

義務教育学校における多様性と平等性に関する実証的研究

— コミュニティ・スクールに着目して —

平成 25 年 4 月 22 日受付

西川 信 廣*

要 旨

本論は、平成 24、25 年度特定課題研究「義務教育学校における多様性と平等性に関する実証的研究 — コミュニティ・スクールと施設一体型小中一貫教育校に着目して —」の初年度の研究報告である。本課題研究は、コミュニティ・スクールと施設一体型小中一貫教育校を、近年急速に進む公立義務教育学校の多様化の具体化ととらえ、政策としての多様化が何を指すものであり、どのような課題を有するものかについて実証的に明らかにすることを目的とするものであるが、24 年度はコミュニティ・スクールに対する行政担当者、校長の意識を中心に考察を進めたので、本論ではコミュニティ・スクールに関する考察を中心に報告する。

キーワード：コミュニティ・スクール，多様性(diversity)，平等性(equality)，公正性(equity)，卓越性(excellent)

はじめに — 問題の所在 —

近年、コミュニティ・スクールや施設一体型小中一貫教育校を典型とした公立義務教育学校の多様化が進行している。これまで、我が国の義務教育は地域間格差の解消を目指し、平等性・公平性を優先した施策が展開されてきた。昭和 30 年台までは現在より中央と地方の経済格差は大きく、教育行政担当者は、地域間格差を可能な限り小さくする施策を展開してきた。「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」や公立義務教育学校の教員(事務職員を含む)給与の 3 分の 1 を国が負担し、3 分の 2 を都道府県が負担することなどを定めた「義務教育費国庫負担法」などは、その平等化の実現を目指して法制化されたものである。

それは、一定の勤務年数毎に教職員が定期的に移動する人事行政制度や、校舎建築に関する厳しい規格等によって補完され、同一市町村内であればどの小中学校でも同じ質の教育を受けられるという「安心感」を定着させることに成功した。しかし、現実には同一市町村内でも校区間の住民の所得や

* 京都産業大学文化学部

不動産評価額には大きな差がある場合もあり、また小規模校、大規模校も存在する。しかしこれまで教育行政施策は、公立義務教育における平等性を優先した施策であったがゆえに、地域環境や家庭環境の多様性や、ひとり一人の子どもの発達状況に応じたきめ細かな施策を展開することが十分ではなかった。荻谷は、このようなこれまでの義務教育に対する施策を「面の平等」⁽¹⁾とよび、それは地域や個々の子どもの必要に見合った実質的平等(公正性)を目指すものではなく、画一的で硬直した教育制度を生み出してきたと論じる。

では、コミュニティ・スクールや施設一体型小中一貫教育校の創設に具現化されつつある公立義務教育の多様化は、何を目的として制度化されたのであろうか。これまでの(面の)平等性を追求する教育政策とは何がどのように違うのであろうか。またコミュニティ・スクールや施設一体型小中一貫教育校の開設は、原則として市町村教育委員会の判断によるものであるが、その設置状況には大きな地域格差がある。その格差を生じさせているものは何かなどについて考察を進めるのが本研究の狙いである。

第1章 地域とともにある学校づくりとコミュニティ・スクール

(1) 節 地域とともにある学校づくりとは何か

我が国の義務教育を所管する文部科学省初等中等教育局では、地域とともにある学校づくりを最重要テーマに掲げ、平成21年以降毎年全国各地で「地域とともにある学校づくり推進協議会」を開催し、その趣旨の周知に努めている。各会場では地域とともにある学校づくりに関する資料集が配布されるが、平成24年8月に大阪市中央公会堂で開催された同協議会で配布された資料集には以下の様な記述がなされている。

子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ

～地域とともにある学校づくりの推進方策～(概要)

1. 議論の背景と問題意識

○学校と地域の連携は教育施策の中心的な柱として推進されてきたが、東日本大震災の被災地において多くの学校が避難所としての役割を担っていることは、地域における学校の役割を改めて強く認識させた。

○今後、全ての学校が、小・中学校の連携・接続に留意しながら、地域の人々と目標(子ども像)を共有し、地域の人々と一体となって子どもたちをはぐくんでいく「地域とともにある学校」を目指すべきである。

2. 地域とともにある学校

○「地域とともにある学校」を実現していくためには、学校と地域の人々との間での目標の共有や地域の人々の学校運営への参画が必要となる。関係者が当事者意識を持って「協議」を重ね、「協働」して活動することやそれを上手く進めることができる校長の「マネジメント」ととも

に、教育委員会と教育長の明確なビジョンと行動が求められる。

○子どもを中心に据えた学校と地域の連携は、子どもの育ちにとどまらず、大人たちの学びの拠点を創造し、地域の絆を深め、地域づくりの担い手を育てることにつながる。

○今後、学校は、学校の課題にとどまらない地域の課題を解決するための「協働の場」となることで、「地域づくりの核」となることができる。

3. 今後の推進の在り方(国は何をしていくべきか)

○地域とともにある学校づくりの推進のために、各地域・学校の自発性と独自性を基本とした教育委員会・教育長の主導的役割に期待するとともに、国には各地域・学校での取組を後押しする運用上、制度上、財政上のあらゆる角度からの支援を求める。

○国に対し、次の5つの推進目標を提案する。

①今後5年間でコミュニティ・スクールを全公立小中学校の1割に拡大

②実効性のある学校関係者評価の実施

③複数の小・中学校間の連携・接続に留意した運営体制の拡大

④学校の組織としての、マネジメント力の向上

⑤被災地の学校の再生と震災復興の推進力となるような総合的な支援

4. さらに検討していくべき中長期的課題

○学校のガバナンスに関する課題など、地域とともにある学校づくりを促進していく上でさらに検討が必要な中長期的課題については、国に対し、十分な検討を要請する。

この資料には、地域とともにある学校づくりが求められる第一番目の要因として災害時における学校と地域の連携の必要性があげられている。東日本大震災では多くの児童生徒が犠牲になり、また避難所としての学校の役割が再認識されたこと(実際には、校長・教職員と地域住民の意思疎通が十分でなく、様々なトラブルが生じたことも報告されている)がその背景にある。平成23年度に開催された同協議会で配布された資料集には、まだ上記のような記述は見られないことから、東日本大震災がそれまでの地域とともにある学校づくり推進施策に新たな観点を盛り込ませたことがうかがえる⁽²⁾。

ここで述べられている地域とともにある学校づくりの必要性は、災害時において学校が避難所を始めたとした様々な役割を果たすためには、日頃から地域と一体となった取組が求められることに加えて、子どもの学力の課題がその格差の拡大にあり、それが家庭階層と相関を持ち(生活習慣、学習習慣など)、学校と家庭、そして地域とが一体となって協働して子どもを育む体制づくりがなければ現状を改善できないという認識がうかがえる。また、学校は子どものためだけに存在するのではなく、「大人たちの学びの拠点」でもあり「地域づくりの核」であるという認識も明確に述べられている。

明治政府が教育の普及を国家の中心的施策に位置付け、学制序文(明治5年)に示された「邑に不学の戸なく 家に不学の人なからしめんことを期す」という国民皆学の理念は、義務教育終了後の高校進学率全国平均98%という数字(平成24年度)に示されるように、今日では少なくとも量的には

完遂されたといつてよい。戦前の義務教育学校の教員は、各府県に設置された師範学校での養成を原則とし、そこでは「順良・親愛・威重」の三気質の形成を目的とする画一的な養成教育が行われ、授業方法ではヘルバルトの5段階教授法を基本とする教師からの教授を中心とする教育が展開された。世界史的にも近代国家形成期における義務教育の目的は第一義的に「国民形成」であり、我が国においてもそれは例外ではなかった。またそれは、優秀な労働力の創出、科学技術の進歩 — 近代化 — に大きく貢献してきた反面、我が国に特徴的に見られるように、国家主義的中央集権体制に組み込まれた場合、批判的思考力(critical thinking)の醸成や、地域や個々の子どもの多様性に対応した柔軟な教育の提供には十分に対応することは出来なかった。

上にも述べたように、今日における学校教育の最大の課題は低学力ではなく、学力の格差の拡大である。それは社会階層の分化・拡大と相関した家庭階層の分化・拡大の結果であり、学校・家庭・地域が一体となった取組がなければ、単体としての学校の努力だけでは対応できない状況に至っていることを意味する。子どもの実態を認識し、それに対する学校の取組を理解し、学校と協働して家庭と子どもを支えることができる教育力のある地域(community solution 共助)をつくるのが喫緊の課題なのである。その核になるのが学校であり、そこでの地域とは通常中学校区が想定される。そこにも小中学校の連携が求められる要因の1つがある⁽³⁾。小中一貫教育については後述するが、次節では地域とともにある学校の制度的具体化であるコミュニティ・スクールについて考察する。

(2) 節 コミュニティ・スクールとは何か

世紀の転換期を迎えようとしていた平成12(2000)年4月に、学校教育法施行規則の改正が行われ、「開かれた学校づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民等の意向を反映し、その協力を得るとともに、学校としての説明責任を果たす」ことを目的とする学校評議員制度が法制化された。いわゆるバブルの崩壊からの立ち直りの兆しも見えていなかった当時、学校現場でも不登校やいじめなどの病理現象が大きな問題となっていた。学校の常識は社会の非常識という言葉に代表されるように、学校はあまりにも一般社会からかけ離れた論理で動いているのが現実であり、もっと地域や保護者の意見を取り入れた運営(協働統治 governance)をすべきであり、加えて公立学校は税金で運営されているのに情報公開が不十分でありもっと情報公開をすべき(accountability)であるなどという批判が「開かれた学校」というフレーズに凝縮され、民間人校長の導入を始めとする様々な施策が展開されたのである。もちろん、平成7年1月の阪神淡路大震災の際に、それまで地域との連携が十分でなかったため、避難所運営にも多くの課題が生じたこと反省も、別のベクトルとして「開かれた学校」づくりの促進要因となっていた。

学校評議員は、学校教育法施行規則第49の2において「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べるができる」と簡潔にその目的が記されているが、文科省の補足説明によれば「開かれた学校づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民の意向を反映し、その協力を得るとともに、学校としての説明責任を果たす」⁽⁴⁾ためのものとされている。

同制度は、当該学校の職員以外の者が校長の推薦によって学校に意見を述べることを担保した画期的な制度であるという評価もあったが、実際にはそれが「評議員会」といった合議体ではなく⁽⁵⁾、個人として校長に助言をするという性格であったこと、さらには学校としての説明責任を果たすための制度、つまり学校の情報を外部へ発信するための制度と位置づけられたため、学校運営への参画を目指すものではなく、法定後10年が経過した現在では、ガバナンス(協働統治)の確立を目指す制度とはなり得ていないのが現実である。

続いて平成16年3月には中央教育審議会が、答申「今後の学校の管理運営の在り方について」において、地域が学校運営に参画するための学校運営協議会を設置した新しいタイプの公立学校の設置を提言した。現在では、学校運営協議会を設置した学校を教育委員会の判断によって、「コミュニティ・スクール(地域運営学校)」と称することができることとされている。学校運営協議会は、平成16年地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正によって法制化されたが、文科省はその導入目的として「近年、公立学校は保護者や地域住民の様々な意見を的確に反映させ、地域に開かれ、信頼される学校づくりを進めていくことが求められていることから、これまでの学校運営の取り組みをさらに一歩進めるものとして学校運営協議会を導入した」⁽⁶⁾と述べている。

具体的には地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の5において、

- ①校長の作成する学校運営の基本方針(教育課程の編成等)の承認を行う。
- ②学校の運営に関して、教育委員会又は校長に意見を述べる。
- ③教職員の任用に関して、任命権者に意見を述べる。

とその役割が例示されている。

やや総括的に言えば、コミュニティ・スクールとは地域住民、保護者が学校運営に参画する新しいタイプの公立学校であり、それは学校を設置する地方教育委員会の判断により設置可能であり、学校運営に地域住民、保護者が参画するための制度的保障として設置されるのが学校運営協議会であるということになる。学校運営協議会は、法律で教職員の任用に関して一定の影響力を持つとされており、別の表現をすればコミュニティ・スクールとは、公立学校ではあるが教育委員会の管理から離れ、地域住民、保護者、教職員が一体となって(協働して)運営する学校ということができる。

我が国で始めてコミュニティ・スクールとなったのは東京都足立区立五反野小学校とされるが、同校は平成14年度から文科省の「新しいタイプの学校運営に関する実践研究」の研究指定をうけ、地域検討委員会やコミュニティ・スクール委員会を設置し、新しいタイプの学校づくりに取り組んでいた⁽⁷⁾。平成15年1月には学校理事会を設置し、コミュニティ・スクールとしてスタートすることとなった。同校が学校運営協議会ではなく学校理事会と称したのは、そのモデルをイギリスの学校理事会(school governing body)に求めたからである。ここではイギリスの学校理事会について詳細に論じる紙数の余裕はないが⁽⁸⁾、イギリスはM.サッチャー政権期にいわゆる新自由主義教育改革を断行した。それは1988年教育改革法として結実するが、その中心的施策が教育委員会を廃止し、全ての公立学校に地域住民、保護者、教職員、行政関係者からなる学校理事会を設置し、学校予算は児童生徒

数に応じて総額で各学校に配当され、その用途は学校理事会で決定し、教職員の採用人事も学校理事会で行うというものである。それは学校選択制とセットで競争原理によって公立学校を活性化しようとする意図のもとの政策であった。当然ながら、学校選択制を導入しても個々の学校が、従来のように教育委員会からの指揮命令のもと、人事権も予算費目決定権もなければ、公立学校間の多様化は実現されず、選択肢の広がりには至らない。保護者の選択権の保障という新自由主義教育政策の具体化のためには、個々の学校の裁量権の拡大が不可欠なのである。

詳細は次章となるが、我が国のコミュニティ・スクール導入に大きな役割を果たしたのは、当時教育改革国民会議の委員であった金子郁容慶応義塾大学教授と、以前金子と大学の同僚でもあった鈴木寛参議院議員であった。彼らはアメリカのチャータースクールとイギリスの公立学校改革を詳細に研究し、基本的にはイギリスの学校理事会をモデルとした学校運営協議会を構想したとされる。地教行法によって学校運営協議会が法定されるのはそれから半年後であり、時系列的にも五反野小学校がイギリスの学校理事会をモデルとし、自らを学校理事会と称したことはむしろ自然であったと解すべきであろう。

五反野小学校学校理事会の初代理事長である大神田賢次が著した「日本初の地域運営学校」(長崎出版、2005年)は、「それでは法律に規定されている校長の職務権限はどうなるんだ。」「校長さん、これは学校の改革でなくて、革命なんだ!」という理事会の議論場面から始まる。当初の理事会は、地域代表3人、保護者代表3人、校長、教職員3人(校長の推薦)、行政代表1人で構成されていたが、議論の結果として学校理事会は校長の公募制を導入し、翌年度からは民間出身の校長が誕生することになる。この結果は、学校理事会がその意に沿わない現任校長を解任し、新校長を任命したという受けとめられ方をし、特に職員団体は、学校理事会は学校教育の中立性を損なうおそれがあるとして、今日までコミュニティ・スクールには慎重な態度を取り続けていることの最大の要因となった。なお、コミュニティ・スクールは、文科省が全国で3000校の開設を目指すという方針を打ち出したこともあり、以下に示すようにその数は増加しつつある。

平成24年度コミュニティ・スクールの指定状況

	指定校数	増加数(前年度比)
幼稚園	55	13園増
小学校	786	247校増
中学校	329	130校増
高校	6	2校増
特別支援学校	7	2校増
合計	1183	394校増

指定校数の推移

平成 17 年 4 月 1 日	17 校
平成 18 年 4 月 1 日	53 校
平成 19 年 4 月 1 日	197 校
平成 20 年 4 月 1 日	341 校
平成 21 年 4 月 1 日	475 校
平成 22 年 4 月 1 日	629 校
平成 23 年 4 月 1 日	789 校
平成 24 年 4 月 1 日	1183 校

設置する小中学校すべてをコミュニティ・スクールに指定している教育委員会

福島県大玉村(3校)	東京都三鷹市(22校)	神奈川県開成町(3校)
新潟県聖籠町(4校)	新潟県上越市(76校)	三重県鈴鹿市(40校)
滋賀県長浜市(41校)	岡山県早島町(2校)	岡山県矢掛町(8校)
山口県柳井市(17校)	山口県周南市(46校)	山口県長門市(17校)
高知県大川村(2校)	福岡県春日市(18校)	福岡県福津市(10校)
福岡県宇美町(8校)	福岡県岡垣町(7校)	福岡県筑前町(6校)
熊本県氷川町(5校)	熊本県小国町(2校)	福岡県産山村(2校)
宮崎県えびの市(9校)	鳥取県南部町(5校)	

都道府県単位で見ると、東北地方には開設数が少なく、九州地方には比較的多く見られる。(東北6県で14校、九州7県で115校)京都市には183校、岡山県では145校、山口県では139校が開設されているが、山形県、静岡県、富山県、石川県、福井県、愛媛県、鹿児島県では平成24年4月時点では1校も開設されていない。この「地域差」の原因については次章で考察するが、極めて複雑な背景があることは言うまでもない。ただ、例えば福井県や大阪府のように地域・運営協議会や学校協議会などの名称をつけ、独自の定義付けを行なって学校と地域・家庭の連携を進めようとしている地域もあるが、文科省の「基準・定義」に沿わないと判断された場合はコミュニティ・スクールと認定されないため、この数字が必ずしも全国の実態を正確に示しているとも言えない。

(3) 節 学校支援地域本部とは何か

本章では、地域とともにある学校づくりの具体化として、学校評議員、学校運営協議会を取り上げたが、もう一つ学校支援地域本部についても触れておかなければならない。学校支援地域本部とは、基本的には中学校区単位に設置される地域住民のボランティアの集まりで任意団体である。現時点では法的な規定はなく、任意設置である点は学校評議員や学校運営と同様であるが、学校運営協議会が地域住民、保護者の学校運営への参画を担保する制度であるに対して、学校支援地域本部は学校長が、学校に必要な支援を地域団体(多くは社会教育関係団体)に依頼するための組織である。文科省のHPに

は、「校庭の樹木の剪定や登下校時の子ども見守り隊」などが例示されているように、ほとんどの自治体では学校支援地域本部を、学校を支援するボランティア組織と位置づけている。学校運営協議会を設置した学校が平成 20 年 4 月時点で全国で 343 校(平成 24 年 4 月では全国で 1183 校)であったのに対し、学校支援地域本部は文科省が設置に際して若干の予算措置を施したこともあり、同時期に既に 1500 箇所以上の中学校区に設置されており、その後も急速に数が増えている。

学校支援地域本部がコミュニティ・スクールに比べて急速に普及しているのは、単に財政的措置(平成 23 年度まで設置初年度に研究費名目で 50 万円程度の研究費が交付されていた。)が講じられたためだけではなく、それが学校運営に直接的に関与するものでなく、学校の要望に応じて学校の「お手伝い」をする組織と理解されたからである。その所管は文科省では生涯学習局であり、地方教育委員会では学校教育課所管はなく社会教育課所管となっていることもそれを示している。この学校支援本部の存在は、コミュニティ・スクールの性格付けに一定の関係を持つことになる。

(4) 節 コミュニティ・スクールのタイプ — 関東型, 関西型 —

コミュニティ・スクールは、そのモデルがイギリスの学校理事会であったように、学校運営への地域住民、保護者の参画を実現することを目的とするものである。足立区立五反野小学校が校長公募制を採用したのも、勤務年限で定期的に移動する校長・教職員に継続性のある学校運営は困難であるとし、地域住民が学校運営の基本方針を決定すべきであるという判断からである。つまり教職員は「風の人」、地域住民は「土の人」である。しかし、これまでの我が国の公立学校は、文科省 — 都道府県教育委員会 — 市町村教育委員会 — 学校長という縦の指揮命令系統で運営されてきており、そこで優先されたのは平等性・均質性であった。それに対し、五反野小学校の学校理事会は、学校運営に地域住民、保護者が積極的に参画し、地域の特性に応じた教育を展開するために学校裁量権を拡大しようとする新制度のねらいを具現化したに過ぎない。しかし、我が国の「学校は、お上のもの。学校運営では、専門家としての教師の判断が優先される。」という教育文化・伝統が、学校理事会と教職員、職員団体との間に大きな軋轢を生じさせることになる。その後、東京都を中心とする関東圏では、地教法に規定された権限(学校運営の基本方針に対する承認、教職員の任命に関して任命権者に意見を述べる)を重視した学校運営協議会が多く設置されることになる。背景には、東京都 23 区のうち 19 区が学校選択制を導入していたように(平成 20 年時点)、新自由主義的な教育政策が関東圏で積極的に推進されていたことがあることは言うまでもない。

それに対し京都市では当時の門川教育長(現市長)の「京都の学校運営協議会は、学校の応援団です。学校をまな板に乗せ、批判するための制度ではありません。地域と学校が共に汗をかく『共汗関係』を築くことが狙いです。」⁹⁾と述べ、学校運営協議会は学校と協力して子どもの育ちを支えるための制度であると説明している。「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」平成 16 年 11 月 26 日教育委員会規則第 3 号には、
第 8 条 校長は、次の各号に掲げる事項について、協議会の承認を得るものとする

1. 教育目標及び経営方針
2. 教育課程の編成に関する基本方針
3. 予算の編成に関する基本方針
4. その他校長が必要と認める事項

とあり、「教職員の任命に関して任命権者に意見を述べる」という権限は記されていない。近年では京都市教育委員会は学校運営協議会の性格として「(学校の)辛口の友人」という言葉を使っているが、教職員の任命に関する権限を明記していないのは、京都市には「FA 制度・公募制度」と呼ばれる以下の様な独自のシステムがあるからでもある。

- ①教員公募制度(学校運営協議会を設置している学校で、希望する学校が基礎条件。採用6年以上、現在校3年以上勤務の教員が基礎条件)
→転入者を希望する学校が、「希望する人材」をHP等で公募し、その条件を見て応募してきた教員を学校が独自に選任する。(通常1名まで)
- ②FA 制度(採用10年以上、現任校3年以上を基礎条件とした異動システム。FA 宣言し名簿に記載されると、招聘したい学校と個別に交渉でき、自分で異動先を決定できる。)
- ③学校予算のキャリーオーバー制度(学校配当金の年間40万円までを次年度にキャリーオーバー出来る制度)

かように京都市では、各学校に人事・予算における一定の裁量権を与えているため、学校運営協議会に改めて人事に関する権限を付与するには及ばないという判断であると思われる。同時に京都市には、学制制定以前から町衆が自宅の竈の数に応じて基金を出し合い(竈金)、番組(ブロック)毎に小学校を作っていた伝統があり(番組小学校)、学校が地域に根づき、地域住民が学校を支える伝統があるため学校の応援団という理解が浸透しやすいと説明する教育委員会関係者もいる。

京都市のコミュニティ・スクールは全国の1割を越え、今後もその数は増加することが確かである。その背景には、京都市の伝統に加えて、学校運営協議会の性格を学校の応援団と規定することで教職員、職員団体の「反発・警戒」を小さくしている側面が確かにある。関西では、このような性格付けをしている地域が多く、これを「関西型」と称することにする。一部の学校経営研究者には、「関西型」の学校運営協議会は、PTAに毛の生えたようなもので、学校支援地域本部とも区別がつかないと批判する向きもあるが、上記したような義務教育学校に対する文化・伝統がある我が国においては、一足飛びにイギリスの学校理事会が有する権限を学校運営協議会に付与し執行することは、過剰な批判や警戒心をもたらすという判断が関西の行政担当者には共有されている。そこには「関西人の知恵」が感じられる。

第2章 コミュニティ・スクールに対する学校関係者の意識

(1) 節 コミュニティ・スクール校長に対する意識調査結果

既に述べたようにコミュニティ・スクールは、平成24年4月時点で全国で1183校が開設されて

いる。コミュニティ・スクールの校長に対する意識調査としては、佐藤晴雄らが平成19年に行った調査がある。当時は全国30都府県・478校のコミュニティ・スクールが開設されていたが、佐藤らは全ての学校に対して郵送法による意識調査を実施した⁽¹⁰⁾。回答数は185校園(小学校135校、中学校40校、幼稚園・高校・特別支援学校計10校)であった。その他、文科省が平成23年7月から11月にかけて全国6ヶ所で開催された「地域とともにある学校づくり」推進協議会の参加者に対して実施した意識調査などがある。アンケート内容は、

- ①校運営協議会について(各プログラムの満足度、コミュニティ・スクールへの理解度など)
- ②地域との連携の現状(取り組んだ満足度、取組状況など)
- ③学校の組織運営・マネジメントの現状(取組状況、地域との連携など)

からなり、合計1301の回答を得ている⁽¹¹⁾。

佐藤らの調査は、コミュニティ・スクールに関する初めての全国規模の意識調査であるが、調査時点で全国のコミュニティ・スクールのうち96校園が京都市立の学校園であり、調査報告書には回答した学校園の地域属性はあきらかにされていないが、単純に回答校の2割強が京都市立の学校園であることが推測され、同調査が京都市の属性に大きく影響され、調査結果に「偏り」があるという評価は免れない。例えば、同調査報告書が典型的なコミュニティ・スクールの特徴として挙げている、

第一：古くからの住民がいる地域に多く存在し、標準規模以下の学校に多く見られる。

第二：指定校以前に着任した校長が多い。校長については、指定の準備を行った者がそのまま指定校後も続投し、コミュニティ・スクールの基礎づくりを担う傾向がある。

第三：学校運営協議会の設置準備は半年未満という学校が7割前後であるが、平成19年度の指定校は16、17年度の指定校よりも準備期間が長くなっている。

第四：多くの学校は学校運営協議会設置に伴い学校評議員・類似制度を廃止している。ただし、小・中学校では約20%が両者を併設させている。

という結論も、京都市のコミュニティ・スクールに強く見られる傾向であることから調査結果の偏りが一定推測できる⁽¹²⁾。

また文科省が実施した意識調査も、「地域とともにある学校づくり推進協議会」の参加者に対する調査であり、これもまた一定の「偏り」があることが予測される。勿論、この2つの調査はコミュニティ・スクールに関する「基礎資料」⁽¹³⁾としての価値は十分にある。筆者は、両調査を参考に平成24年度にコミュニティ・スクールの校長と、調査時点でコミュニティ・スクールの指定を受けていない市町村の学校長に対して、上記の2つの調査と比較検討が可能なように共通質問を加えた意識調査を実施した。(質問紙は論末に掲載)

コミュニティ・スクール校長に対しては、当該市町村の全て(又は小学校、中学校どちらか全ての)学校をコミュニティ・スクールに指定している自治体の教育委員会と折衝し、調査の趣旨に賛同を得られた自治体に対して実施した。その際、各自治体間の学校数に大きな差異が生じないように調査対象を選定した。調査方法は、教育委員会を通して校長会等で質問紙を配布し、次回の校長会等で回収

するという方法を採用した。それゆえ、回収率はほぼ100%である。なぜ当該小・中学校の全てをコミュニティ・スクールにしている自治体を調査対象にしたかといえば、例えば広島県や和歌山県のように県下で1校のみをコミュニティ・スクールに指定している場合は、当該校はいわゆる「実験校」と位置付けられ、人事配置やその他の面で他の学校とは異なる配慮がなされている場合が多く、全国的な傾向を把握することを目的とする今回の調査では異質性が大きいと判断したからである。ただし、京都市においては全小・中学校をコミュニティ・スクールに指定しているわけではないが、他地域との量的バランスを考慮して3分の1の学校を無作為抽出して、郵送法で調査を行った。京都市立学校の回収率は約30%であった。

調査結果の分析については、数量的処理は素集計と単純クロス集計に留め、集計したデータを元に、教育委員会や校長にインタビューを実施し、数字に示されない「ホンネ」の部分をつまらなくすることを意識した。近年、学校や教育委員会に対する調査は極めて多く実施され、学校関係者は「機械的」に回答し、その「ホンネ」や政策担当者に対する批判などは数値化されないというケースが多い。そのため本研究ではアンケート調査は基礎データの収集という位置付けに留め、面談法による課題分析に力点を置いた。回収数は、小学校136校、中学校42校であった。以下、調査結果の概要を報告するが、地域表記においては都道府県の別なくX県、Y県と表記し、市町村も全てA市、B市と表記する。これは調査依頼時に、地域が特定されないことを条件に調査に協力する自治体が多かったためである。

以下主要項目に対する調査結果について考察する。まず回答者の属性については、小学校校長の44.1%が校長在職年数3年以下であり、85.3%の者が現勤務校校長在職年数3年以下であった。中学校でもそれぞれ42.8%、85.7%であり、同一校での校長在職年数3年をめぐりに異動が行われている状況を反映したものとなっている。校長の同一校在職年数は地域によって多少の違いがあるが、例えばX県では県立学校では最大3年を原則とするという方針が打ち出されており、それに従って県下の義務教育学校でも基本的には3年を最大とする校長人事が行われている。これはまさに公立学校における「面の平等性」を優先した施策であり、個々の学校の課題に応じて校長の在職年数を柔軟に判断するという人事行政は、むしろ例外となっている。X県教育委員会の担当者は筆者のインタビューに対して、「校長は、3年あれば自分の考える学校経営は行える。」と断言したが、果たしてそうだろうか。着任1年目は前校長が決定した校務分掌組織、担当者のもとで学校運営を行わねばならず、自らの経営理念を組織化出来るのは2年目からであり、それを実践できるのが3年目という現実からは、校長に期待されるのはひとり一人の校長の理念を活かした学校経営ではなく、均質的で学校間の差異が生じないことを最優先する学校経営であることが明らかである。そしてそれは、前年度踏襲主義という形で学校経営を画一化しているのである。

個々の学校に設置された学校理事会での人事権を保障しているイギリスやニュージーランドでは、同一校での勤務歴が20年を越えるという校長も珍しくない。学校理事会制度に代表される地域住民や保護者の経営参画が目指すものは、地域の実態に応じた柔軟で多様な学校経営であり、現校長がそ

の課題に正面から向き合い、実績を挙げている場合は長期にわたって校長職にあり続けるということも当然あり得るのである。逆に短期間で交代する校長ももちろん存在する。長期にわたって同じ人物が校長に在職するということは、学校経営の硬直化、ルーティン化を招く危険性もあるが、3年という年限で機械的に移動する人事行政の問題点も大きいことは明白であり、今後の研究課題である。

次に、「貴校がコミュニティ・スクールの指定を受けるに至った最も強い要因」に対しては96.6%の学校が「市長及び教育委員会の方針」と回答した。佐藤らの調査では「市長及び教育委員会の意向」と回答したものが46.5%であり、「学校自身の意向」が37.3%であった。今回の調査では「学校自身の意向」と回答したのは1.3%でしかなかったが、それは今回の調査が原則として当該市町村の全ての学校をコミュニティ・スクールに指定している自治体を対象に行なったためである。しかし、佐藤らの調査の数値も京都市の特性に大きく影響されており⁽¹⁴⁾、全国的には市長及び市教育委員会の方針に従ってコミュニティ・スクール化を進めている自治体が多いといえるが、詳細については次章で述べる。

「当該校(または中学校区)に学校支援地域本部、または地域教育協議会(一部の県では学校支援地域本部をこう称している)が設置されていますか」という問いでは、全体の66%が学校支援地域本部または地域教育協議会を設置していることがわかった。学校支援地域本部は、前述したように地域ボランティアによる学校支援を目的とするものであり、学校へのボランティアの定着を第一義的目的とするものである。それを基盤に学校運営協議会へと発展させようとする図式は容易に推測できる。またこの段階は、鈴木寛元文科副大臣の言う「義務教育学校の3段階発展論」の第1段階と言えるものであり、次に第2段階の「地域と学校の実情に精通した地域コーディネーターの育成」へと発展し、最終段階である第3段階としてのコミュニティ・スクールへと発展する図式に対応するものでもある⁽¹⁵⁾。「学校運営協議会の開催」については、全体の58.4%が「適宜開催」と回答し、14.6%が原則学期に1回程度開催していると回答した。追調査によると、学校行事との関係で不定期ではあるが年間3~4回開催しているというケースが多かった。

次に、コミュニティ・スクール制度の導入によって期待される成果について設定した16項目については、「地域が学校に協力的になる」に対しては100%が肯定的回答を寄せ、ついで「地域と連携した取組が積極的に行えるようになる」に対する肯定回答が全体で95.5%(佐藤調査では同項目はない)であり、ついで「学校が活性化する」が94.4%(佐藤調査では94.6%)、ついで「教職員の意識改革が進む」が83.1%(佐藤調査では95.1%)、「特色ある学校づくりが進む」が74.2%(佐藤調査では91.4%)であった。ほぼ予想通りの結果である。なお、この4項目の肯定率の順位は小学校、中学校で同じであった。「児童生徒の学習意欲が高まる」「児童生徒の学力が向上する」に対する肯定的回答はそれぞれ73.0%(佐藤調査では60.2%)、57.3%(佐藤調査では64.4%)であった。

実はこの16項目では否定率の高い項目を考察の材料とする事が有効である。「あまり当てはまらない」「全く当てはまらない」を合計した否定率が最も高かったのは、小・中学校とも「適切な教員人事が進む」であり、全体で87.6%(佐藤調査では50.3%)に達していた。この問いに対して「当て

はまる」と回答した者は0であり、学校長にはコミュニティ・スクール、すなわち学校運営協議会の設置は、教員人事の改善には繋がらないと考えられていることが読み取れる。後述するように、質問紙の調査分析の後で行ったインタビュー調査では、「外部の人間が人事に介入すること」への校長、教育委員会の「懸念」が具体的に聴取できた。

ついで、「保護者や地域からの学校に対する苦情が減る」に対する否定的回答も48.3%に達し、「地域と連携した取組が進む」に対する肯定回答が多かったことと合わせて考察すれば、地域と連携した取組が進んでも、「モンスターペアレンツ」と称されるような保護者や地域からの苦情は減るとは思えない、つまり取組は進むが、校長にとって学校運営のしやすい状況につながるとは思っていないのである。「保護者が学校に協力的になる」も全体で33.7%の否定率があり、コミュニティ・スクールになることで、地域、保護者との連携は進むと回答している反面、その実質が改善されるとは思っていないことがうかがえる。これを数字通り受け取れば、地域や保護者と連携した取組が進むが学校経営の実質は改善されない、つまり教職員にとっては多忙化だけが進むということでもある。「教職員の教育力が向上する」も否定的回答は33.7%に達し、「教職員の意識改革が進む」に対する肯定的回答が多かった(83.1%)ことを考え合わせると、期待と現実のズレというより、タテマエとホンネが見え隠れする回答結果であると言えよう。今回の質問紙調査はあくまで基礎データの収集が目的であり、追調査としてのインタビュー調査によって、その乖離の意味が読み取れる場面も多くあった。なお、これらの質問項目に対しては小中学校間で有意差は認められなかった。

次に、「教育委員会がコミュニティ・スクールを導入した理由(期待すること)は何だと考えますか」という問いに対しては、小・中学校とも「学校経営への地域・保護者の意思の反映」を第1位に挙げた者が最も多く、ついで「登下校見守り隊や営繕などの教育環境整備・改善」、「児童生徒への学習支援」、「教職員の意識改革」と続き「学校裁量権の拡大」は最も少なかった。第1位の「学校経営への地域・保護者の意思の反映」は制度原理そのものであり、2位、3位に位置付けられた項目に校長のホンネがあると考えられる。2番目に多く支持された「登下校見守り隊や営繕などの教育環境整備・改善」はまさに学校支援地域本部に期待される役割であり、校長がコミュニティ・スクールに期待するものも実はボランティアによる学校支援であるということが読み取れる。今回の調査は、地域間の母数の違いが大きいため、地域比較の要件を満たしておらず、地域間のクロス集計は行っていない。しかし、西日本のコミュニティ・スクール校長には、このような回答傾向が顕著であることが回収時の基礎集計から類推されたことを付記しておく。

次に「学校がその教育力を高めるためにはコミュニティ・スクールはぜひ必要である。」という考えに対する回答は、86.5%の者が肯定的回答を寄せた。この問いは「ぜひ必要」というワードが鍵であるが、全体では「否定的回答+わからない」を合わせると10.9%あったことも見逃せない。「コミュニティ・スクールの運営について最も課題となっているもの」についての自由記述には、90%の者が何らかのコメントを記している。それらを集約すれば「委員の選出が難しい。ボランティアの確保が困難。なり手が無い。」というものが最も多く見られ、「地域に振り回されることへの懸念。」や

「学校の主体性が確保できるか。」という表現で、コミュニティ・スクールの学校運営に不安を感じている記述も見られた。

最後の問いは、学校裁量権の拡大を保障する欧米型の学校理事会に対する5つの意見から、同意できるもの2つ選ぶように尋ねたものであるが、素集計では「欧米の学校制度に関する情報が少なく、判断できない」が55.0%で最も多く、ついで「幾つかの条件はつくが、学校の活性化のために必要な施策である」が46.1%、「学校の格差が拡大するので賛成できない」と「地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である」が28.1%で全く同率であった。現場の校長を始めとする教職員は、常に目の前の子どもに目を奪われ、欧米の教育事情はもとより、他府県の取組についても感知する機会が少なく「たこつぼ」と揶揄されることもあるが、この項目の回答からもその現状がうかがえる。このことは地域の実態(地域人材、有力な事業所の存在、伝統など)に疎い校長の存在につながり、そのことが地域と一体となった学校づくりの最大の課題となっているのである。

「学校の格差が拡大するので賛成できない」と回答した者のうち、もう一つの回答として42.9%が「競争主義に陥る危険性が高く、賛成できない」を選択しており、35.7%が「欧米の学校制度に対する情報が少なく、判断できない」を選択していた。前者は学校裁量権の拡大を競争原理に基づく新自由主義教育施策と捉えており、後者は、情報が少なくよく分からないが、学校裁量権の拡大による多様化の進行が「格差の拡大」につながると理解していると推測できる。

対して「幾つかの条件はつくが、学校の活性化のために必要な施策である」を選択した者においては、60.0%が「地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である」を選択し、34.0%の者が「欧米の学校制度に対する情報が少なく、判断できない」を選択していた。「競争主義に陥る危険性が高く賛成できない」を選択した者は0であった。筆者はこの結果から、前者のグループは、学校裁量権の拡大は、学校の活性化を促すための制度であり、多様化は地域に即した学校づくりのために必要な施策と捉えているグループ、後者を欧米の教育に対する情報は不十分だが、日本の学校を何らかの形で変革する必要があると考えているグループと理解して後のインタビュー調査に臨んだ。

(2) 節 コミュニティ・スクール未指定校校長に対する意識調査結果

今回の調査では、現時点でコミュニティ・スクールの指定を受けていない学校の校長にもコミュニティ・スクール導入に関する意識を尋ねた。調査対象は、原則としてコミュニティ・スクール校長調査を実施した市と同じ都府県下で、未だコミュニティ・スクールの指定を受けていない自治体を選んだ。しかし、質問項目に「コミュニティ・スクール制度について、これまで市教育委員会から説明がありましたか」という項目が含まれていることを理由に、調査を断られた市教育委員会も複数あったことは付記しておきたい。「説明はなかった」という回答が多くあると、市教育委員会の怠慢を批判されるという懸念からであろうが、今日しばしば指摘される教育委員会の対面を重視し、責任を取らず、リーダーシップが発揮できない制度的課題をここでも痛感した。

調査はコミュニティ・スクール校長調査と同様、教育委員会に趣旨説明を行い、承諾を得た市教育

委員会を通じて校長会などで質問紙を配布し、次回の校長会などで回収するという方法をとった。そのため回収率はほぼ100%である。質問紙配布は、コミュニティ・スクール校長の回答数と同数程度となることを考慮して行ったが、結果として回収数は小学校124校、中学校56校であり、コミュニティ・スクール校長とほぼ同数となった。

まず校長通算在職年数は、全体の76.4%が3年以下であり、現勤務校での校長在職年数も89.7%が3年以下であった。サンプル数が少なく単純な一般化は問題であるが、コミュニティ・スクール校長では現勤務校在職年数が3年以下の者は85.5%であったことを考えると、コミュニティ・スクール指定校の方がまだ現勤務校年数が長い傾向があるといえるかもしれない。

「これまでコミュニティ・スクール制度について、市教育委員会から説明はありましたか」という問いに対しては、81.0%が「かなり丁寧な説明があった」「ある程度の説明はあった」と回答した。未指定校に対してもある程度の説明はなされているようであるが、前述したように、この項目を理由に調査を拒否した市教育委員会も複数あることを考えに入れば、説明をしている市教育委員会が調査を受け入れた傾向にあることも推測され、実態についてはより丁寧な聞き取り調査が必要であると思われる。

次に、未指定校校長にコミュニティ・スクールに期待される成果について17項目を挙げ、それぞれに対して「当てはまる」「ある程度当てはまる」「あまり当てはまらない」「全く当てはまらない」「わからない」の回答を記入するように尋ねた。指定校校長に対しては「わからない」を選択肢に含めなかったが、未指定校校長の場合は、あくまで推測による回答であることを考慮して「わからない」を選択肢に加えた。小・中学校とも最も肯定回答率が高かったのは「保護者が学校に協力的になる」で全体の94.1%が肯定し、ついで「地域と連携した取組が組織的に行えるようになる」で、全体の91.2%が肯定した。ついで「地域の教育力が向上する」で89.7%が肯定的回答を寄せた。「児童生徒の学力が向上する」は33.8%が肯定したに過ぎず、指定校校長の肯定率が57.3%であったことと比較すると、実際の取組の中で児童生徒の学力の向上に手応えを感じている校長が増えているともいえよう。「適切な教員人事が進む」に対しては、22.1%が肯定したのみで、これは指定校校長の回答傾向と同じである。「保護者や地域からの学校に対する苦情が減る」に対しては、33.8%が肯定的回答をし、否定的回答は32.4%であった。指定校校長では同項目に対する肯定的回答は49.4%、否定的回答は48.3%であった。未指定校校長にたいしては「わからない」を用意したため(30.9%)単純比較は出来ないが、他の項目と比べて肯定率は高くはない。設問「保護者、地域からのクレームが増え対応に追われる」「学校の競争原理が持ちこまれる」はネガティブ質問であるが、肯定率は低く、それぞれ6.1%、27.9%であった。

「学校がその教育力を高めるためにはコミュニティ・スクールはぜひ必要である」に対しては、73.4%が肯定的回答をし、「否定的回答+わからない」は25.0%であった。指定校校長では、肯定的回答が86.5%であり、「否定的回答+わからない」は10.9%であったが、「否定的回答+わからない」が指定校校長で大きく減少している点に、取組を進める過程での「手応え」を感じている様子がか

がえる。なお、これらの質問項目に対しては小・中学校間での有意差は認められなかった。

「欧米の学校理事会に対する意見」を尋ねた項目に対しては(2つを選択肢回答)、「幾つかの条件はつくが、学校の活性化のためには必要な施策である」が61.8%、ついで「情報が少なく判断できない」が47.1%であった。「地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である」は41.2%、「競争原理に陥る危険性が高く賛成できない」は16.2%の肯定率であった。「幾つかの条件はつくが、学校の活性化のためには必要な施策である」を選択した者の58.5%が「地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である」を選択しており、回答傾向は指定校校長と類似したものとなった。

第3章 関係者へのインタビュー調査から

(1) 節 県教育委員会と市町村教育委員会の関係を中心に

これまでも述べた通り、本調査研究では質問紙調査のデータを元に聞き取り調査を行い、関係者の「ホンネ」を明らかにすることを目的としている。協力を得られた全ての教育委員会関係者とはインタビューを行ったが、当然ながら回答を寄せた全ての校長とインタビューは出来ていない。また調査者の実感としては、以前から顔見知りで、ある程度信頼関係のある校長、教育委員会関係者からの聞き取りと、初対面の校長、教育委員会関係者からの聞き取りではかなり質的な違いがあると思われる。それは対面調査の限界でもあり、始めに断っておきたい。

関西地方のZ県A市は、平成24年度から市内全ての小・中学校をコミュニティ・スクールに指定し取組を進めている。A市は、町村合併で行政区が広域化するなかで、地域とともにある学校づくりの重要性を市長公約としている。全国的に珍しい地域コーディネーターとして学校事務職員の加配を行うなど、学校と地域の連携構築に力を入れている⁽¹⁶⁾。

平成24年4月に着任した現教育長は元高校校長であるが、市長の「地域とともにある学校づくり」をA市にとって最重要課題であるとし、まさに市長と二人三脚で取り組みを進めている。市町村の教育行政施策の立案・遂行においては市長部局と教育委員会の連携が不可欠とされるが、A市はその典型事例である。A市の取組を考察するもう一つの視点は県教育委員会との関係である。地域コーディネーターとしての学校事務職員加配に見られるように、Z県教育委員会は基本的に市町村教育委員会からの要望を聞き入れる姿勢がある。これは、Z県教育委員会は主に高校教育を所管し、義務教育に関しては市町村教育委員会に委ねるという伝統があるためとA市教育委員会は説明する。確かに、例えば中国地方では市町村教育委員会に対する県教育委員会の「指導性」はかなり強く発揮され、市町村教育委員会教育長も基本的には県教育委員会が人選し派遣するという形態が主流である。義務教育学校長もその任命権は、県教育委員会にあると考えられている。その点から言えばZ県の市町村は、地域の特性に合った教育施策を展開しやすい状況にあると言えるが、同時に義務教育に対する県教育委員会の指導性に欠け、県としての統一性に欠ける傾向もある。それは「いじめ問題」などに対する市教育委員会と県教育委員会の連携の無さなどに顕著に表面化し、むしろZ県の弱点として批判される側面も持つ。県教育委員会と市町村教育委員会の連携は重要であるが、県教育委員会は市町

村教育委員会の取組を支援するという基本的な立場が求められる。

同じ関西地方のX県では唯一B市の小学校だけがコミュニティ・スクールの指定を受けている。X県では、国の学校支援地域本部事業に先駆け、全ての中学校区に地域教育協議会という組織を作り、地域が学校を支援する組織を構築していた。そのベースは、旧同和教育推進校間の連携であり、人権教育を核とする学校と地域の連携・協力を推進するための組織として制度化されたものである。X県は、学校と地域の連携は、この地域教育協議会を軸に取り組みという基本方針のもとで、コミュニティ・スクールの開設には慎重な姿勢を取り続けている。X県教育委員会の言葉を借りれば、コミュニティ・スクールに反対ではないが、その理念は地域教育協議会で十分達成でき、特にコミュニティ・スクールを指定する必要性を認識しない、ということになる。

それに対しB市市長は、選挙公約で「地域とともにある学校づくり」をかかげ、全ての小・中学校をコミュニティ・スクールにすると表明し当選した。その後、B市教育委員会とX県教育委員会との折衝が始まるが、その過程は、X県教育委員会関係者とB市教育委員会関係者との間で食い違いがある。B市教育委員担当者によれば、X県教育委員会は、「コミュニティ・スクールにするならば、地教行法に規定された3つの権限、とりわけ人事に関して、任命権者に意見を述べる権限を明示しなければコミュニティ・スクールとは認定できないといい、それを明記しないのなら既存の地域教育協議会を活性化することで目的は達成できる。」とB市の申し出を受け入れない姿勢であったという。X県教育委員会関係者に確認した所、「そのような事実は全くない。コミュニティ・スクールに指定するかどうかは全て市教育委員会の決定に委ねている。人事権に関するコメントはあくまで助言であり、X県教育委員会としてB市の方針に反対することなどありえない。」という回答であった。

筆者がさらに複数の関係者からの聞き取りを進めた結果、X県教育委員会がコミュニティ・スクールを指定しようとする市教育委員会に、人事権をポイントに「ハードルを高くした」ことは事実であると思われる。しかし、法の規定によれば、学校運営協議会を設置するかどうかは、当該学校を設置する教育委員会が決定する事項であり、その委員も当該教育委員会が任命するとなっている以上、最終的な判断は市教育委員会に委ねたということである。B市教育委員会は粘り強くX県教育委員会交渉し、現在全ての小学校をコミュニティ・スクールに指定し、可能な限り早く市内全ての中学校もコミュニティ・スクールの指定する方針である。

同じX県のC市は人口40万人の中核市であるが、現在コミュニティ・スクールの指定はゼロである。校長の中には、コミュニティ・スクールの指定を希望する者も複数いるのだが、C市教育委員会は慎重な姿勢を崩さない。筆者のインタビューに対して、C市教育委員会の関係者は、「X県教育委員会からコミュニティ・スクールに指定するなら、人権権に関する規定を明記するようにといわれており、そのことに対しては職員団体の合意が得られないので、市教育委員会としては時期尚早であると考えている。」と述べた。しかし、問題はC市教育委員会の真意がコミュニティ・スクール開設には慎重であるという点である。その理由は、「まだ実態がよく掴めず、性急な判断は控えたい。」という事に加えて、職員団体への配慮がある。関西地方では教育行政施策決定における職員団体の意向

は、関東地方より大きな意味を持つ。それはこれまで人権教育を中心に職員団体と人権団体が協働して果たしてきた役割と成果の反映でもあるが、状況として職員団体の意向を無視して教育施策を進められないという実態を生んでいる。

前述したように「関西型」のコミュニティ・スクールは、学校の応援団であり、人事に積極的に関与することを目的としないという特徴を持つ。しかしながら、地教行法の規定には、任命権者に意見を述べる権限が明記されており、職員団体がそれが特定の人間や団体の意向を受けて執行されるおそれがあることに警戒心を持つのはある意味では当然のことでもある。重要なことは、教育委員会がコミュニティ・スクールをどう定義し、何を期待し、どう運営するかを明確にすることである。それを明確に打ち出せない市教育委員会は、県教育委員会の「意向」を理由に積極的な施策を展開しないのである。教育に関する意思決定は、子どもと地域の多様化が進行する今日では、教育現場に出来るだけ近い所でなされるべきである。その意味からも市教育委員会が明確な方針を打ち出し、県教育委員会がそれを支援するという体制づくりが望まれるのである。

(2) 節 地域の核としての学校の意味

Z 県 A 市の校長に対するアンケート自由記述欄には、「学校運営協議会委員やボランティアの人選に苦慮する。」という記述が目立ったが、中には「小・中学校の教員人事は、全市的なバランスを考慮して行うべきで、人事権は教育委員会が有するべきである。地域のボス的な人の意見が、学校の中立性を損なうおそれがある。」という記述も見られた。X 県で、現時点ではコミュニティ・スクールを導入していない D 市教育委員会教育長は、コミュニティ・スクールの課題として「学校運営協議会の委員に、地域のボス的人物、或いは特定の政治的思想を持った人物や、運動体とつながりを持つ人物が任命されると、公教育の中立性が損なわれるおそれがある。」と筆者に述べた。規定では学校運営協議会委員は教育委員会が任命するとされているが、(地教行法第 47 条の 5) 実際は校長の推薦に基づいて教育委員会が任命するという形が取られている事が多い。校長が推薦するのだから、上記のような懸念がある人物は推薦しなければよいと思われるが、実際はそれまでの学校と地域の関係で、必ずしも校長が希望する人材ばかりで協議会が構成されるわけではない。〇〇氏を委員にしなければ自治会は動かないとか、その地域の大企業の関係者を外すわけにはいかないなどということである。そのような「事情」は、果たしてコミュニティ・スクールの課題と言えるだろうか。重要なのは「制度と運用」である。地域とともにある学校づくりが求められ、その具体的制度としてコミュニティ・スクールがある。そのような制度を運用する能力が我々に求められているのである。そのためには、校長の情報収集能力、経営能力、教育委員会の明確な方針、そして校長を支援する市町村教育委員会、市町村教育委員会を支援する県教育委員会の在り方が問われるのである。

A 市の校長の「委員の人選に苦慮する」、或いは「ボランティアの確保に苦慮する」というコメントは、実は「地域とともにある学校づくり」を進める上で最大の課題である。特に現状では学習支援ボランティアは、小学生の場合は地域の人や保護者でも指導が可能であるが、中学生になると指導に

困難が生じる。結果として中学生の学習支援は大学生中心となっていることが多い。都市部では大学生ボランティアの確保も問題はないが、山間郡部地域では非常に難しい。そのことを理由に、「地域とともにある学校づくり」は地域間格差を拡大するという意見もある。しかし、学習支援ボランティアを、「勉強を教える」のではなく、「学習習慣をつける」という観点で理解すれば、地域や保護者による中学生の学習支援も可能である。そこでのもう1つの重要な点は、地域や保護者によるボランティアは、子どもを教え指導するだけではなく、大人たちもともに学び成長する機会と理解することである。「学校は地域の核である。」と言われる所以は、それが子どものためだけに存在するのではなく、地域のすべての人々のために存在するからである。

子どもの課題は家庭階層と相関していることも既に述べた。学校と家庭の状況を理解して、地域がそれを支援するという構図が必要なのであり、ボランティアを典型とする種々の取組に関わる中で、地域の人も保護者もそして教職員も成長できるのである。近年社会学での重要概念とされる「社会関係資本 social capital」⁽¹⁷⁾も、厳密な定義は難解であるが教育学で言う自己有用感、自己効有感 — 自分は役に立っている、期待されているという実感 — に言い換えても矛盾はない。ボランティア活動に参加する中で、多くの出会いを経験し、人間のネットワークを広げ、目に見えない資本を獲得することが、「成熟した市民」として生きていくための重要な要素なのである。

地域の学校支援を考えると、この視点、つまり「参加する者も成長できる」は重要である。学校支援とは、「お手伝い」でも「やらされる」ものでもなく、自らが成熟した市民として成長できる場を与えられていることに気づくことが大切なのである。それがなければ、「これだけ手伝ってやっているのに、学校は変わらない。教師を楽にするためにボランティアをしているのではない。」といった批判的地域を生むことになる。「参加するものも成長できる」とは、地域が教育力を持つことを意味する。文科省は、課題解決力のある地域という意味で「community solution 共助」という語を使っているが、地域が問題解決力を有することは極めて重要である。地域間の多様化が進む今日では、学校で生起する様々な問題を、虎ノ門の文科省が全て解決するわけにはいかない。ある小学校で生起した問題は、まずその小学校区、中学校区の保護者、地域で向きあい、解決の糸口を探るのである。解決の糸口は、他地域のそれを参考に出来る場合はあるが、基本的にはその地域の状況に応じた柔軟で多様な解決策が求められる。つまり、地域の多様化が進行しているがゆえに、学校の対応や行政の対応が多様であることが求められるのである。

関東地方のY県のE市は、平成15年4月に当選した現市長が公約として掲げた「小中一貫教育の推進」に基づき、小中一貫教育の推進を始めとする教育改革に着手した。平成16年10月に就任した現教育長はその著書の中で、「教育の推進力は大きく分けて3つの分野の力がバランスよく発揮されることが望ましい姿だと考えています。その3つの力とは1.「国」2.「地域」3.「市場」です。」⁽¹⁸⁾と述べ、その中でも特に「地域」が主導権を持つべきであると述べる。「市場」とは学校選択制に典型に示されるが、それは実際には授業の質や成果による評価に先立って、立地条件や校舎の設備によって学校が選ばれてしまうことが多いこと、加えて小規模校が敬遠される事などを理由に、学

校選択制は義務教育になじまないと断言している。続けて、「地域」が主導権を持つことで主権者意識が高まり、コミュニティ形成に意欲的な、よい社会を作るために汗を流そうとする人づくりができ、そういう人々に囲まれて人間力、社会力を身に付けた子どもが育つと述べている。当然ながら E 市は学校選択制は導入せず、小中一貫教育とコミュニティ・スクールを両輪とする改革が進められている。小中一貫教育とはは、小学校と中学校の教員が互いに信頼し、一人の子どもを9年間に渡って協力して育もうとする取組であり、教員間のネットワークづくりがその第一の目的である。そうすることによって、保護者や地域が義務教育学校を信頼出来るのである。逆に言えば小・中の教員が互いに顔と名前が一致せず、子どもの課題を互いの責任に転嫁するような状況があれば、地域や保護者は学校を信頼出来ないのである。小中一貫教育を基盤にコミュニティ・スクールづくりを進め、公立義務教育学校を真の意味で地域とともにある学校にしようとする E 市の取り組みは全国的にも評価され注目されているが、筆者のインタビュー調査の中で、現場の教職員の中に「教育委員会主導であり、現場の教師はやらされ感が強い。」と述べたものが少なくなく、これまで学級王国という言葉に代表されるように、個々の教師の裁量権が大きかった学校現場では、教育委員会の方針を理解させ、徹底するためには、継続的な成果の検証とその発信が今まで以上に必要であると思われる。

中国地方の W 県 F 町は、2 中 3 小(うち分校 1)の農村小規模自治体であるが、全ての学校をコミュニティ・スクールに指定し、小中一貫教育と両輪での教育改革に取り組んでいる。基本コンセプトは Y 県 E 市と同じであるが、文科省の全国調査においても、同県の独自調査においてもデジタル化された学力が低く、過疎化も進行し学校を核とした地域共同体の再構築を目指している。F 町でも教育長の指導力が高く、京都市を始め全国の先進地を視察し、明確な方向性を示しながら改革を進めている。F 町は小規模自治体であるがゆえに、改革を進めるにあたっての課題も明確であった。3つの小学校と 1 中学校は、平成 21 年に教育委員会の意向にそってすみやかにコミュニティ・スクールへ移行したが(分校は類似組織で対応)、1つの中学校は、コミュニティ・スクールへの移行は時期尚早であるとする教職員の反対が強く、コミュニティ・スクールへの移行ができないままであった。校長も教職員の合意形成に十分努力したと言えない状況もあり、教育委員会は翌年当該校長を異動させた。新校長のリーダーシップのもと最後の 1 中学校も平成 23 年にコミュニティ・スクールの指定を受け、現在はすべての学校がコミュニティ・スクールとなっている。

F 町の事例は、中学校区単位で全ての学校がコミュニティ・スクールにならなければ、本当の意味で地域とともにある学校とはならないことを示している。コミュニティ・スクールとなった小学校では、校舎内に「コミュニティ・エリア」が設置され、地域のボランティアの集合場所となり、取組の写真が展示され、子どもたちと地域住民、保護者が語り合うスペースが出来上がった。しかし、コミュニティ・スクールにならなかった 1つの中学校では、小学校の全ての取組が中学校へは継承されず、地域住民は自分たちの思いが届かない中学校に対して不信感さえ持ち始めていた。その不信感は町内全ての学校がコミュニティ・スクールの指定を受けることで徐々に解消され、現在では全ての学校で様々なボランティア活動や地域から学び、「地域での子育て」が始まりつつある。

W 県 F 町の例は、教育改革を軸に共同体の再構築を目指す小規模自治体の典型事例である。またそこでの教育長、校長の果たす役割についても、多くの示唆に富んでいる。

(3) 節 校長へのインタビュー調査から

質問紙調査の集計の後、ランダムに抽出した校長とのインタビュー調査を行った。インタビュー調査は自由記述欄への記述をもとに行ったが、コミュニティ・スクール校長の典型的な回答は、協議会委員やボランティアの人選、確保に悩む前出の Z 県 A 市の校長の記述である。しかし、インタビューの結果、コミュニティ・スクール校長、未指定校校長を問わず、大きく 2 つのグループが存在することがわかった。A のグループは、「これからの学校は地域とともにあるべきで、学校運営協議会のような地域住民、保護者の学校経営への参画を制度化すべきである」と考えるグループ。B のグループは、「学校経営に地域住民や保護者が参画することによって生じる懸念 — 地域のボスの発言や特定の立場に立つ人の発言によって学校が混乱する — が大きく、学校協議会のような組織に慎重なグループ」である。さらに A のグループの中にも、地域住民や保護者の学校経営への参画を認めるグループと、出来れば学校のお手伝いに留めたいとするグループがある。B のグループにも、これまで自分が行ってきた学校経営に自信があり、これまで通りで問題がないとするグループと、外国や他地域、さらには校区の状況に対する情報が少なく、判断ができないまま現状を肯定するグループがあることがわかった。

これらのグループ類型は都市部、山間農村部という地域性とは相関がなかったが、中学校長にはコミュニティ・スクールに慎重な立場をとる者が多い印象があった。今回のインタビュー調査は、対話法によって彼らの「ホンネ」を聞き出すことを目的としたため厳密な数量化は出来なかったが、中学校長には教師の専門性に対する思い入れがあり、「素人」である地域住民や保護者が学校経営に参画することの危うさを感じていると思われる。教職は厳密に言えば、社会学的な意味での専門職には相当しない。しかし、専門性は確かにある。教職の専門性とは、広く情報を得、個々の子どもに柔軟に対応出来る資質であろう。このグループの校長には、教職の専門性について改めて考える機会が必要であろう。

自らの学校経営に自信を持ち、それゆえ新しい制度の導入を否定するタイプの校長も少なくはなかった。ある小学校校長は、「これまで上手くやってきた。変える必要性を感じない。」と筆者に話した。学校はいわゆる特別権力関係論や部分社会論で説明されるように、社会に存在する組織でありながら、社会一般で認められる諸権利や、規則が適応されない組織であった。逆に言えば、学校だけに通じるルール(校則)さえ認められるのである。それが「オレ流、私流」の指導や学校経営を容認してきた理由でもある。またその方が教師にとっては都合が良いことは言うまでもない。彼らにとって「地域住民・保護者の参画」は、彼らの流儀が通じなくなることを意味するのである。

さらに問題なのは「外国や他地域、さらには校区の状況に対する情報が少なく、判断ができないまま現状を肯定するグループ」の存在である。彼らの多くは、日々の課題は「眼の前にいる子どもにど

う対処するか」であり、中長期的な視野に立った学校経営が出来ない状況にあるといっても過言ではない。筆者のインタビューに対して、「私はこの地域の人間でないので、校区の状況がわからないのです。」と答えた校長がいたが、その情報収集能力の低さに唖然としたことは言うまでもない。

今日の我が国の義務教育学校では、校長の同一校在職年数は3年が原則となりつつあると述べたが、それは「優秀な校長」を1つの学校で独占せず、広く活用するという視点からの方途ではなく、むしろ「課題のある校長」から生じるマイナスを少なくするための方途であるとさえ言えよう。そのような状況下で必要なことは、教育委員会、教育長の指導性である。今日教育委員会不要論がしばしば聞かれるが、その役割を認識せず、学校(教員)の管理だけを職務としている教育委員会なら全く不要であろう。しかし、本来の教育委員会の役割はそうではなく、個別学校の取組を支援し、学校教育の方向性を示し、リーダーシップを発揮することである。教育委員会という制度を運用しきれない教育関係者にこそ、課題があるのである。

第4章 小括と今後の課題 — 多様性と公正性をキーワードに —

本論では、24年度に調査を実施したコミュニティ・スクールに関する意識を中心に報告したが、施設一体型小中一貫教育校についても並行して調査を進めている。小中一貫教育は京都市の類型を例に取れば、

1. 施設一体型…小中学校を一つの施設で運営し、一般には子どもは1年生～9年生と呼称する。
2. 施設併用型…小学校と中学校が校舎の一部を併用し、児童生徒、教員間の連携交流を常態化する取組。
3. 連携型…施設は従来のまま分離独立しているが、小学校と中学校が相互乗り入れ授業や行事の交流を活発化し、小・中の段差を小さくしようとする取組。

となるが、施設一体型小中一貫教育校はこれまでの小中学校と全く異なるコンセプトで開設されるものである。通常校長は1名で、職員室も1つである。平成23年4月に開校した京都市立東山開晴館小中学校は、2つの中学校と5つの小学校が統合されたものであるが、メディアセンターと称する図書館を持ち、全教職員が1つの職員室に集う新しいタイプの学校である。しかし、京都市は学校選択制は導入しておらず、東山開晴館の校区と道路1つ隔てた所に住む子どもは開晴館への通学は認められない。京都市の小・中学校は施設が老朽化し、小規模校が多い。実際、東山開晴館に隣接する校区の中学校は、昭和40年台に建設されたもので、施設設備の老朽化が目立つ。このような状況は公教育の平等性原則に反するという意見もあるが、事実はそのようではない。東山開晴館の校区は旧同和地区を有し、京都でも有数の繁華街であり、職住近接地域で家庭環境に課題がある子どもが多いのである。そのような地域であるからこそ必要な「教育投資」を行い、地域を支援することが真の意味での公正性(equity)を担保する施策であるというのが京都市教育委員会の見解である。小中一貫教育及び施設一体型小中一貫教育校については論を改めて論じるが、公教育の真の平等性(公正性)の観点からコミュニティ・スクールを考察しよう。

コミュニティ・スクールは、地域とともにある学校づくりを目指して、制度化されたものであるが、コミュニティ・スクールという名称を考案し、平成12(2000)年に当時の小渕首相の諮問機関として設置された教育改革国民会議の委員として最終報告書「教育改革のための17の提案」にその構想を法制化する枠組みを発表したとされる金子郁容は、その著書「日本で一番いい学校 ― 地域連携のイノベーション ―」(岩波書店, 2008年)の中で、教育改革国民会議のメンバーと文科省との間のやりとりを紹介している。同最終報告書を受けて翌年に出された総合規制改革会議の第一次答申は、

コミュニティ・スクールは新しいタイプの公立学校であり、地域や保護者の代表を含む「地域学校協議会(仮称)」の設置、教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編制の決定などの学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大し、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきである。

と記述し、「(これまでの)日本の公立学校は行政ヒエラルキの中の末端機関として、ただただ教育委員会の指示と指導に従う存在であった。」⁽¹⁹⁾として保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保される機関に改革せよと教育改革国民会議、総合規制改革会議は主張したのである。それに対して、文科省は法改正には一貫して反対であり、「評議員制度や内申制度など現行制度の運用可能な範囲で対応する」⁽²⁰⁾と回答するなど、両者の目指す方向性は大きく異なっていたという。2年後の2003年12月に提出された総合規制改革会議の「第三次答申」には、

学校長及び教職員について、地域学校協議会が人選についての推薦を含め人事に関与し、任命権者は地域学校協議会の意向を尊重することとするなど、人事に関し地域学校協議会の意向を尊重することとするなど、人事に関し地域学校協議会の意向が反映されることが確実に担保されるような、学校長、地域学校協議会、市町村教育委員会、都道府県教育委員会等の権限と責任の在り方を定めた所要の法律改正案を可能な限りすみやかに国会に提出すべきである。

と記述され、人事に関与しうる地域学校協議会の法制化を求めるものとなった。この文言に対して金子は、「任命権者は地域学校協議会の意向を尊重することとする、となり第一次答申と比べて弱められた。」⁽²¹⁾と述べ、彼の構想するコミュニティ・スクールが、イギリス型の学校理事会制度であったことが明解である。

M. サッチャー元首相の政治的総括として断行された教育改革は、1988年教育改革法として具体化され、スコットランドを除く全ての地域で学校選択制が導入され、学校理事会は金子の言うところの「独自性」(筆者の用語では多様性)を発揮するための制度として、全ての公立学校に設置されることになった。「日本で一番いい学校」という金子の著書のタイトルが象徴するように、金子の教育改革の基盤は、選択と多様性を軸にする競争原理による公立学校の活性化であり、彼の目指すものは、「い

い学校」つまり卓越した (excellent) 学校を作ることにあつたのである。

筆者は、義務教育学校の多様化は進められるべきと考える。それは地域や家庭が益々多様化し、価値観も行動規範も多様化している状況に対応するために必然的に求められるものである。しかし、その多様化は「卓越性」を目指すものであってはならない。必要な支援を必要な子どもに与えるため、つまり「公正性」の実現を目指す多様化であるべきである。換言すれば「面の平等」から「真の平等」への転換である。黒崎が正しく指摘するように、我が国の教育は、共通教育という「幻想」が強すぎ、「新しい多様化」を構築することが出来なかった。そこには教職員団体の意向も大きく影響してきた⁽²²⁾。前述したように、施設一体型小中一貫教育校も、中高一貫教育校(中等教育学校)も学校教育の多様化の具体である。今後は、それらの実態も調査しつつ、学校教育における多様性と平等性の在り方について考察を進める予定である。

注

- (1) 荻谷剛彦著：「教育と平等」中公新書 2006 年
- (2) 東日本大震災と学校に関しては、筆者も調査執筆に関わった天笠茂他編著「東日本大震災と学校」学事出版 2013 年 3 月 に詳しい。
- (3) 小中一貫(連携)教育に関しては西川信廣著「習熟度別指導・小中一貫教育の理念と方法」2006 年、西川信廣・牛滝文宏共著「小中一貫(連携)教育の理論と方法 — 教育学と数学の観点から —」2011 年、ともにナカニシヤ出版を参照。
- (4) 中央教育審議会初等中等教育部会平成 20 年 11 月 4 日配布資料。
- (5) 自治体によっては、学校評議員会と称し、合議体の形態を取っているところもあるが、実態は評議員とあまり変わらない。
- (6) 文科省コミュニティ・スクール推進協議会配布資料。
- (7) 以下の五反野小学校に関する記述は、大神田賢次著「日本初の地域運営学校」長崎出版、2005 年による。
- (8) イギリスの学校理事会制度については西川信廣著「イギリスにおける学校理事会制度の歴史と現状」学術振興会国際共同研究助成・研究代表者米川英樹『日英教育改革の比較社会学的研究』1996 年を参照。
- (9) 京都市教育委員会編「地域ぐるみの学校運営協議会」8 ページ、2007 年。
- (10) 調査の結果は佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010 年 3 月に詳しい。
- (11) 同調査については、「平成 23 年度 地域とともにある学校づくり推進実施報告書」文科省初等中等教育局編に詳しい。
- (12) 同前書 22 ページ。京都市立小・中学校は小規模校が多く、同市はコミュニティ・スクールの指定を受ける学校に、コミュニティ・スクールに関心を持ち、新しい学校運営を担うに足る校長及び管理職候補者を配置するという「計画的人事」を行なっている。
- (13) 同前書「あとがき」
- (14) 京都市は市教育委員会主導で全市立学校をコミュニティ・スクールに指定しているわけではなく、制度的には学校・地域の意向を優先してコミュニティ・スクールの指定を行なっていることになっている。また佐藤らの調査は、まだコミュニティ・スクールが十分に周知されるには至っていない平成 19 年度に実施されたものであり、今回の調査と比較検討することは避け、以降も参考的に数字を示すことに留めたい。
- (15) 鈴木寛著「熟議で日本の教育を変える」小学館、2010 年参照。
- (16) 地域と学校の連携を役割とする事務職員を加配として雇用する制度。経費の 3 分の 1 を国が、3 分の 2 を県

が負担しなければならないため、県教育委員会の同意が必要であり、平成 24 年度で全国的は 20 名程度しか存在しない。

(17) social capital については、R. パットナム著、柴内康文訳「孤独なボウリング」柏書房 2006 年を参照。

(18) E 市に関する記述は、貝ノ瀬滋著「小・中一貫コミュニティ・スクールのつくりかた」ポプラ社 2010 年。参照

(19) 同書 269 ページ。

(20) 同書 270 ページ。

(21) 同書 270 ページ。しかし、黒崎勲によれば、金子のコミュニティ・スクール論は学校選択制とセットで構想されていたが、その内実は極めて曖昧なままであり、アメリカのチャータースクール(地域の有志が市教育委員会と一定の契約チャーターを結ぶ、その契約に基づいて特色ある教育を行う公立学校)との違いも明確ではなかったと述べている。黒崎勲著「新しいタイプの公立学校」同時代社、2004 年参照。

(22) 黒崎勲著「現代日本の教育と能力主義」岩波書店、1995 年参照。

質問紙

*コミュニティ・スクール導入に関する意識調査(指定校校長用)

この調査は、コミュニティ・スクール(地教行法に規定された学校運営協議会を設置した学校を言います)の実態と成果に関する意識調査です。調査結果は研究以外の目的に使用しません。回答者、学校名なども匿名として処理します。ご協力よろしくお願いします。

平成 25 年 1 月

研究代表者・西川信廣

京都産業大学文化学部教授文科省コミュニティ・スクール企画委員会委員

連絡先：075-705-1971 e-mail: nn2977@cc.kyoto-su.ac.jp

Q1-1：あなたの勤務校種をお尋ねします。

1. 小学校 2. 中学校 3. 高校 4. 支援学校 5. 幼稚園(認定こども園を含む)

Q1-2：貴校の地域環境について当てはまる番号 1 つに○をつけてください。

1. 古くからの住宅地 2. 新しい住宅地 3. 新旧混在の住宅地 4. 商業地域 5. 農業地域
6. 山村部 7. その他()

Q2：あなたの校長通算在職年数は次のうちどれですか。

1. 1 年目 2. 2～3 年目 3. 4～5 年目 4. 6 年目以上

Q3：あなたの現勤務校での校長在職年数は次のうちどれですか。

1. 1 年目 2. 2～3 年目 3. 4～5 年目 4. 6 年目以上

Q4：貴校がコミュニティ・スクールの指定を受けるに至った最も強い要因は何だと思われますか。1 つ選んで○をつけてください。

1. 市長及び市教育委員会の方針 2. 学校自身の意向 3. 保護者・地域の意向

4. 県教育委員会の方針 5. その他()

Q5：貴校(または、貴校の中学校区)には学校支援地域本部が設置されていますか。1 つ選んで○をつけてください。

1. 設置されている。 2. 設置されていない。

Q6：上の問いで、1 と回答された方にお尋ねします。貴校では、学校支援地域本部を、学校運営協議会と関係

づけていますか。

1. 学校支援地域本部を学校運営協議会の下部組織(実働組織)と位置づけている。
2. 学校支援地域本部を学校運営協議会と連携させている。
3. 学校支援地域本部と学校運営協議会は独立している。
4. その他()

Q7: 学校運営協議会(全委員出席の会合)の、開催予定についてお尋ねします。

1. 原則毎月開催予定。
2. 原則1学期に1回程度開催予定。
3. 適宜開催予定。(開催予定は未定である)
4. その他()

Q8: コミュニティ・スクール制度について、市教育委員会から説明はありましたか。

1. かなり丁寧な説明があった。
2. ある程度の説明はあった。
3. 説明は不十分であった。

Q9: あなたはコミュニティ・スクール制度の導入によってどのような成果が期待できると考えていますか。選択肢の1~4の番号をお書きください。

- 選択肢…1. 当てはまる 2. ある程度当てはまる 3. あまり当てはまらない 4. 全く当てはまらない
- a: 特色ある学校づくりが進む……………()
- b: 教育課程の改善・充実が図られる……………()
- c: 児童生徒の学習意欲が高まる……………()
- d: 児童生徒の学力が向上する……………()
- e: いじめ・不登校などの生徒指導上の課題が減少する……………()
- f: 教職員の意識改革が進む……………()
- g: 適切な教員人事が進む……………()
- h: 学校関係者評価が効果的に行えるようになる……………()
- i: 学校が活性化する……………()
- j: 地域が学校に協力的になる……………()
- k: 地域の教育力が向上する……………()
- l: 地域と連携した取組が組織的に行えるようになる……………()
- m: 保護者が学校に協力的になる……………()
- n: 保護者や地域の、学校に対する理解が深まる……………()
- o: 保護者や地域からの学校に対する苦情が減る……………()
- p: 教職員の教育力が向上する……………()

Q10: 学校運営協議会委員についてお尋ねします。選択肢の番号に○をつけてください。

- a: 委員の選出は、自治会等の既存の地域組織を重視した。 1. はい 2. いいえ
- b: 学校支援地域本部委員を委員に選出している。 1. はい 2. いいえ
- c: 現在、学校運営協議会の代表者は誰が務めていますか。
1. 地域代表者
 2. 保護者代表者
 3. 学識経験者
 4. その他
- d: 貴校の学校運営協議会には教職員代表(校長以外)が含まれていますか。

1. はい
2. いいえ

Q11: コミュニティ・スクールに対するお考えをお尋ねします。

a：貴市教育委員会がコミュニティ・スクールを導入した理由(期待すること)は何だとお考えですか。強くそう思われる順に番号をお書きください。

1. 児童生徒への学習支援
2. 登下校見守り隊や営繕などの教育環境改善・支援
3. 学校経営への地域・保護者の意思の反映
4. 教職員の意識改革
5. 学校裁量権(人事権や予算費目決定権の移譲)の拡大

□→□→□→□→□

b：学校がその教育力を高めるにはコミュニティ・スクールはぜひ必要である、という考えに対する意見をお聞かせください。1つに○をつけてください。

1. 強くそう思う
2. ある程度そう思う
3. あまりそう思わない
4. 全くそう思わない
5. わからない

c：コミュニティ・スクールの運営について最も課題となっているのはどのような事ですか。

Q12：欧米の義務教育学校では、学校理事会などを設置し学校単位で人事を行ったり、予算の費目決定権を移譲されたりする学校裁量権の拡大が進んでいますが、それについて下記のうちからお考えに近いもの2つに○をつけて下さい。

1. 学校の格差が拡大するので賛成できない。
2. 幾つかの条件はつくが、学校の活性化のために必要な施策である。
3. 競争主義に陥る危険性が高く賛成できない。
4. 地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である。
5. 欧米の学校制度に関する情報が少なく、判断できない。

ご協力ありがとうございました。

*コミュニティ・スクール導入に関する意識調査(未指定校校長用)

この調査は、コミュニティ・スクール(地教行法に規定された学校運営協議会を設置した学校を言います)に関する意識調査です。調査結果は研究以外の目的に使用しません。回答者、学校名なども匿名として処理します。ご協力よろしくお願いします。

平成 25 年 1 月

研究代表者・西川信廣

京都産業大学文化学部教授文科省コミュニティ・スクール企画委員会委員

連絡先：075-705-1971 e-mail：nn2977@cc.kyoto-su.ac.jp

Q1：勤務校種について当てはまる番号1つに○をつけてください。

1. 小学校
2. 中学校
3. 高校
4. 支援学校
5. その他()

Q2：あなたの校長通算在職年数は次のうちどれですか。

1. 1年目
2. 2～3年目
3. 4～5年目
4. 6年目以上

Q3：あなたの現勤務校での校長在職年数は次のうちどれですか。

1. 1年目
2. 2～3年目
3. 4～5年目
4. 6年目以上

Q4：貴校(または、貴校の中学校区)には学校支援地域本部，または地域教育協議会が設置されていますか。1つ選んで○をつけてください。

1. 両方設置されている。 2. 地域教育協議会のみ設置されている。
3. 学校支援地域本部のみ設置されている。 4. どちらも設置されていない。

Q5：これまでコミュニティ・スクール制度について市教育委員会から説明はありましたか。

1. かなり丁寧な説明があった。 2. ある程度の説明はあった。 3. 説明はなかった。

Q6：平成24年4月時点で全国で1183校がコミュニティ・スクールの指定を受けていますが，あなたはコミュニティ・スクール制度の導入によってどのような成果が期待できると思っていますか。選択肢の1～5の番号をお書きください。

- 選択肢…1. 当てはまる 2. ある程度当てはまる 3. あまり当てはまらない 4. 全く当てはまらない
5. わからない

- a：特色ある学校づくりが進む……………()
b：教育課程の改善・充実が図られる……………()
c：児童生徒の学習意欲が高まる……………()
d：児童生徒の学力が向上する……………()
e：いじめ・不登校などの生徒指導上の課題が減少する……………()
f：教職員の意識改革が進む……………()
g：適切な教員人事が進む……………()
h：学校関係者評価が効果的に行えるようになる……………()
i：学校が活性化する……………()
j：地域が学校に協力的になる……………()
k：地域の教育力が向上する……………()
l：地域と連携した取組が組織的に行えるようになる……………()
m：保護者が学校に協力的になる……………()
n：保護者や地域の，学校に対する理解が深まる……………()
o：保護者や地域からの学校に対する苦情が減る……………()
p：教職員の教育力が向上する……………()
q：保護者，地域からのクレームが増え，対応に追われる……………()
r：学校に競争原理が持ちこまれる……………()

Q7：コミュニティ・スクールに対するお考えをお尋ねします。

a：学校がその教育力を高めるにはコミュニティ・スクールはぜひ必要である，という考えに対する意見をお聞かせください。1つに○をつけてください。

1. 強くそう思う 2. ある程度そう思う 3. あまりそう思わない 4. 全くそう思わない
5. わからない

b：その理由をお書きください。

Q8：欧米の義務教育学校では、学校理事会などを設置し学校単位で人事を行ったり、予算の費目決定権を移譲されたりする学校裁量権の拡大が進んでいますが、それについて下記のうちからお考えに近いもの2つに○をつけて下さい。

1. 学校の格差が拡大するので賛成できない。
2. 幾つかの条件はつくが、学校の活性化のために必要な施策である。
3. 競争主義に陥る危険性が高く賛成できない。
4. 地域に即した学校づくりが大切であり、必要な施策である。
5. 欧米の学校制度に関する情報が少なく、判断できない。

ご協力ありがとうございました。

The actual research of the diversity and equality of obligation schools

Nobuhiro NISHIKAWA

Abstract

This paper is the first report of 「The actual research of the diversity and equality of obligation schools. (The special theme research of KSU 2012～2013)」.

Recently, the diversity of obligation schools is extending rapidly. For example, the community schools and the nine years combined schools are definite models.

The aim of this paper is to definite the problems of the diversity equality of obligation schools.

In 2012, I enforced the questioner research for the principals and the local board of education. After the questioner research, I interviewed some principals and the staffs of local board of education. This paper is the first report of my research.

Next year, I will research about the nine years combined schools and report the problems of diversity and equality of obligation schools.

Keywords : community school,diversity,equality,equity,excellent