

学校運営協議会における学校課題改善過程の現状と課題
ーガバナンス的機能とソーシャル・キャピタル的機能の運用に関してー

上越教育大学教職大学院
度會 きぬ

キーワード：学校運営協議会 コミュニティ・スクール

I. 問題の所在

平成 29 年 3 月に「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」)の一部が改正され、全ての公立学校がコミュニティ・スクール(以下 CS。本稿での CS とは、学校運営協議会が設置されている学校のことを言う)になることを目指し、学校運営協議会の設置が努力義務化された。これに伴い全国の CS は増加の一途をたどり、令和元年度は前年度の 5,432 校から大幅にその数を増やして 7,601 校となった。また CS を導入している学校設置者数は前年度から 163 市町村 4 道府県増加の 695 市区町村 22 道府県となった。今後ますます多くの学校が導入に踏み切ることが予想される(文部科学省 2019)。

ただし、全国の学校運営協議会の活動は一律ではない。佐藤晴雄(2017)の行った全国調査によると、学校運営協議会のガバナンス的機能とソーシャル・キャピタル的機能は、前者が法によって定められているにも関わらず多くの学校で後者が重視される傾向にあり、さらに一部の学校運営協議会の活動は校長における満足度が低い傾向がある。しかし、教員不足が叫ばれる昨今、学校運営協議会がリードすべき学校と地域の協働・連携が双方の納得・満足のもとに円滑に行われることは、学校課題の改善に向けて喫緊の課題と思われる。このような実態がある中で、今後増えていくであろう CS の学校運営協議会は、どのように学校課題の改善に取り組むことができるのだろうか。本稿では学校運営協議会の活動が円滑に行われるために何が必要かを探りたい。

II. 目的と方法

本稿では、全国の学校運営協議会が多様であり、かつ一部の活動が必ずしも活発ではないことを踏まえつつ、学校課題の改善にむけて学校と地域の連携が双方の納得・満足の下で円滑に進むには何が必要かを明らかにすることを目的とする。特に学校運営協議会のスクール・ガバナンス的機能とソーシャル・キャピタル的機能の両方に着目し、先行研究の知見を概観しつつ考察する。

III. 内容

一般的に見て、学校運営協議会制度は、それ自体が学校的意思決定に多様なステークホルダーの関与を取り入れるという意味で、学校ガバナンス改革に位置づけることができる(浜田博文ほか 2018)。しかし、前述したように、多くの CS でソーシャル・キャピタル的機能がより重視される傾向がある。その要因は大きく分けて 2 つある。

1 つ目は、学校運営協議会のスクール・ガバナンス的な活動が実質、制限されていることである。各校の学校運営協議会による活動やその運用形態は多様であるが、この多様性はそれぞれの教育委員会における「学校運営協議会設置規則」の在り方に強く影響された表れだと推察される(佐藤晴雄 2017)。具体的に言うと、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」において学校運営協議会の権限とされる「学校教育方針や教育課程の承認」「学校運営に関する意見具申」「教職員の任用に関する意見具申」といったスクール・ガバナンス的機能の一部が、多くの教育委員会の「学校運営協議会設置規則」の中で、削られる傾向にある。これらの 3 権限は、著しい支障があるなど合理的な理由がない場合には任命権者によって尊重されることと定められているので、校長による単なる参考意見よりも影響力が強いものと見なされる(佐藤晴雄 2010)。岩永定(2011)は四国での調査において、CS の設置を促す教育委員会の説明が、保護者や地域住民の意見を聞くことには賛成しているにも関わらず現実に学校運営に参加することには消極的な校長会や教頭会に対

して、その拒否反応を抑える内容にならざるを得ず、ある教育行政担当者はその説明の中で学校運営協議会を「学校の応援団」と表現している(岩永定 2011)。

このようにスクール・ガバナンス的機能が削られる一方で、「学校運営協議会設置規則」には、いくつかの法定外権限が追加して定められていることが多い。主な項目に分けると「学校評価の検討」「学校や地域への情報提供」「保護者や地域の意見の把握と反映」「学校教育への住民参画の促進」となる(佐藤晴雄 2017)。

2つ目は、平成 29・30 年に改訂された学習指導要領において、「社会に開かれた教育課程」が重視されたことである。そこでは、地域と連携・協働しながら目指すべき学校教育を実現する姿勢や、よりよい学校教育を通じてよりよい社会を創るという目標を学校と社会とが共有することが望まれている(文部科学省 2019)。これにより必然的に各教科のみならず学校全体で「地域と連携・協働する教育活動」が展開され、CS においてはその構造上、特に盛んであることが推測される。

大林正文(2015)は学校課題改善の視点から学校運営協議会の活動を調査しており、教職員は「学校運営協議会において学校経営の方向性に関わる事項が協議されること」(ガバナンス的機能)よりも「教育活動の支援」(ソーシャル・キャピタル的機能)において「学力向上」「生活指導上の問題解決」に CS の成果を認識しやすい(大林正文 2015)としている。

このほかに、全国の CS に共通する課題は以下の 6 点である。① 教職員・保護者・地域の CS に対する理解・関心が低い。② 学校運営協議会委員や学校支援ボランティア等、人材確保が難しい。学校運営協議会の形式化、形骸化。③ 管理職や担当職員、地域住民の活動負担感が大きい。④ 地域社会との恒常的な連携・協働の仕組み作りが不十分。⑤ 委員謝礼や活動経費など CS 実践を推進するための活動資金が十分ではない(長畑実 2015)。⑥ 少なくとも現行制度では代表制をとっておらず、協議会のメンバーは情報を知り得てもそれをどうやって委員以外の人にフィードバックするのか、意見をどのようなルートで吸い上げるのかが課題となる(岩永定 2011)。

このような課題にはどのような対策があるだろうか。中川忠宣、山崎清男(2014)は文部科学大臣表彰を受賞した「全国の優れた取り組み」を調査・分析し、以下のような示唆に富む考察を行っている。①プラットフォーム体制に関しては、専任コーディネーターに加えて社会教育関係のみならず、教職員や学校教育関係者やその他の人材もスタッフとして必要である。さらに、専任コーディネーターの複数配置や単独学校での取り組みなど、プラットフォームとしてのコーディネート体制整備をおこなうことが必要である。② プラットホームと地域住民との繋がりについては、プラットフォームとしての有効な広報媒体の活用や、スタッフによる口コミを積極的におこなうことが必要である。そのために、「情報収集・蓄積・活用等のシステム」の整備や地域住民を含めた推進組織及びネットワークづくりが必要である。③優秀実践のプラットフォームにおいては、これまでのニーズとシーズを繋ぐだけの「繋ぎ型プラットフォーム」だけではなく、「提案型プラットフォーム」として、学校内外での有効な活動プログラムを作成・紹介することが学校等から求められている。更に先進的な取り組みとして、提案したプログラムをとおして、積極的に教育活動の「すき間支援」等をおこなうことができる「受託型プラットフォーム」へと発展することが、現段階で考えられる「プラットフォームの最終的機能」である(中川忠宣ほか 2014)。

ただし、このような解決策においてもなお、課題はある。それは、学校と地域が共に認識する「教職の専門性」とのバランスである。

浜田博文ら(2018)は、「官民一体学校」と「学校支援地域本部」の個々の事例において、学校支援を行うステークホルダーは等しくこの「教職の専門性」を尊重し、コンフリクトを避ける傾向があることを明らかにした。官民一体型学校においては、当初行政側が意図していなかった効果として地域住民の学校への関わりが強くなったものの、ある地域住民の語りからは、もともと学校や教員は侵すことのできない「専門性」を持っていると認識されていることがわかる。また市全体が CS を導入している別の地域で先進的とみなされている学校支援地域本部においては、「現場の先生に負担をかけない」言説を中心とした、学校教育の本分

(中核領域)は教師の領域/地域は後方支援に徹底、との論理が概ね共通に確認された(浜田博文ほか 2018)。このような支援に徹するという意識は、学校教育への信頼の証であると同時に、非教職アクターにとって教職アクターの裁量する分野が代替不可能かつ不可侵であるゆえに不透明性が増すことが危惧される。言い換えれば学校へのアカウントビリティの追求を鈍らせる可能性がある。

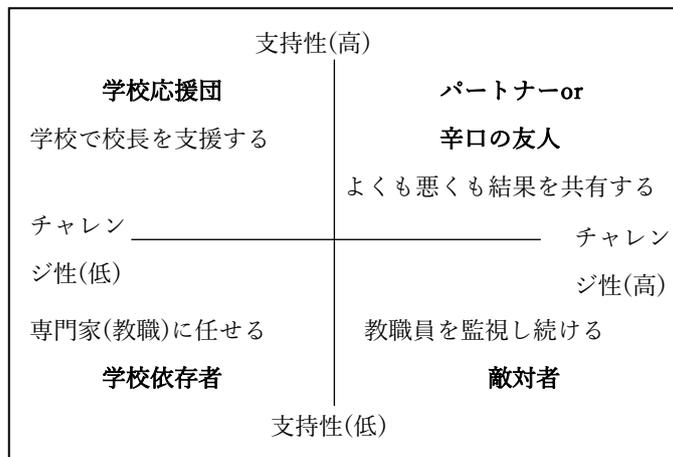
また浜田博文ら(2019)は、滋賀県、茨城県、鹿児島県、神奈川県、千葉県、富山県の計6地域の任意の小学校教諭を対象にした座談会で、教職員自身の「教職の専門性」に対する認識を明らかにした。そこでは、多様な児童に知識を授ける専門性と共に、児童の全人的な成長を支え促す役割について語られている。そして教育方法とは児童との対話を媒介に、彼らの実態に合わせつつ教員が模索・選択するものであり、他者から与えられて満足することも、特定の方法を唯一最善とすることもない(浜田博文ほか 2019)。このような認識は、教職アクターの職務遂行範囲を拡張し、その境界を曖昧にすると同時に、ステークホルダーを始めとする非教職アクターが必要に応じて積極的に学校の授業改善に介入することへの抵抗につながる可能性がある。

IV. 考察

以上で述べた多様な学校と地域の関係を学校への支持と関連付けて考えるには、イギリスの教育・技能省発行の『未来の学校理事会』(DfES 2004)の学校理事会の役割が参考になるだろう。イギリスでの学校理事会の役割は、①学校のビジョンと戦略目標を設定して、そのための計画と方策を承認すると共に、教育資源の効果的な活用を行うこと、②教育活動の実施状況に対するモニタリングと評価を実施して、学校運営の支援(支持)と改革のために校長にとっての辛口の友人として活動すること、③児童生徒と保護者に、そして地域社会と学校への資金提供者などに対する学校の責任を保障すること、の3点を示している(佐藤晴雄 2017)。

日本のCSでよく見られるのは、図の「学校応援団」に位置する学校である。しかし、学校運営協議会が学校課題の改善を促すようなチャレンジ性を発揮するには、より積極的な「パートナーor辛口の友人」に位置する必要がある。しかし、「学校運営協議会設置規則」でスクール・ガバナンス的機能が削られることで、CSは「学校応援団」の位置に留められる。また、ステイクホルダー自身が「学校依存者」となり、「パートナーor辛口の友人」になる必要性を感じないケースもある。

図I チャレンジ性と支持性のバランス関係



(出所)DfES, 2004, Governing the school of the future, p. 6

V. 結論

これまでの知見から、概して学校地域協働活動のコーディネート機能をもつ組織(例えば専任コーディネーターを含んだ学校運営協議会や学校支援地域本部)がプラットフォーム体制を作り、様々な学校教育支援システムを構築することがCSにおける諸課題解決の鍵となるといえる。ただし、学校と地域の協働を支えるコーディネート機能が円滑に行われることで充実するのは、ソーシャル・キャピタル的機能による活動である。一方で、スクール・ガバナンス的機能を充実させるには現在の学校教育における教職アクターと非教職アクターの間を、忌憚なく意見が交わせるほどに高め合うとともに、お互いの職務遂行範囲の境界を、学校課題へ円滑な対応ができるように定める必要がある。CSが「よりよい学校教育を通じてよりよい社会を創る」という理念のもと「社会に開かれた教育課程」を進めるには、教職員だけではなくより多くの協力のもと、従来に加えてさらなる工夫が必要であることは明白である。よりよい学校教育のために従来の学校改

善のシステムを改めて見直すことで、これからの時代に沿った学校改善のシステムの姿を立ち上げることができるのではないだろうか。

VI. 引用参考文献

- ・ 安藤知子, 2000「教師の成長」概念の再検討『学校経営研究』第 25 卷, 99-121 頁。
- ・ 浜田博文, 安藤知子, 山下晃一, 加藤崇英, 大野裕己, 高谷哲也, 照屋翔大, 朝倉雅史, 高野貴大, 2018「新たな学校ガバナンスにおける『教育の専門性』の再定位: 武雄市『官民一体学校』と B 市『コミュニティ・スクール』の事例分析」『筑波大学教育学系論集』第 42 卷, 45-71 頁。
- ・ 浜田博文, 安藤知子, 山下晃一, 加藤崇英, 大野裕己, 高谷哲也, 照屋翔大, 朝倉雅史, 高野貴大, 2019「新たな学校ガバナンスにおける『教育の専門性』の再定位(2): 小学校教員の専門性認識に関する分析を中心に」『筑波大学教育学系論集』第 43 卷, 1-24 頁。
- ・ 石井卓児, 2018「教育財政ガバナンスの構造的変容と学校経営の自律性をめぐる理論的課題」『日本教育経営学会紀要』第 60 号, 16-29 頁。
- ・ 岩永定, 芝山明義, 岩城孝次, 2002「『開かれた学校』づくりの諸施策に対する教員の意識に関する研究」『日本教育経営学会紀要』第 44 号, 82-94 頁。
- ・ 石永定, 2011「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』No.37, 38-54 頁。
- ・ 木岡一明, 榊原禎宏, 1990「教師の授業認識に基づく授業経営の個業性と協業性—小学校における学年会の位置づけを中心に—」『日本教育経営学会紀要』第 32 号, 82-99 頁。
- ・ 水野和男, 2020「コミュニティ・スクールの成果とスクール・コミュニティの展開」『保健福祉学部紀要』Vol.12, 7-10 頁。
- ・ 森田次朗, 2013「社会科・公民科教育法における「社会参画」の可能性: コミュニティ・スクールを事例として」『京都社会学年報』第 21 号, 1-22 頁
- ・ 文部科学省, 2019「地域と学校の連携・協働体制の実施・導入状況について」報道発表, mext.go.jp
- ・ 長畑実, 2015「コミュニティ・スクールの推進に関する研究(2): コミュニティ・スクールの課題と展望」『大学教育』第 12 号, 78-94 頁。
- ・ 中川忠宣, 山崎清男, 2014「『教育の協働推進』と『コーディネート機能』の関係—優れた『地域による学校支援活動』実践の全国調査から—」『日本生活体験学習学会誌』第 14 号, 13-20 頁。
- ・ 中川忠宣, 山崎清男, 2016「コミュニティ・スクールにおける教職員の多忙化(仕事量の増加)及び多忙感(ストレス)に関する一考察」『日本生活体験学習学会誌』第 16 号, 57-64 頁。
- ・ 仲田康一, 2015『コミュニティ・スクールのポリティクス—学校運営協議会における保護者の位置』勁草書房。
- ・ 大林正文, 2015『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』大学教育出版。
- ・ 佐藤晴雄, 2010『コミュニティ・スクールの研究—学校運営協議会の成果と課題—』風間書房。
- ・ 佐藤晴雄, 2017『コミュニティ・スクールの成果と展望—スクール・ガバナンスとソーシャル・キャピタルとしての役割—』ミネルヴァ書房。
- ・ 佐藤晴雄, 2019『コミュニティ・スクール—地域とともにある学校づくりの実現のために—』エイデル研究所。
- ・ 辻野けんま, 榊原禎宏, 2016「『教員の専門性』論の特徴と課題—2000 年以降の文献を中心に—」『日本教育経営学会紀要』第 58 号, 164-174 頁。