

【「子どもと安全」機関間連携事例シリーズ】

学校運営協議会（コミュニティ・スクール）を通じた学校と警察の連携

——東山開晴館（京都市立開晴小学校・開晴中学校）と東山警察署の事例——

須賀 博 志

社会安全・警察学研究所 所員

京都産業大学法学部 教授

1 はじめに

京都市立開晴小学校・開晴中学校（小中一貫校で、あわせて東山開晴館と称する）は、学校運営協議会を設置したコミュニティ・スクールであり、京都府警察東山警察署（以下「東山署」）の地域課長と生活安全課長が協議会の理事に就任するという形で、学校と警察の連携を行っている。学校運営協議会に警察が参画するという事例は全国的にもきわめて珍しいと思われるので、紹介したい。

東山開晴館が位置する京都市東山区は、京都市の11行政区の中で最も人口が少なく（平成28年12月現在で38,457人）、最も少子高齢化が進んでいる。そのため、平成23（2011）年に、東山区内の5小学校・2中学校が統合され、東山開晴館が設立された。現在の児童・生徒数は830名程度で、1年生から9年生までの各学年に80～90名ほどの規模となる。また、平成26年には、3小学校と1中学校を統合して、こちらも小中一貫校の京都市立東山泉小学校・中学校が開校した。東山区に現在ある公立の小中学校は、この2校のみである。ほかに区内には、公立高校が1校、私立の中学校・高等学校が4校（いずれも中高一貫校）ある。

東山署は、東山区を管轄する大規模警察署である。管轄内の人口は少ないが、関西を代表する繁華街・花街である祇園や、八坂神社・円山公園・高台寺・清水寺・三十三間堂・泉涌寺など数多くの名所・旧跡が所在し、観光客で賑わう。

2 学校運営協議会制度

さて、文部科学省のパンフレット¹は、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）について、次のように説明している。

学校と地域がパートナーとして連携・協働するために、学校は「地域に開かれた学校」から一步踏み出し、地域でどのような子供たちを育てるのか、何を実現していくのかという目標やビジョンを地域住民・保護者と共有し、地域と一体となって子供たちを育む「地域とともにある学校」へと転換していく必要があります。

コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）は、学校と地域住民・保護者が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となる「地域とともにある学校」に転換するための仕組みです。この制度を導入することにより、地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくりを進めていくことができます。

この仕組みは、平成16年に法律で制度化されている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律47条の5）。学校運営協議会が置かれる学校（コミュニティ・スクール）は、教育委員会が指定する。その委員は、地域住民、保護者その他から教育委員会が任命する。協議会の権限は、①校長が作成する学校運営の基本方針を承認する、②学校運営について教育委員会・校長に意見を述べる、③教職員の任用に関して教育委員会に意見を述べる、の3つである。③の意見については、

任命権者に尊重義務がある。

法律上の規定はこれに留まり、具体的な制度化は教育委員会規則に委ねられている。京都市教育委員会は、学校運営協議会制度を積極的に推進しており、すでに小学校と総合支援学校の全校に設置し、中学校と幼稚園も設置率が7割を超える²。京都市教育委員会が設置する学校運営協議会は、法律上の権限である学校運営についての承認や意見に加え、ボランティアの参画を得て「子どもたちのために何ができるのか」を共に考え「行動」するという方針で運営されている³。このような方針は、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年京都市教育委員会規則第3号）に示され、「協議会は、学校運営に関する京都市教育委員会及び校長の権限と責任の下、地域の住民及び保護者等の学校運営への参画等を進めることにより、学校と地域住民等との双方向の信頼関係を深め、地域及び学校がその教育力を相互に高め、共に子供たちの豊かな学びと育ちの創造を目指すもの」と位置づけられている（2条）。スローガンの表現では、協議会は学校の「辛口の友人」であり「学校の応援団」たるべく制度設計されているという⁴。

この京都市教委規則では、協議会の権限は次のように定められている。すなわち、①協議会が承認する「学校運営の基本方針」の内容として、法律の明文にある「教育課程の編成」の他に「教育目標及び経営方針」「予算の編成に関する基本方針」も挙げている（8条1項）、②学校運営と教職員任用に関する意見を述べる権限は当然与えられている（9条）、③学校運営について地域住民等の理解・協力・参画等を促進し、協議会の活動状況に関する情報発信をするよう努めるものとされ（10・11条）、そのための下部組織として、協議会委員以外の地域住民等からなる企画推進委員を設置できる（16条1項）、④児童・生徒の意見を聴取することができる（13条）、などである。また、同規則には明文の定めはないが、協議会は学校関係者評価⁵の主体として位置づけられており、自らが承認した基本方針がどの程度実現されたのかを、学校の自己評価をうけて判断し、改善・支援策を協議する⁶。

他方で、同規則では、校長に協議会への強い関与権が与えられている。①そもそも学校運営協議会の設置指定について校長に申請権があり（3条2項）、②校長に協議会の委員の推薦権があり（4条3項）、③協議会が教育委員会に意見を述べる前に校長からの意見聴取が義務づけられており（9条3項）、④児童・生徒の意見を聴取するには校長の同意が要り（13条）、⑤校長が協議会会長を指名し（14条2項）、⑥企画推進委員を委嘱する（16条2項）。

以上のような制度的前提の下で、東山開晴館の学校運営協議会がどのように運営されており、東山署とどのような連携を行っているかを知るために、筆者と平阪美穂客員研究員（平安女学院大学こども教育学部助教）とで関係者にインタビューを行った。以下は、平成28年7月21日に行った東山署の森治清治生活安全課長と吉川誠地域課長へのインタビュー、10月27日に行った東山開晴館の山下和美校長へのインタビューをまとめたものである。同日に行われた東山開晴館学校運営協議会の理事会の傍聴もさせていただいた。

2) 平成28年7月末現在。京都市教育委員会ホームページの「学校運営協議会」による

(<http://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/page/0000038884.html>)。全国の公立小・中・義務教育学校の設置率は9.0%である。

3) 同委員会は「京都方式」と呼んでいる。前注のWebページを参照。

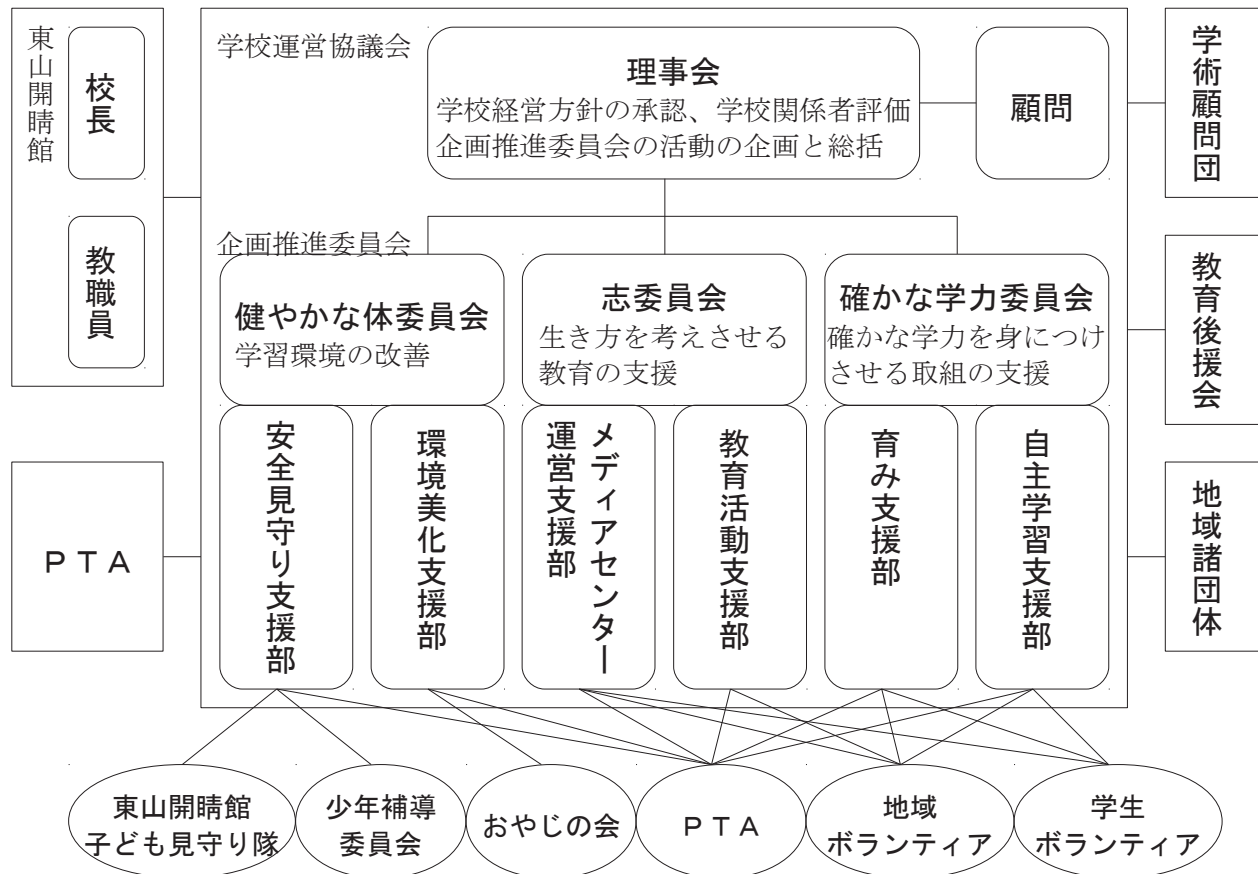
4) 京都市教育委員会学校指導課「コミュニティ・スクール通信@京都 特別編集号」2011年。注2)のWebページに掲載。

5) 学校教育法施行規則67条に定める「当該小学校の児童の保護者その他の当該小学校の関係者による評価」のことである。学校の自己評価（施行規則66条1項）を受けて行われ、評価結果は公表される。なお、学校評価に関する規定は、中学校・高等学校などにも準用されている。

6) 京都市教育委員会「京都市学校評価ガイドライン【第3版】」平成21年。

3 東山開晴館の学校運営協議会

東山開晴館の学校運営協議会は、開校から約1年後の平成24年2月に発足した。協議会の構成は設置当初からあまり変わっておらず、下図のような組織となっている。



理事会は25名から構成されており、その内訳は、理事長の田中氏が自治会連合会の代表、PTAの会長と副会長1名、その他の地域住民5名（民生・児童委員も含む）、東山区役所地域力推進室代表1名、東山署の生活安全課長と地域課長、学識経験者1名⁷、さらに教職員から副校長・教頭2名を含めて13名となっている。理事会の下に、3つの企画推進委員会が置かれており、各委員会はそれぞれ2つずつの「支援部」を所管する。理事長と学識経験者・区役所代表を除く理事22名は、次頁表のように各支援部を分担している。

表の活動内容欄からうかがえるように、支援部が学校運営に協力し児童・生徒を支援する活動を担っており、地域住民・学生・保護者などからなるボランティアを組織し、その活動をコーディネートする機能を果たしている。地域ボランティアに80名ほど、学生ボランティアに40名ほど登録していただいております。ボランティアの方々に頻繁に学校に来ていただいている。ボランティアの方には、やれる範囲でお願いをするというスタンスで接しており、学校や学校運営協議会から無理な協力を頼まないようにしている。その結果、個々のボランティアの活動時間や形態がさまざまとなるので、その

7) 京都産業大学文化学部の西川信廣教授である。専門は教育制度学で、コミュニティ・スクールや小中一貫教育の研究を行っており、文部科学省のコミュニティ・スクール企画委員会委員や中央教育審議会小中一貫教育特別部会委員も務めている。東山開晴館の調査にあたって、仲介の労を執っていただき、ご助言を賜った。

企画推進委員会	支援部	活動内容	担当理事の人数		
			地域住民 P T A	東山署	教員
確かな学力委員会	自主学習支援部	放課後学び教室（週3回） 土曜日自主学習支援活動（小学生は夏休み・英語・和太鼓、中学生は定期テスト前）	1		3
	育み支援部	学生ボランティアによる授業中の学習支援と放課後の補習	1		1
志委員会	教育活動支援部	職場体験の職場の確保 伝統工芸・茶道体験などの授業支援	2		3
	メディアセンター 運営支援部	図書館の運営（資料整理・配架、展示コーナーのPOP作成など） 読み聞かせ	1		2
健やかな体委員会	環境美化支援部	校内の清掃・修繕、七夕の笹飾り	1		2
	安全見守り支援部	バス通学・徒歩通学の見守り・青バト 長期休業中のパトロール 祭礼パトロール	1	2	2

コーディネートをするキーマンが重要であり、主に支援部担当の理事の方々にその役割を担っていただいている。この方々は、開校時から学校にかかわっており、協議会設置から4年が経過して、運営方法が徐々に成熟してきている。

理事会と企画推進委員会・支援部との関係は、組織図では縦つなぎとなっており、理事会に企画推進委員会の活動の企画と総括という任務があることになっているが、実際には、理事会が支援部を統制することは行っていない。理事会は学校運営の基本方針の承認と学校評価、支援部はボランティアを組織しての教育支援活動、と役割を分担している。

協議会の会議は、総会が年2回（5月と2／3月）、理事会が年4回（4月・7月・10月・2／3月）行われている。総会は、全支援部のボランティアが一同に会し、それぞれの活動方針や取組みの内容を確認して、相互に活動状況を共有する場である。理事会は、学校運営方針の承認や、前期・後期の学校評価を行っている。理事会には、全国学力調査の結果やいじめなどの問題事案の報告もなされる。

協議会には8名の顧問が置かれており、それぞれが自治会連合会（いわゆる元学区）の会長である。京都市域の特徴であるが、元学区（学校統合が行われる前の小学校区）が住民の自治活動の単位となって行政の末端をも担っており、自治意識が極めて高い。たとえば、学校は地域のものという意識があり、東山開晴館が学校行事のために元小学校の施設を利用する際には、元学区（自治会連合会）にひとこと断ってから使う必要がある。他の学校・地域では、学校運営協議会のメンバーに自治会の代表が直接入ることも行われているようであるが、本校でそれをする、元学区の個別利益が学校運営に直接持ち込まれる可能性があるのを避けている。理事長の田中氏が、自身も自治会連合会長であり、他の連合会長との間での調整役を担っていただいている。8つの元学区の個別利益の主張を抑えつつ、地域住民から学校への協力を引き出すという難しい役目をこなしていただいている。

校長の立場からみて、東山開晴館の協議会がうまく機能していると評価している。他の学校では、地域の人材に限りがあるため、小学校と中学校の間で理事の取合いをしていたり、地域住民ではなく教頭が協議会の運営をしていたりするところもあるようであるが、本校では協議会のメンバーの人材が充実しており、協議会の方で主体的に企画を立ててくださるので、学校が自ら企画をする必要がない。学校に期待される役割が肥大化する中で、協議会がその役割を一部引き受けてくれており、協議会と地域住民には、学校が困難の矢面に立って困らないようすむように気を配っていただいている。

開校から5年が経って、本校はたいへん落ち着いてきた。統合前の中学校では1年生の多くのクラスで学級崩壊状態となり、周辺でたむろをする中学生も多いなど、困難な状態にあった。開校当初は、元所属学校が異なる児童・生徒の間の関係がギクシャクしたり、地域住民への学校の宣伝が必要であったりして、大変であった。しかし現在では、小学生全員が統合前の学校ではなくはじめてから東山開晴館に入学した児童になっており、児童・生徒の間で元学区への帰属意識はない。また、小中一貫教育の成果として、小学5・6年の学級崩壊やいわゆる中1ギャップもない。集団登校をする小学生を中学生が見守るような関係ができています。非行や問題行動を許さないという意識をもつ児童・生徒が増えているように感じている。

なお、協議会による学校支援活動が活発になると反比例して、PTAの機能が低下してきた。開校当初は、スクールバスによる通学をさせるのに、保護者がバス停の監督をしていたが、現在では協議会の見守り支援部に担ってもらっている。子ども自身の安全意識も高くなったため、バス乗り場付近の住民からの苦情などは皆無となった。校区内は建築規制が厳しいためファミリー向けのマンションが建設されず、飲食店従業員などが多く住むのでひとり親家庭が多いなど、PTA活動を担う保護者の数が少ない。PTAの機能低下を協議会が補っており、この点でも協議会に感謝している。ただ、協議会以外にも、学校や子どもを支援する各種の団体やNPOがいくつも存在しているので、各種の団体の整理が必要だと感じている。

4 協議会を通じた警察と学校・地域の連携

東山署の代表が学校運営協議会の理事に就任したのは、協議会設置当初からではない。開校3年目頃に少年係長に理事になってもらい、その後、地域課長と生活安全課長に代わった。警察代表に協議会に入ってもらおうというアイデアは、当時（初代）の校長であった、初田幸隆京都教育大学教授の発案である。

両課長あるいはその代理として課長補佐や係長が協議会の総会・理事会の会議に出席することそれ自体は、学校と警察の情報共有という意味はもっていない。協議会の場で生徒の問題行動が報告されることがあるが、生徒の名前は伏せられるし、概要のみの報告であるから、警察の活動にとって有意義な情報とはならない。協議会に警察が参画している意義は他にあり、次の3点であろう。

第一は、協議会の子どもの見守り活動・登下校安全指導を通じて、警察が地域住民やボランティアと連携することである。安全見守り支援部の活動に東山署員（地域課員や交番駐在員）が参加することによって、地域のボランティアと直接に密接な関係を築いている。東山開晴館の校区内には、五条通（国道1号線）や東大路通など交通量の多い道路もあり、子どもの通学に危険な場所もある。地域のボランティアが交差点やバス停に立って、ほぼ毎日見守り活動を行っている。東山署員も立ち番・立ち寄りを行うが、この場所に立ち番・立ち寄りをして欲しいなどという地域住民からの要望を、支援部の活動の際に聴いている。見守り活動に東山署員が参加することで、児童・生徒と顔なじみになるという利点もある。

なお、見守り活動をしているボランティアは、協議会の支援部だけでなく、警察の少年補導委員や防犯推進委員も含まれる。京都府安心・安全まちづくり推進課が交番・駐在所単位で地域の各団体に形成を呼びかけている府民協働防犯ステーションの一つである「東山防犯ステーション・東山開晴館子ども見守り隊」も、その主要な活動として見守り活動を行っている（これらの各種ボランティアを掛け持ちしている人もいるであろう）。したがって、東山開晴館では警察と地域住民の直接の連携の場を協議会が提供しているが、他のボランティア・ネットワークが同じ機能を果たすこともできる。実際に、東山泉小中学校の学校運営協議会には東山署は参加していないが、地域住民からの交通安全・防犯に関する要望は、東山泉防犯ステーションの場で聴くことができる⁸。

第二に、警察が児童・生徒を対象に行いたいイベントや活動の受け皿として、協議会が機能することがある。たとえば、

東山署が児童・生徒を対象にする安全マップづくりを行った際に、協議会の協力を得たことがある。もっとも、東山泉小中学校では、同種の活動を学校の授業の中で行ったので、協議会に警察が参画していなくても、この種の活動が困難になるわけではない。

第三は、協議会への警察代表の参加によって、学校と警察が連携していることを保護者や地域住民に向けて公にアピールできる点である。この点は、学校と警察の連携のしくみ全体の中で位置づける必要があるので、項を改めて述べる。

5 東山開晴館と東山署の連携の全体像

上述した協議会理事会への参加と見守り活動を別にする、学校と警察との連携は、次のような場面で行われている。

まず、日常的な情報交換が頻繁に行われている。警察から学校へは、不審者事案・声かけ事案・盗撮事案などの防犯情報をこまめに伝えている。これらの事案で児童・生徒が被害に遭ったことを学校が把握したら、すぐに校長や生徒指導主任から少年係に連絡している。学校で児童・生徒に問題行動の兆候があったときにも、問題が大きくなる前に警察に連絡し、いざというときの対応がスムーズになされるように準備してもらっている。

学校内での児童・生徒の様子に関する情報の共有という点では、スクールサポーターの役割が大きい⁹。京都府警察のスクールサポーターは、警察職員OBから任用され、非行防止・立ち直り支援活動や非行防止教室・防犯教室などを行っている。東山署にも1名が配属されており、東山開晴館と東山泉小中学校には、ほぼ毎日巡回し、学校内外のパトロール活動を行っている。学童保育所なども巡回する。スクールサポーターは見守り活動にも参加しており、月に数回は校長・教職員と通学路に立って、見守り活動をしながら学校内外の出来事について話をしている。スクールサポーターが学校巡回や教職員との会話などで得た情報は、生活安全課長に報告され、必要があれば少年係長が対応することになる。

警察署員、主に少年係長・係員は、開校当初は頻繁に学校に来てもらっていた。校長から警察に、制服で気軽に来て欲しいと言われている。最近では、学校が落ち着いてきたため、じっくりと時間をかけて相談する必要があるような事案がなくなり、署員が学校に来るのは月に1回程度に減少した。

生活安全課長・少年係長と校長・生徒指導主任などが直接に連絡を取るの、何か問題が発生した場合である。学校内での暴力事案やいじめ事案を学校が認知した場合には、早期に警察に連絡・相談するようにしている。学校が認知していない事案を児童・生徒本人¹⁰や保護者が警察に知らせた場合には、警察への相談の段階であっても、警察から学校に連絡があり、学校が本人や保護者への対応を検討する余裕をもつことができる。警察には、相談の際の児童・生徒のストレスのコントロールなども考えて対応してもらっている。

事案が発生した場合のこのような相互連絡をスムーズに行うには、日頃から学校と警察とのフェイス・トゥー・フェイスの関係が不可欠である。協議会の総会・理事会の場で、校長・生徒指導主任などの教職員と生活安全課長・地域課長・少年係長が年に数回顔を合わせて顔なじみになっていると、相互に無駄な気を遣うことがなく、いざというときの対応がスムーズに行える。この点も、協議会に警察が参画しているメリットと言える。もっとも、学校と警察署の少年係が緊密に連携する関係にあるのは、京都市内の中学校では珍しくはなく、学校と警察双方の努力があればこのような関係を築くことは難しくない。実際に、東山署からみて、東山開晴館との関係と東山泉小中学校との関係とで、とくに異なるところ

8) 防犯ステーションの会合には学校の教職員も出席する。元学区それぞれから数名ずつの代表も出ているので、メンバー構成の面では学校運営協議会と共通性がある。

9) 東山開晴館の教職員名簿には、スクールガードリーダーとならんで、スクールサポーターの氏名も掲載されている。

10) スクールサポーターだけでなく署員も学校に出入りする機会が多く、制服のまま学校に入ったり見守り活動をしていたりするので、児童・生徒の中には、教職員よりも警察官に親近感を覚える者もいるようである。

はない。

事案発生時の相互連絡は、京都府警察と京都市教育委員会が構築している学校・警察連絡制度の枠内で行っていると考えている。この制度の協定書では、警察が学校に、学校が警察に連絡をするときには、児童・生徒本人と保護者の同意を得なければならないとされている（京都市教育委員会と京都府警察本部との間の児童生徒の健全育成に係る相互連絡に関する協定書¹¹ 4条2項）が、この同意を得る際に、東山署の協議会参画が非常に大きな説得の材料となる。つまり、警察は、学校運営協議会という「学校の応援団」の正式なメンバーなのであるから、学校で生じた事件の解決に警察が協力することは当然のことであって、警察への連絡は学校が児童・生徒を警察に売るわけでも、学校が責任を放棄するわけでもない、という理屈である。

以上のような東山開晴館と東山署の連携が真価を発揮したのは、開校3年目に発生した対教師暴力事案の対応であった。このときに被害届を提出するという判断を初田校長がされたのは、かなり勇気の要ることであったと思われるが、事案の処理を警察に任せてしまったのではなく、密に情報の交換をして両者で対処した。加害生徒は逮捕され試験観察まで行ったが、警察からは身柄拘束期間の見通しなども知らせてもらえたとし、学校運営協議会の場で、警察の責任者から地域住民やPTAの代表に事件の見立てや逮捕後の手続、事件の処理などについて報告と説明がなされた。警察から地域住民や保護者に直接話してもらえたことによって、保護者や生徒の動揺を抑えることができ、学校の危機管理に大きく寄与した。

なお、児童虐待への対応に関しては、学校、児童相談所、警察、福祉事務所などによるケース会議を行う事例がかなりの数になるが、事柄の性質上、学校運営協議会とは無関係である。

6 おわりに

以上が東山開晴館校長と東山署の両課長に対するインタビューの要約である。まとめると、学校運営協議会に警察が参画するメリットは種々あるものの、その多くは、他の仕組みを利用することで同じ結果をもたらすことが可能である。他の方法で代替できない意義は、学校と警察以外の第三者へのアピールという点にある。学校と警察が緊密に連携していることを、とくに保護者に対してははっきりとした形で示すことができることは、問題行動や犯罪事案の発生時に大きな効果を発揮するのである。

したがって、このような形態での学校と警察の連携は、警察にとってよりも学校にとって、より大きなメリットをもたらすように思われる。実際に、東山署には、東山泉小中学校の学校運営協議会に参加したいという希望はないようであった。学校と警察の連携にはさまざまな方法・取組みを組み合わせる用いる必要があり、警察側からみると、学校運営協議会への参画という方法はその一つに過ぎない、ということであろう。

東山署が平成27年1年間に逮捕・補導した少年は、わずかに12名だったそうである。この中には、他府県からの修学旅行生も含まれ、地元には不良少年はほとんどいないと言っていい状況にある（繁華街を抱えるため少年が被害者となる福祉犯は多い）。この地域はもとから少年非行が少なかったわけではなく、同和地区があり、繁華街を抱えるためにひとり親家庭が多く、最近では飲食店などで働く定住外国人の家庭も増えているなど、子どもの教育や非行防止には恵まれた環境とはいえない。少年非行が現在のように減少するには、学校と警察をはじめとする地域を挙げての努力があったものと想像するが、学校と警察の連携をアピールする学校運営協議会への参画は、その努力の一環として編み出されたものであろう。

最後に、インタビューにお答えくださった山下校長、森治課長、吉川課長をはじめとする関係者に、御礼申し上げたい。

11) 京都府警察ホームページに掲載されている（http://www.pref.kyoto.jp/fukei/anzen/shonen_s/hikou/documents/gitesho.pdf）。

（付記） 本稿は、科学技術振興機構社会技術研究開発センター（JST/RISTEX）の「安全な暮らしをつくる新しい公／私空間の構築」研究領域における研究プロジェクト「親密圏内事案への警察の介入過程の見える化による多機関連携の推進」（研究代表者・田村正博当研究所長）による研究成果の一部である。