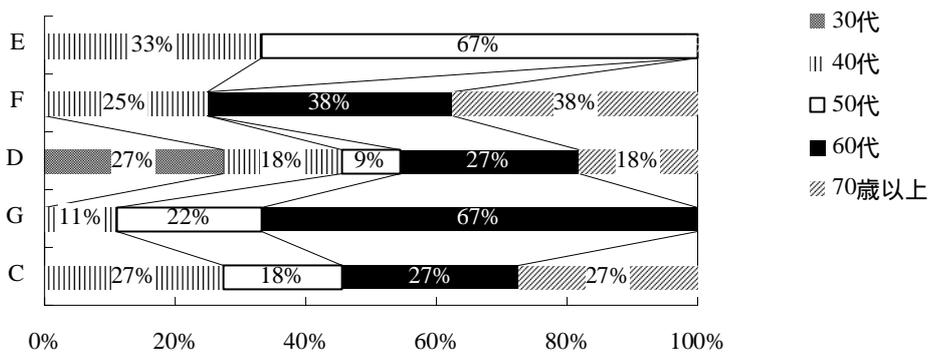


図 5-12 理事の年齢割合 (アンケート調査校別)

(n=45)

学校別にみても（図 5-11），半数以上が 50 代以上であった．理事には保護者以外の地域住民が多く選ばれている．

（11）職業

質問	回答項目
職業	1．会社員・公務員（アルバイト・パートを含む） 2．自営業・自由業 3．無職（専門主婦・主夫） 4．農林業（専業） 5．大学生・専門学生 6．その他[]

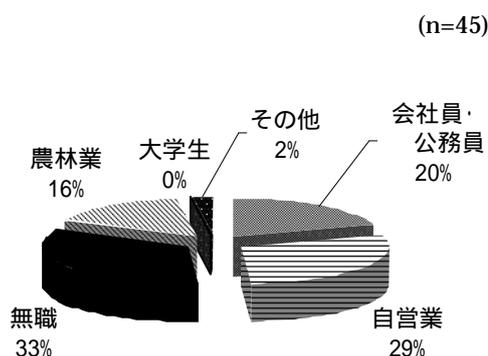


図 5-13 理事の職業

大学生といった若い人が学校運営協議会に関わることは少ない．無職が四分の一を占めるのは高齢者が多いためと考えられる．農林業に携わっている人が 16%と比較的多いことも，同じ理由である．

5-1-2 自由記述の結果

アンケート用紙の最後の箇所に「学校運営協議会に関するご意見・ご要望をお聞かせ下さい」として自由記述欄を設けた．得られた記述の総数は 21 であった．学校ごとの記述数を表 5-1 に記す．C と G では回収数に対して記入数が少ない．これは，協議会時にアンケートを行ったためと考えられる．そのため，自由記述の回答数の比較はしない．

表 5-1 アンケート調査校における理事の自由記述回答数

	C	D	E	F	G
記述数/回収数	3/11	7/11	2/6	6/8	3/9

表 5-2 自由記述の内訳

カテゴリ	意見数
学校運営協議会があくまで補助的役割と認識	5
メンバー	3
運営についての提案	1
協議内容への意見	2
学校運営協議会の目的不明確を懸念する声	2
既存組織との連携	2
肯定的な意見	4
情報提供不足	2

様々な意見や感想があったが、その中でも学校運営協議会があくまで補助的役割と認識している人が最多での5名であり、続くは学校運営協議会への「肯定的な意見」で4名であった。巨大な権限を持っている学校運営協議会だが、それを利用して学校を変革していこうと意気込みの入った記述はなかった。「学校の応援団として支えていきたい」「学校に関わるのはPTAがメイン」などの意見が多かった。学校運営協議会があくまでも学校を支えるものであって、教育の主体は従来どおり学校、すなわち先生であると捉えているようだ。また、学校と最も密接に関わる団体は従来どおりPTAであると考えている人が多い。

マイナスの記述からは「目的が明確でない」、「他の活動組織と目的が混合している」、などの指摘があった。協議会に出席したときに「なぜ地域の力が今学校に求められているのか」と頭をかしげる理事がいた。また、代理ではじめて出席した女性の保護者は「PTAもある一方で学校運営協議会もある。よくわからん」と話していた。いずれも学校運営協議会の目的が不明確であることを裏付ける意見を聞くことができた。

5-2 ヒアリング調査

(1) 理事の選定方法

- A: 校長の推薦
- B: 校長の推薦
- C: 校長の推薦
- D: 校長の推薦
- E: 校長の推薦
- F: 校長の推薦
- G: 校長の推薦

理事には公募委員の採用もありうるが、個別に調査した学校では、各理事に対して校長が話をしにいき、推薦することが判明した。つまり校長には地域の実情を理解し、運営協議会

の目標に沿った理事を選ぶことが必須である。金子の理想より、熱意のある人を学校に取り込むには、透明性も高い公募性にするのが望ましい。しかし、コミュニティ・スクールの名の普及が進んでいない今は、応募を募ったとしてもなかなか票が集まらないだろう。それゆえに校長が推薦をするという形に収まっているのではないかと地域性を理解しなくてはいけないため、異動してきたばかりの校長にはなかなか難しい。

Fでは「教育後援会」という組織があるというのは、「地域性」のところで述べているが、教頭は「学校運営協議会を組織するにあたって、この団体から理事になる人をいれないというのはまず考えられない」と言う。BやGでは理事に「大学教授」が入っている。Bでは校長と教授が以前から知り合いであったので、大学教授を学校運営協議会の一員として受け入れることが可能となった。Gの学校運営協議会には教授が2名もいる。Gの校長は「京都は大学が多い。理事になっていただくことは難しいことではない」と話す。Gから最寄りの大学までは、徒歩15分以内のところにあり、同大学の生徒がGにボランティアとして来校したりと、大学との連携が取れている。また、理事の中に教授はいないがAの校長は教授に一員となってもらうことが望ましいと考えている。

(2) 学校運営協議会予算

- A: 助成金がなく、課題
- B: 京都市の補助金を利用
- C: コミュニティ・スクールに指定されている他にも、モデル校として補助を受けている。それらを学校運営協議会の資金に活用している。
- D: 京都市の補助金を利用
- E: 京都市の補助金を利用
文部科学省からの補助金は細かく定められており、使いづらい。
- F: 地域の「教育後援会」の資金を利用
- G: 京都市の補助金を利用

発案者の金子はコミュニティ・スクールの財源確保案として、「親から一定程度の授業料を徴収する」、「企業などに学校の理念や社会への貢献をアピールして、寄付を募る」、「コミュニティ基金の作成」を提示しているが、現実には国や都道府県、市町村からの財源に頼っている。

「コミュニティ・スクール推進事業」として文部科学省から一定の金額がでている。しかし使用方法がこと細かく決められており、使用しづらいとの声が聞かれた。補助金は2年間の期限付きとなっているので、動き出したその後をどうやっていくのかが問題である。

Aでは、市からの財政的な援助がなく、資金繰りに困っているとの声が聞かれた。Cでは学校運営協議会以外に、モデル校に指定されていることから補助金がでており、資金には問題がなかった。Fでは地域がバックアップする体系がもともと存在していたので、予算に関

しては問題がない。

コミュニティ・スクールを運営する中で、特別なことをしようとすると否応なしに金銭不足の問題が発生する。金子の理想では、親からの出資金や企業からの援助が挙げられていたが、現実にはそのようなことはなく、学校は資金不足に悩んでいる。京都市に最も多くのコミュニティ・スクールが存在する理由の一つとして、同市からの援助の存在が大きいと言えるだろう。

5-3 アンケート調査とヒアリング調査の結果

アンケート調査より、学校運営協議会理事の意見を聞いてみると、学校運営協議会制度には概して「賛成」であるといえる。それは、「学校運営協議会が必要かどうか」を尋ねた結果、約8割の理事が「必要である」と回答をしていたことからである。また、「学校運営協議会へ期待していたこと」での回答において、「期待していなかった」と答えた理事は41人のなかでわずか3人だけであったことも、この意見を裏付けるものとなっていよう。自由記述においても肯定的な意見が多少ではあるがみられた。しかし、理事すなわち地域住民が学校を変革していこうと強い想いを持っているとは言えないことも明らかとなった。例えば、「教育方針へ修正をもとめた経験」の項目において、「ある」と答えた理事が44人のなかでわずか4人であったり、「学校運営協議会の評価」の質問にて、「新しい活動ができる」と答えている人が45人のなかで11人であったことなどがあげられる。つまり、発案者の金子が理想としていた地域が手を挙げ、強い権限をもって学校に参画していくことは今の段階では、難しいことになる。理事の選任方法が「校長の推薦」によるものであることも、ひとつの要因である。校長は、以前に学校と関わりの深かったPTA会長や学校評議員のメンバーに選ぶことが多い。しかし「公募制」にすることもまた難しい。想いが強すぎる人が集まると、学校経営に支障をきたすなど新たな問題が発生するからだ。学校運営協議会に問題がないと答えている理事が42人中、約半分もいることから、現状のままで問題ないと言うことができる。「現状のまま」とは、学校経営の主導権は学校側が持ったままの状態のことを指す。地域住民は学校の補助的な役割を担う程度でいい。

< 参考文献 >

-
- 1) 明石要一・Author et al. : PTA 役員経験の教育的効果の分析, 千葉大学教育学部研究紀要 教育科学編, 43, (1995)
 - 2) 前提書
 - 3) 前提書, p80

第6章 結論

6-1 学校運営協議会の役割

本研究の目的は、学校運営協議会の使われ方や3つの権限が実際の現場でどのように行使されているのかを明らかにし、その要因を理事の考えや理事の選任方法などから考察することであった。

協議会調査にて、学校長が作成する教育方針への承認(権限1)や人事に関する意見(権限3)を協議することはほとんど確認できなかった。学校運営協議会とは学校長の良き相談相手であり、学校が提示した問題事に意見を述べる(権限2)役割であった。

アンケート調査では、学校運営協議会に関わる人は高齢者が多いこと、コミュニティ・スクールには比較的好意的であること、しかし、理事の再任には前向きでないこと、地域住民にとっては学校と最も密接に関わる団体はPTAであり、学校運営協議会は支える役目であると認識されていることが明らかとなった。

ヒアリング調査では、市町村からの予算の措置がないと学校運営協議会を動かすことが難しいこと、理事の選任には校長が自ら推薦し、公募理事を募集することは少ないことがわかった。公募を行わないことの意味の一つに「どの程度学校と子どもを理解しているのか等、不安を感じているため¹」とある。

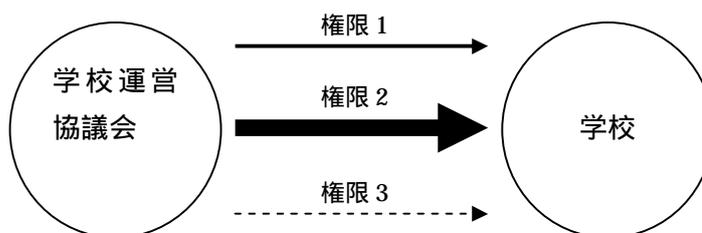


図6-1 理事に付与されている3つの権限の使用頻度のイメージ

6-2 地域と学校との関わり方への提案

金子の期待にある教育界に企業化精神を持った熱意のある人を取り込むには、理事を公募制にするのが望ましい。しかし、責任感が強くなると避けたがる住民の意識があり、そのようにできないのが現実である。地域と学校との垣根を低くし、横のつながりをもつコミュニティ・スクールには、賛成的な意見が多いが、人事や教育方針への承認といった責任が重い事項に踏み込みたがらない。学校から協力の要請があれば地域に応えるだけの姿勢はあるが、それ以上のことは求めている。

日本では、地域の想いと学校の考えを共有するつまり、お互いを知る段階にある。ゆえに、さらにつっこんだ権限である、地域住民が学校の教育方針に口を出したり、人事に関する意見を述べることはまだ先のことである。学校のため、子どもたちのために何かをしようとする人は多い。子どもたちの安全のために、横断歩道で立ったり、腕章をつけ車や自転車でパ

トロールをする人を見かけない日はないと言い切っても過言ではない。地域住民ができることから子どもたちと関わる機会が増えている。関わりの中で、子どもたちのいいところ、問題だと思ふところが自ずと出てくる。Bの協議会では、「子どもたちのあいさつ」について途切れることなく、様々な人から意見を聞くことができた。熱い気持ちを持っている人は大勢いる。しかしそれらをまとめるような場が今まではなかった。個人の想いをまとめ、地域住民のベクトルを合わせることが学校運営協議会には求められている。そのためには、小数の理事を選任し、会議をするのではなく、多くの理事が意見を言い合う「意見交換会」から入るのが望ましい。もしも、市の規則などで「理事は10名以内」などと規定がある場合は、任期を短くし、多くの人が関わりを持つようにする。

6-3 本研究の課題

学校運営協議会における3つの権限を理事が知っているか、理解できているかということの把握をしなかった点が挙げられる。理事を選任する時や第一回の学校運営協議会において、学校側より説明があるとは思ふが推測の域でしかない。

また、「学校長が作成する教育方針への承認」は年度が変わった第一回目にされることが多いと予想できる。本研究では、第一回めの会議を視察することはできなかった。その学校における会議を長期的に見ることで、権限の行使の面から、より精度の高い結果が得られるであろう。

個別調査を行った学校の地域の状況を深く調査しなかったことである。地域には、「おやじの会」や「○○振興会」など多数の団体があり、それら一つ一つと学校との関係、例えば各団体と学校との協働事業の有無やその年、また実現した要因などを明らかにすることで、その学校との置かれている立場がより明確になり、考察を深めることができた。また、学校運営協議会指定に至るまでの経緯も大事である。誰がキーマンとなり指定にまで至ったのか。コミュニティ・スクールの指定が教育委員会の意向、学校の意向、地域からの意向とではまた違ったものになってくるだろう。教育委員会の意向では、形だけのものになってしまいやすい。学校側からの意向では、地域住民がどれほど理解できているのかという問題もある。地域からの意向が最も金子の想定しているものに近いコミュニティ・スクールへとなるのかもしれない。しかし、先行研究によると、「保護者や地域からの意向」でコミュニティ・スクールに指定されたのは、わずか3.8% (n=185)であったことから、学校を特定することが可能であっても、その学校が調査を行うことが難しい地域にある可能性も残る。

<参考文献>

1) 文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課教育制度改革室：コミュニティ・スクール事例集，p47（2008）

謝辞

本稿は、滋賀県立大学 環境科学部 環境計画学科 環境社会計画専攻における研究成果を学位論文としてまとめたものである。

本研究を進めるにあたり、考えをまとめるのが遅く、報告・連絡・相談を怠っていた私に対して最後まで懇切丁寧なご指導をしていただいた滋賀県立大学 環境科学部 環境政策・計画学科 近藤准教授に心からお礼を申し上げます。先生の物事の本質をえぐる考え方には驚嘆の毎日でした。本当に有難うございました。卒業論文を作成する中で培った「考える力」、「疑う力」、「まとめる力」をこれからの人生に活かしていきます。

同じく本論文の査読にあたり、近藤隆二郎准教授とはまた違った視点からアドバイスをいただいた金谷健准教授に謹んで感謝致します。着手や中間の発表会でも、常に助言をしてくださいました。ありがとうございました。

また、本研究を始めるにあたり、コミュニティ・スクールの基本的なことを教えていただくだけでなく、多くの参考資料を頂戴し、協議会へ出席することを快く承諾して下さった高木和久校長に、深く感謝致します。

研究対象校とさせていただきました7校のコミュニティ・スクールの教職員の方々、理事の皆様には、お忙しい中アンケートに答えて頂いたり、原則非公開である学校運営協議会の協議会を見せていただいたりと大変お世話になりました。皆様の強い想いや、子どもに対する深い愛情をしかと受け止めさせていただきました。

京都市教育委員会 指導部 学校指導課の関智也氏は、同市の学校への調査協力の依頼を許可していただいただけでなく、突然の訪問をした私に、業務中にも関わらず親切にコミュニティ・スクールのことを教えて下さりました。誠にありがとうございました。

続いて、同じ研究室で悩みを分かち合った同期のメンバー。久保寺郁氏、中村和也氏、中小田すばる氏、西野慧氏、松尾清氏。皆強烈な個性の持ち主でした。共に徹夜をし、ワークショップを行い、同じ部屋で過ごした日々は忘れることはありません。少し成長してからまた食事にでもいきましょう。卒業論文と闘った1年半の思い出話に花を咲かせながら。今から何年後かにお会いできることを楽しみに思っております。

そして4年間共に過ごし、研究の良き相談相手でもあった社会計画11期生の皆様と出会えたことに感謝致します。皆と笑い、様々な体験をした日々はかけがえのない思い出となりました。これからもどうぞよき友としてお付き合いをお願い致します。

最後に、学生生活を支えてくださった家族に心より感謝致します。

だんだん

二〇〇九年三月三日 青木 傑

appendix

コミュニティ・スクール制度化までの経緯

自由記述

学校運営協議会に関するアンケート

文部科学省 コミュニティ・スクールについて

コミュニティ・スクール制度化までの経緯

時期	施策	主体	概要
12年12月	教育改革国民会議報告	教育改革国民会議	新しいタイプの学校として、コミュニティ・スクールの設置の促進を提言
13年1月	21世紀教育新生プラン（レインボー・プラン）	文部科学省	新しいタイプの学校について検討することを決定
12月	規制改革の促進に関する第1次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言
14年3月	規制改革推進3か年計画（改定）	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を決定
4月	「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」開始（～17年3月）	文部科学省	「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」についての研究
11月	構造改革特区第2次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案
12月	規制改革の推進に関する第2次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言
15年3月	規制改革推進3か年計画（再改定）	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を決定
5月	文部科学大臣から中央教育審議会への諮問「今後の初等中等教育改革の推進方策について」	文部科学省、中央教育審議会	コミュニティ・スクールを含めた学校の管理運営の在り方について中央教育審議会諮問、検討開始
6月	構造改革特区第3次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案
11月	構造改革特区第4次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案
12月	中央教育審議会中間報告「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	「地域運営学校」（コミュニティ・スクール）について、その意義や制度の在り方について報告
12月	規制改革の推進に関する第3次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクールの制度化について提言

16年3月	中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	「地域運営学校」(コミュニティ・スクール)について、その意義や制度の在り方について方針
3月	第159回国会に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)改正案を提出	内閣	コミュニティ・スクールを設置可能とするため、法案を提出
3月	規制改革・民間開放推進3か年計画	閣議決定	コミュニティ・スクールの制度化について決定
6月	改正地教行法成立、公布		
9月	改正地教行法施行		

自由記述

- ・協議会のメンバーには PTA も含まれているが、実質の活動は地域の方々（おじいさん、おばあさん）の力にたよっているのが、現状であり、PTA の立場からすると、満足のいく活動とはなっていない。
- ・学校に関わる団体は PTA がメインであり、協議会はそれを支える立場で、地域ぐるみの組織団体で構成するのが望ましいのではないかと
- ・学校運営協議会は「学校の良き応援団であること」とも。良き応援団員になることを心掛けたい。
- ・学校は地域の事を知る機会となる。地域は学校の事を知る機会となる。大切なこともあるのでどちらかといえはいいと思う。
- ・未来のために活発な議論をこれからもお願いします。
- ・地元として学校の応援団として頑張っけてゆきたい
- ・PTA や、学校運営協議会の活動に若い父親として参加し、意見をのべてもらいたい。男性は高齢者が多く、女性は若い PTA のお母さんという年齢的な片寄りを無い様にした方がいいと思う。
- ・自分がどういう役割をはたしてよいかいまひとつわかりにくいので意見、要望などがだせない
- ・新年度に入ってから活動開始が遅い。関係者の配置変更はあるだろうが、それは当然のことであり、新年度の行動・活動経計画は前年度中に決定しておき、学校の主たる立場の人の人事異動があっても計画通り活動をスタートさせ、新しい人の新しい考えがあれば途中で修正するか、または次年度から変えればよいと思います。
- ・もう少し地域の戸との交流があるようにすればいいと思う。そうすることで登下校時の不安などもかきしょうされたりすると思う
- ・子供は学校の先生が教育するだけでなく、基本の両親、学校、地域で育てるもの！！より積極的に運営し、子供の為に、より良いものを生み出していくべきである。色々な人の意見が反映される教育が理想である。
- ・本校では、学校の教育方針に、意見具申するというより、学校より、説明いただくことが多いです。ただ、理事会、各部会でのメンバーの意見をほどよくとり入れて次年度の方針、行事に生かしてくれているといういい関係だと思えます。学校は、協議会を利用して、様々な行事への地域、PTA などの協力を得ています
- ・今の時代にとって大切な会議であるが、学校の教育がうまく運営される環境を育て見守ることが必要であると思えます。ただ、すべて学校教育に口出しする事は、今までの学校教育の経験、伝統を生かす事から深入りはさけるべきだと思えます。何でも自分の子どもの事を中心に考えがちな所はよく考えて今後の（将来を見こした）学校と地域が手をたずさえて発展する方向であればと思えます。
- ・毎年、交通事故が多発しているが、事故の約 2 割が自転車による交通事故であることが

ら 20 年度は、学校の協力により 5 年生全員に自転車免許教室を実施することが出来、交通安全意識の高揚に大きな成果があった。

- ・ 学校教育の評価ばかりでなくて、学校内での課題を解決できる話し合いもあってよいと思う。
- ・ 京都市に住まえば町でも通りでなく、学区が生活の基本であるべき、が必要。既存の教育後援会の資金活用
- ・ 委員会は積極的に活動し、教職員は勿論 PTA 役員、地域住民と一体となり、5 つの委員会が学校運営は勿論、安全、安心のまちづくりに努力している。
- ・ 新しい試みなので保護者・教職員の認知度低い。なにかと地域ボランティア任せで課題と組織づくりをふってくる行政の後押しが弱い。既存組織（自治会、PTA、おやじの会）と活動目的が混入している。
- ・ 自分達の協議会の事しかわからないが、比べるつもりはありませんが、他校ではどの様にしておられるか、アバウトでいいのでわかればと思う事がある。
- ・ 当地域は自治会を中心に横のつながりがうまく行っているので、学校運営協議会としても各種団体が協力的であるので助かっている。ただ、地域全体として協議会の存在自体知らない人が多くいるので、多くの人に知っていただくことが必要だと感じている。
- ・ 同じ委員が何年もするよりも交代した方がよいと思う。色々な目線で意見が聞ける方がよい。

学校運営協議会に関するアンケート

以下の問いで、あてはまるものの番号に をつけてください。

[]には、数字または、名称・内容をご記入下さい。

1 学校運営協議会についておたずねします。	
学校運営協議会に何を期待していましたが？	1. 教育に詳しくなる 2. 様々な人と交流できる 3. 自分の思いを学校に伝えることができる 4. 地域の人の意見を学校に伝えることができる 5. 特に期待していなかった 6. その他 []
1回の会議での発言の頻度をお答えください。	1. 何度もする 2. 1回程度する 3. 今までの会議で発言したことがない 4. その他 []
学校側が提示した教育方針や教育課程に修正を求めたことはありますか？	1. ある 2. ない [具体的にお答え下さい]
会議で困った経験はありますか？自由にお書き下さい	()
学校運営協議会の組織は必要と思いますか？	1. 思う 2. 思わない 3. どちらともいえない 4. その他 []

理事となったことで普段の行動に変化はありましたか？(複数回答可, 特にとするものに)	1. こどもと学校や教育についての会話が增えた 2. 教育に関する本や新聞記事を読むようになった 3. 地域の行事に進んで出席するようになった 4. 学校の行事に進んで出席するようになった 5. こどもの登下校の様子など, 気にかけるようになった 6. その他 [] 7. 特に変化はない
学校運営協議会のどのようなところを評価しますか？(複数回答可, 特にとするものに)	1. 学校の実情がわかる 2. 地域の力を活かすことができる 3. 様々な立場の人と意見を交わすことができる 4. 今までにできなかった活動ができる 5. その他 []
学校運営協議会のどのようなところが問題だと思いますか？(複数回答可, 特にとするものに)	1. PTA など既存の組織と違いがわからない 2. 目的が不明確である 3. 活動資金が乏しい 4. 会議での議論が活発でない 5. 会議での決定事項があまり知られていない 6. 問題と思うことはない 7. その他 []
任期終了後も理事を継続しようと思えますか？	1. 思う 2. 思わない 3. 今はわからない 4. その他 []

2 地域や学校との関わりについておたずねします。	
右の項目から，経験したことがあるもの全てにつけてください。	1. 学校評議員 2. PTA 会長 3. PTA 副会長 4. PTA 部会長 5. PTA 部会副会長 6. PTA 本部役員 7. 自治会長 8. 自治会副会長
子どもに関することになにが問題だと思いますか？（複数回答可，特にと思うものに ）	1. 学力低下 2. 体力低下 3. 本を読むこどもの減少 4. 外で遊ぶこどもの減少 5. あいさつできないこどもの増加 6. 犯罪や不審者の増加 7. 車などの交通への危険 8. 特に問題と思うことはない 9. その他 []
あなたが学校に行く頻度を教えてください。	1. 週3日以上 2. 週に1~2日程度 3. 月に1~2日程度 4. 年に数日程度

3 あなた自身や世帯についてお答え下さい。	
性別	1. 男性 2. 女性
年齢	1. 10代 2. 20代 3. 30代 4. 40代 5. 50代 6. 60代 7. 70歳以上
職業	1. 会社員・公務員（アルバイト・パートを含む） 2. 自営業・自由業 3. 無職（専門主婦・主夫） 4. 農林業（専業） 5. 大学生・専門学生 6. その他 []

ご家族の中に， 小学校に通っているお子様はいらっしゃいますか？	
1. いる 2. いない	
1年生 []人	4年生 []人
2年生 []人	5年生 []人
3年生 []人	6年生 []人

4 学校運営協議会に関するご意見・ご要望をお聞かせ下さい。

ご協力ありがとうございました。