

学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の実効的な運用の在り方 —管理職ではない教職員の参画を通して—

教職実践開発専攻（学校改善コース） 小島 伊織

キーワード：学校運営協議会制度、コミュニティ・スクール、地域連携、協働

I はじめに

学校と地域・保護者との連携は、学社融合の概念に基づく「開かれた学校」づくりから、保護者・地域住民の意向の反映に主眼を置いた「地域とともにある学校」づくりへと様変わりしつつある。「コミュニティ・スクール」は、その変遷の中で「新しいタイプの学校」として出発した。

2004（平成16）年に法制化された「学校運営協議会制度」は、地域・保護者との連携を単なる学校参加に止めず、学校運営や教職員の任用に意見を公的に認めた地域による学校運営を目指して成立した。学校運営協議会設置校（以下、コミュニティ・スクール）は、「情報共有の拡大」「学校理解の深化」「組織的な地域連携」といった成果が報告されている。文部科学省は、平成28年度までに、コミュニティ・スクールの数を全国の公立小中学校の約1割（約3,000校）に拡大する方針である。¹⁾ 現在、指定校の多くは、教育委員会の重点事業としてトップダウンで指定される傾向にあり、当初の学校や地域の自主性を期待した運営とは様変わりした展開となっている。

しかし、これまでのいわゆる「学校評議員」と差異がない学校の説明型の運営や各専門部会による活動報告に終始する運営に止まり、熟議が十分に行われていないことも多い。さらに、教職員との関係は、管理職による伝達に止まっているという課題もある。

本開発実践は、学校が「コミュニティ・スクール」となることで、公立学校を刺激するという視点を、日常的な学校改善のための組織マネジメントと捉え直した実践研究である。すなわち、地域住民と保護者の代表であるという委員の当事者性を高め、学校運営に実質的に参画できる仕組みの整備と、それに伴う学校内の組織的な改善提案こそ、本開発実践研究の目的である。これは、地域連携・協働の仕組みの整備だけではなく、学校による制度の主体的活用という点と制度課題の顕在化という点で意義があると考えられる。

II 学校運営協議会制度の導入経緯

1 学校運営協議会を取り巻く2つの流れ

コミュニティ・スクールが誕生するまでには、大きく2つの流れがある。

一つは、学社融合と学校裁量権の拡大といった、「開かれた学校づくり」という概念に基づく流れである。1980年代、成熟社会の段階に入った頃、学校では、いじめや不登校、学歴偏重による教育の画一化などが問題視され、教育の充実が求められていた。臨時教育審議会第3次答申（1987年）では、「学社融合」を図り、学校が「開かれた学校」となることで、地域住民と連携を図り、社会全体で教育力の拡充を図ろうとしたのである。

その後、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」（1998年）では、「学校評議員」の必要性が謳われた。ここでは、信頼される学校づくりを目指して、「開かれた学校づくり」に加え、「学校の経営責

任の明確化」と「保護者や地域住民の意向の反映」が必要とされ、2000（平成12）年に制度化された。²⁾「学校評議員制度」は、学校教育に積極的に地域住民を参画するように促し、学校運営の監視や地域の意向の反映によって学校支援を行うこととした。「校長の推薦」を受けた委員が、「校長の求め」に応じて集まるように、校長のリーダーシップ強化と学校裁量権の拡大が図られた。

コミュニティ・スクールが誕生までのもう一つの流れは、政府主導によって生まれた多様な教育的ニーズに応える「学校組織マネジメント」の流れである。情報社会が進展することで、社会全体の変化が激しくなり、多様な価値観が広がる中で、学校は「教育荒廃」とまで言われるようになり、教育に政治が介入する動きが強まった。その教育改革に着手したのが、政府主催の教育改革国民会議（2000年）である。「コミュニティ・スクール」という構想が提案されたのも、当該会議が初めてである。当初は、アメリカのチャータースクールがイメージされ、地域のニーズに合わせて、市町村が校長を募集するといった「新しいタイプの学校」として構想されていた。その後、産業界から政府の規制緩和を求める声が教育界にも飛び火し、教育の透明化が求められ、学校評価が導入されるようになった。

こうして、コミュニティ・スクールは、学校の特色づくりという要素と学校を外から刺激し、学校マネジメントの適正化を図るといった要素を含んで成立したのである。

2 「地域とともにある学校づくり」としてのコミュニティ・スクール

2006（平成18）年に改正された教育基本法では、学校・家庭・地域住民等の相互の連携協力について規定されている。そして現在、政府の教育振興基本計画も第二期の段階（2013～2017年）に入った。策定前に開かれた「学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議」（2012年）では、「地域とともにある学校づくり」が提唱された。³⁾「地域とともにある学校」を進めるために、「全ての学校区において、学校支援地域本部など学校と地域が組織的に連携・協働する体制を構築」、「コミュニティ・スクールを全公立小・中学校の1割に拡大」、「住民等の地域社会への参画度合いの向上」、「全ての学校、社会教育施設で運営状況の評価や情報提供を実施」などの方向性が目指された。さらに、具体的な学校運営として、「①関係者が当事者意識をもって『熟議（熟慮と議論）』を重ねること」「②学校と地域の人々が『協働』して活動すること」「③学校が組織として力を発揮するための『マネジメント』」の機能を整備することの重要性が求められている。

それに合わせて、コミュニティ・スクールの設置をさらに進めるために、多様性のある展開や学校運営協議会によらない形態を提起している。学校運営協議会を設置する学校は、いわゆるコミュニティ・スクールと呼ばれてきたが、学校運営に参画する体制さえ整えば、そのように呼ぶことも厭わないという認識である。また、学校運営協議会制度は、校長が提示する学校経営方針を協議・承認することを学校運営への参画義務としているが、それによらないという学校運営の在り方は明確になっていない。それに、当初の学校運営協議会制度に対する適切な検証が行われないうままに、拡大解釈を認めていることに、コミュニティ・スクールのもたらす効果が見えにくい状況である。

Ⅲ 県内の学校運営協議会指定校（コミュニティ・スクール）の実態

1 県内の動向

平成26年度4月1日現在、岐阜県内におけるコミュニティ・スクールは、現在53校となっている。中でも岐阜市は、平成27年度までに全小・中・特別支援学校をコミュニティ・スクールに指定する方針であり、ソーシャル・キャピタルを高めるための施策として重点化している。県内においても、行政主導によるコミュニティ・スクールの設立が進められている。県内関係者に質問紙調査を行った。

(1) 調査対象

- ・岐阜県内コミュニティ・スクール (CS) 指定校
(管理職 24人・協議会委員 218人・教職員 910人)
- ・岐阜市内 CS 未指定校 (管理職 49人)

(2) 調査時期 平成26年1月～3月

(3) 調査方法

- ・岐阜県内の CS 指定校管理職及び岐阜市内の CS 未指定校の管理職については、岐阜市の学校に対しては、岐阜市教頭会において手渡しで依頼し、筆者が各校を訪問または郵送にて回収した。多治見市の学校に対しては、筆者が各校を訪問して、手渡しで依頼・回収をした。
- ・岐阜県内の CS 指定校の学校運営協議会委員及び教職員については、管理職から委員及び教職員に手渡し、回答時期や回答の場を設定した後、管理職回答分と合わせて回収した。

(4) 回収数

- ・岐阜県内 CS 指定校 (管理職 21人：87.5%・協議会委員 180人：82.2% 教職員 436人：47.9%)
- ・岐阜市内の CS 未指定校 (管理職 45人：93.8%)

昨年度に行った県内指定校の意識調査では、学校側が授業や子どもの様子を協議会の「議題」として取り上げている一方で、委員が「話題」にしている内容は、生徒指導、要望や苦情、教員に関することが多い。学校側が学校運営協議会で取り上げたい内容と、地域住民等が学校運営協議会に求めている内容にずれがあることが分かる。

成果認識についてコミュニティ・スクールの指定校の管理職と教職員に尋ねた。「現在の実践において、次の項目について、どのような成果が出ていますか。」という問いに、「とてもそう思う」、「どちらかと言えばそう思う」、「どちらかと言えばそう思わない」、「そう思わない」から択一により回答を求めた。クラスカル・ウォリス検定の後、多重比較を行った結果、「地域との情報共有」、「地域の協力」、「組織的な地域連携」の項目について、管理職と教職員に有意差が見られた。(p<0.05) さらに、「効果的な学校関係者評価」の項目についても、有意差が見られた。(p<0.01) いずれも管理職が肯定的な評価で回答をしており、地域連携・協働の仕組みとして、学校運営協議会に参加し、情報の共有や地域による学校支援の把握ができることが、管理職ではない教職員よりも、管理職の方が肯定的に捉えている要因であると考えられる。

同じ設問項目について、学校運営協議会の委員にも回答を求めた。ただし、学校運営協議会が行われている中で実施するよう依頼したため、回答の負担を軽減するために、同じ問いに「はい」「いいえ」の2段階の択一による回答を求めた。このうち、「はい」と肯定的回答だった項目は、二項検定の結果によって、「学校と地域が情報を共有するようになる」「地域が協力的になる」「取組が組織的に行える」において、有意な差が出た。(p<0.01)

また、学校運営協議会の学校改善に対する有効性を問うたところ、二項検定の結果、教職員が積極的に有効性を感じていないという結果が出た。(p<0.01)

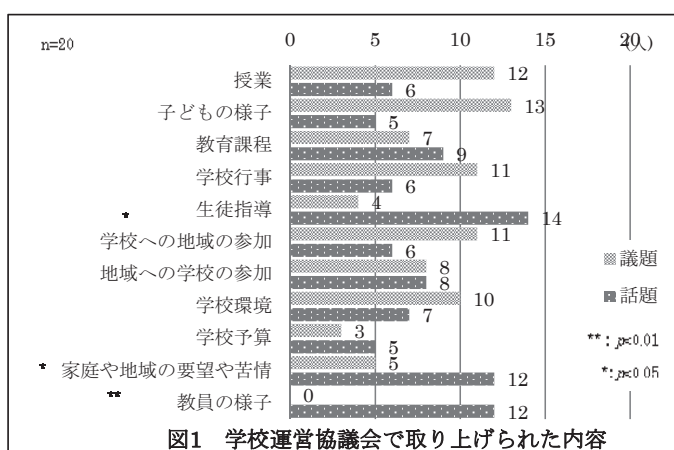


図1 学校運営協議会で取り上げられた内容

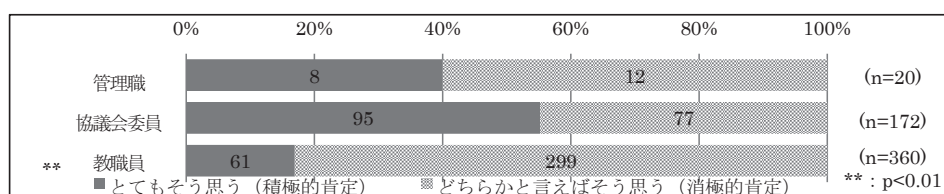


図2 学校改善や教育の質的向上を図るための学校運営協議会の有効性

以上の結果から、現在の県内のコミュニティ・スクールに対する学校関係者の認識からは、次のような成果と課題が明らかである。

成果	<ul style="list-style-type: none"> ○学校が、地域住民・保護者の学校支援を組織的かつ発展的に受けられる。 ○地域住民・保護者が、学校を核に新たな地域での関係構築を図ることができる。 ○これまでの取組を再編したり、これまでなかった価値を創出したりできる。 ○学校関係者評価委員会を継続的に開催することができる。
課題	<ul style="list-style-type: none"> ●教職員のコミュニティ・スクールに対する意識の向上。 ●学校課題に対する学校運営協議会の主体的な活用。 ●小中連携を見据えた中学校区に基づくコミュニティ・スクール構想への躊躇。 ●学校関係者評価の機能と学校運営協議会での議題・話題との一致や学校改善への実践化。

IV 実効的な学校運営協議会の運用構築の視点

1 コミュニティ・スクールの類型

コミュニティ・スクールを学校運営協議会の機能性を観点にすると、およそ次の4とおりに類別できる。

A：相互支援・協働型 B：学校関係者評価兼用型 C：学校間連携型 D：話題・課題共有型

Aの「相互支援・協働型」は、最も多くの学校で実践されている運用方法であり、学校運営協議会とそれに伴う下部組織を一体としてとらえる組織である。複数の部会を設け、多様な視点から学校を支援したり、新たな取組を設けて協働したりするいわば学校支援地域本部の役割を担っている。Bの「学校関係者評価兼用型」は、学校関係者評価の仕組みを学校運営協議会が担う機能を有しているタイプである。Cの「学校間連携型」は、小中一貫教育などの具現化としての仕組みづくりである。9年間の一貫した教育の重要性やコミュニティ概念の再構築の必要性、委員の重複の回避など、構想に関わる理由は様々である。D「話題・課題共有型」は、上述の3つのタイプのような他の組織との関連を図らない形態の運用である。学校の現状を説明し、委員の学校理解を促し、「学校の応援団」化する性質をもっている。以上のような学校運営協議会のタイプは、実際には複合的に運用されており、それぞれが必ずしも独立した実践として進められているというわけではないが、下部組織等の関連の有無や学校運営協議会の役割の明確化、実効的な運用のための要素の析出などが欠かせないと言える。

2 「協働」を生み出す学校運営協議会のPDCAサイクル

学校評価が外部から求められるようになり、学校経営計画作成においてPDCAの視点は欠かすことができない状況にある。PDCAサイクルを導入するならば、そのシステムを用いる理由について、学校組織自体がそれを咀嚼し、学校経営計画づくりのP(Planning)を熟慮しなければならない。(篠原、2012)⁴⁾、学校運営協議会そのものも、マネジメントに基づく運用体系と計画を明確にする必要があるだろう。

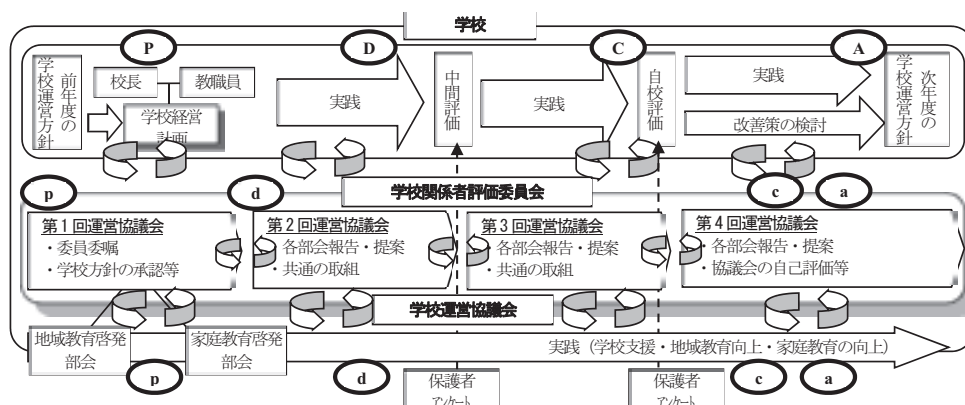


図3 PDCAサイクルに基づく学校と学校運営協議会組織の運営モデル

学校運営には、校長のリーダーシップによる組織マネジメントとそれに基づく教職員間のフォローアップ、そして客観的な省察機能が必要である。上の図は、学校運営協議会や下部組織にもPDCAサイクルとしてその仕組みを取り入れたものである。一年の初めを左とし、学校職員にかかわる校内組織のみならず、学校関係者を含めた協働組織も学校運営に一体的にとらえた。学校には、それぞれ組織のサブ・システムやプロジェクト的に動かしている改革課題があり、各々にPDCAがあるわけであり、マネジメント・サイクルに対しては「柔軟な理解」の下で組み直すよう心がけなければならない。(加藤崇英、2012年)⁵⁾

学校・学校運営協議会・各種部会が、実践を省察しながら子どものために高次的な内容へと発展させていくと同時に、このモデルでは、互いの取組に対して一定の評価を与える機会を位置付けている。学校と各種部会の両者のチェック機能を中心的に果たすのが学校運営協議会である。また、各種部会に対しても、目的に沿って行われる様々な活動の内容と方法、取組の成果と課題について吟味・検証していく役目を担っている。学校運営協議会が、各組織のPDCAサイクルを律動的に機能させる役割をもっているため、組織の目的や取組が具体的かつ適正に推進され、長期的視野に立つとコミュニティ共通概念の醸成やコミュニティ形成の具現化、子どもの豊かな育ちが積み上げられていくことになるだろう。

ここでは、学校関係者評価の役割も、学校運営協議会委員が兼務するように構想した。公立学校における学校関係者評価の実施率は、平成20年度の81.0%から平成23年度93.7%へと大きく上昇している。⁶⁾ ただし、実施率が上がっているとはいえ、各学校が学校関係者評価の必要性や有効性を感じているとは一概に言えない。学校の管理職や教育委員会などの学校関係者の中で、「学校関係者評価の実施による成果実感」に対して「とてもそう思う」と回答しているのはわずか2%、「そう思う」という回答は62%であったという調査報告がある。⁷⁾ 学校運営の改善を主体的に進めていくためにも、学校にとっては学校関係者評価の位置付けは極めて慎重に進めていかなければならない。そこで、学校関係者評価委員会の機能を学校運営協議会で担うように構想した。また、学校関係者評価委員会として別の会を組織することは、保護者や地域住民の代表として委員となる人々にとっては、負担感を増幅させることに繋がる。

3 教職員の協働意識の醸成

学校運営協議会の実効性を高めるには、子どもに最も近い立場にある管理職ではない教職員の意識の向上や校内組織の活用が必要である。そこで、県内指定校の教職員に認識について質問紙調査を行った。教職員の地域連携・協働の内容としては、「ゲストティーチャーや見学先の講師依頼 (57.1%)」「学校行事における連携 (62.1%)」「登下校指導 (47.0%)」「地域主催の行事・会合への参加 (41.2%)」などが挙げられた。教職員が、地域住民の専門性を必要としていることや多様な立場からの子どもへのかかわりが期待されていることが窺える。ただし、単に教師がすべての教育活動でサポートを願っているわけではないことも窺える。授業内のサポーターとして支援を依頼したという設問では、未経験の割合が多い。(p<0.01) 学校運営協議会が設置されている学校の一般教職員であっても、実際には個別に連携・協働を経験したという数は多いとは言えない。

こうした教職員の傾向は、コミュニティ・スクール以外の地域行事や会合への参加の実態からも窺える。課外の地域連携・協働を行ったことがあると回答した教職員は、「一年に一回程度：25%」「半年、または学期に一回程度：22%」「参加したことがない：36%」であった。学校として教職員の負担感を軽減するために、地域行事等への参加を自粛しているという面や担当者のみ出席という扱いにしているという例も考えられる。地域の関心事や価値観、そこでの子どもの姿から距離を置いていることは、地域の子どもの預かり、地域とともに子どもを育てたいと願っている学校にとって必ずしも良い傾向であるとは言えないだろう。

管理職ではない教職員の制度認識についても尋ねた。制度について、3つの選択項目を設定したところ次のような結果となった。「学校長から任命された委員が、その求めに応じて意見を述べる：25%」「教育委員会から任命された委員が、一定の権限をもって合議体として学校運営に携わる：29.6%」「ボランティアとして参加した委員が、学校の教育活動や子どもの学びを支援する：32.1%」。ここからは、制度やコミュニティ・スクールとしての学校の教育構想について、十分な認識が図られていないことが分かる。多くの学校で、管理職だけが出席している学校運営協議会に対して、職員会議等で会議の内容が報告されたり、次回の協議会に向けて学校からの提案事項を明確にしたりすることを積極的に進めないという理解が深まらないばかりか、その効果も実感できないだろう。

4 管理職ではない教職員が参画することの意義と参画体制の在り方

学校には、学校運営協議会の他に、学校評議員を活用して、保護者や地域住民の意向を学校経営に取り入れる取組を推進しているところが依然として多い。学校評議員を置いている公立学校は、全国で32,012校で全公立学校の80.2%に当たる。(平成24年3月31日現在) 地域との連携といった場合、依然として学校評議員をイメージすることも多いだろう。学校運営協議会は、こうした学校と明確な区別をして実践が進められるべきであるが、管理職のみが組織の主体となって運営しているため、そこでの決定事項や話題が、トップダウンで促されることや伝達のみで終始することもある。学校運営協議会においては、権限をもっている委員の発言を、具体的な学校改善へとつなげる主体性が必要がある。しかし、制度ありきではなく、よりよい教育に改善を図るのであれば、そうした主体的な改善意識をもって、他者の意見を傾聴したい。管理職ではない教職員には、このような校内組織の新たな展開を実働的に具現化する立場にある。また、子どもたちに最も近い立場にある教職員は、子どもたちの目線で物事をとらえる視点と子どもたちに付けたい力や育てたい心を見通した視点をもって日々の実践に向き合っている。子どもを中心に、校内組織に刺激を入れ、学校改善を自家発電で進めていく上で、管理職ではない教職員の参画は欠かせない。教職員一人一人の教育観に基づく連携・協働への主体性を醸成かつ発揮でき、組織として学校運営協議会を校内組織に関連付ける新たな仕組みが必要である。そこで、次のような学校運営協議会と校内組織の在り方を構想した。

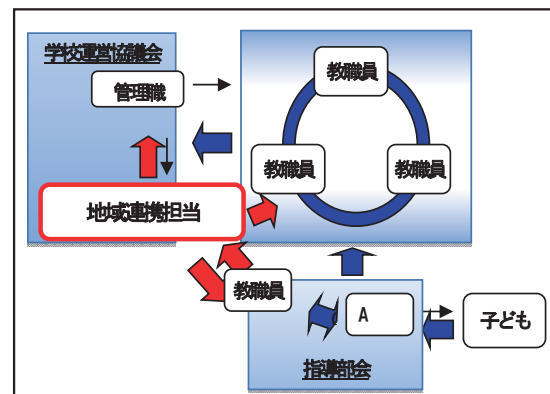


図4 実効的な学校運営協議会のイメージ

これは、「地域連携担当」という新たな校務分掌を立ち上げ、管理職ではない教職員を登用し、学校運営協議会に参画させるという仕組みである。地域連携担当が、協議会における意見や話題を集約し、会議の後に管理職と相談して、内容面で該当する教職員と対応や企画を依頼・相談する。その教職員が発起人となって、新たな取組を校内の指導部や職員会等で、他の教職員に提案し、熟議を図る。そうして練られた提案について、管理職が学校の代表として学校運営協議会で説明や提案を行っていくのである。もちろん、学校運営協議会に臨む際に、地域連携担当と相談した上で、協議会の展開を構想することになる。この地域連携担当を組織の潤滑油として位置付けることによって、それまで消極的に受け止めがちであった地域や保護者

の声を、学校全体で主体的な取組に転換させることができる。また、この組織の在り方の最大の特徴は、子どもに最も近い存在である学級担任等の教職員が、子どもの実態や声を連携・協働の取組として構想できる点にある。つまり、子どもや常にそこに寄り添う教職員によるボトムアップによって、学校運営協議会と学校の連携を実効的にしようとしたものである。

校内組織や校外とのかかわりの中で、「地域連携担当」が果たすべき役割について次にまとめた。

「地域連携担当」の校内における参画の在り方	「地域連携担当」の校外とのかかわりの在り方
(1) 職員への地域連携の啓発・提案	(1) 連絡会議等における発案
(2) 管理職への提案と各担当教員との相談	(2) 連絡会議等における報告と価値の伝達
(3) 各教育実践と連携・協働の企画	(3) 連携の進め方や役割の明確化などの組織の整備
(4) 連携組織体系や指導計画等の環境の整備	(4) 会議を成立させるなどの連絡・調整
(5) 会議を成立させるなどの関係職員への連絡	(5) 円滑な組織や取組に向かうアドバイザーかつファシリテーター

V 学校運営協議会を生かした学校改善の実践

1 学校運営協議会の活性化を図る協働的な取組

第1回学校運営協議会において、A委員から次のような意見が出された。

今、LINE でつぶれていく子がとても多くなっています。どこに相談していいかわからない。親も子どもを説得できない。中学や高校だと反抗期も重なって親の言うこともきかない。それよりも友達とのつながりが大事。そのつながりは無料アプリで夜中まで続く。返さないといじめに遭う。だからつながっていなければならない。それで夜遅くなる。朝起きられなくなる。不登校になる。高校卒業に必要な日数が足りなくなるというのが、長良っ子の卒業生にも起こっている。今、長良小学校の子たちが、スマホとかケータイとかにどれだけ首をつっこみ始めているのか分からない。それで実態を、長良小としてつかんだ方がいいんじゃないかと思います。中学校にそのままいったらあぶないので、統計をとって親さんたちに危機感を感じてもらうところまでやるべきだと思います。

学校長が、学校の「いじめ防止方針」についての説明に対して、A委員自ら手を挙げて意見を述べた。この意見は、学校が抱える今日的な教育課題として、学校改善にもつながる意見と受け止め、コミュニティとして実践に取り組むようにする必要があると考えた。A委員の意見から、子どもの情報モラル意識を高めるためのプロジェクトチームを発足させた。構成員は、地域代表として学校医のA委員、家庭代表としてPTA副会長のBさん、学校代表として地域連携担当の筆者である。こうして、PDCAサイクルのP(Plan)の具体的な内容の一つに、学校・家庭・地域の三者共通の取組として「子どもの情報機器に対する適切な利用の仕方」という事項を加えたのである。その後、情報主任・地域連携担当・教頭でアンケート内容の原案を作成し、プロジェクトチームで検討するに至った。その後、アンケート調査とその活用を進め方について確認した。



図5 プロジェクトチームの様子

当初、実態把握をすることしか考えられていなかったが、話し合う中で、実態をもとにコミュニティとしての方針を策定しようという方向で意見がまとまった。協働的に活動することは、価値を共有しているだけに、当初の目標を越えて、高次的な目標に高まるとともに、個々の委員の取組姿勢も高めることが分かる。

プロジェクトチームの実働性が、学校運営協議会の活性化を促すように、「学校運営協議会運営計画書」を作成し、管理職と会の内容や運営について相談する場を位置付けた。同計画書は、学校運営協議会の展開や配慮すべき点を一枚にまとめたものである。これには、会の目的や具体的な協議事項、進行の順序を位置付けるとともに、委員の自覚や相互評価を促したり、新たなアイデアを求めたりする際の配慮事項を記載した。年間4回程度の開催である本校の学校運営協議会を意図的・計画的に運営するために、協議事項の明

確化、報告や提案に対する主体的な意見の促し、複数委員のあいさつといった儀礼的な時間の削減を行った。

2 教職員の意識改革を図るための地域連携担当の役割

「地域連携担当」を位置付けることの最大の利点は、各職員の地域住民や保護者との主体的な関わりとに学校外の視点を協働的に実践に反映できることである。同僚性が高まることで、一つの教育課題の解決に向けた取組は加速する。「地域連携担当」が、職員と実践した主な例は次のとおりである。

月	内容
6/4	■第1回検討会 ・プロジェクトチームの方針の明確化 ・実態調査アンケート項目の検討
6/9 ～6/13	アンケート実施・集計（学級担任）
8/6	■第2回検討会 ・アンケートの分析 ・学校運営協議会の提案事項を検討
8/27	第2回学校運営協議会にて提案
11/21	■第3回検討会 ・具体的な取組の決定 *情報機器の危険と正しい使い方をお知らせするメッセージの発信 *家族の対話づくり「おうち de めあて・約束づくり」
12/9	第3回学校運営協議会にて提案
2/6	全学級一斉「情報モラルを考える時間」の実施
3/7	PTA 総会において取組の啓発（予定） 第4回学校得運営協議会で実践報告（予定）

- ・児童の登下校指導を担当する「交通安全指導担当」に依頼し、地域住民のボランティアや老人クラブと行う登下校時の見守りの視点や実態を職員間で交流するために、登下校時の児童の姿をカードに記述して掲示する掲示板を職員室に設置した。これによって、登校指導に取り組む職員が、前日までの児童の様子を踏まえた上で、自身の当番日に臨むことができるようになった。
- ・先述の A 委員の発言やプロジェクトチームの取組を情報主任に伝え、職員による情報モラル教育の推進の啓発を促した。情報主任は、研修会を自主的に開いたり、具体的な実践方法を提案するために、様々な文献資料や道徳の時間に該当する資料などを調べたりして職員に提示した。これによって、全学級で道徳の時間における情報モラル教育の授業が行われた。
- ・新体力テストの測定にあたって、職員の数が不足しているということが校内の専門部会で話題に挙がったため、体育主任に地域人材の活用の可能性を紹介した。これによって、地域の体育振興会の方が記録測定の補助員として参加することにつながった。同体育主任は、この経験を活かして、「岐阜市学童水泳記録会」の練習に、水泳が得意な保護者に講師を依頼し、児童への指導の補助を依頼した。
- ・2年生の学年主任が生活科の町探検で、校外学習を企画する際に、保護者に引率の補助を依頼した。児童の安全を見守るだけでなく、地域の店舗などを一緒に学び合う機会につながった。

また、活動を実施した後は、その価値を職員会議の提案や職員への打ち合わせにおいて、職員にも伝えるように心がけた。

【活動後に価値を伝える働きかけ】（7月職員会より）

「さわやかウォーキング」では、参加者の中心が学校子どもたちでありながら、ほとんど学校としての計画や準備を迫られることなく、全体の活動が運営されていた。これは「親児の会」や「青少年育成市民会議」の方々が、昨年度から綿密な打ち合わせを重ねてきて、細部にわたって注意を払い、活動を主体的に成立させようとして取り組まれた結果である。複数の団体が協働的に活動することで、子どもによりよい体験を与えようとする思いがより多くの人々で共有できるという価値が生まれている。例えば、公民館前に並べる机の数、参加者が身につけるリストバンドやペットボトル等の発注、豚汁や団子の炊き出しの材料の準備やレシピの検討、訪れる施設での案内者との打ち合わせ、各グループのリーダーや交通安全協会の方の動きの確認、救護体制の確立など、考え出したらきりがなくいろいろな内容が、半日の活動を実施するに当たって話し合われたり、準備されたりしている。

VI 学校運営協議会の活性化と教職員の主体的な連携・協働の動き

1 学校運営協議会の活性化の量的分析

実践に目的であった学校運営協議会の活性化について、実践結果に対する量的分析として、学校運営協議会における委員の発言量に着目した。

図6は、昨年度と本年度の学校運営協議会における委員の発言総数と発言種類を比較したものである。

「あいさつ」は、会長や学校長をはじめとした会の開会や閉会の節目となる主要な人物によるあいさつと委員各自の自己紹介における言葉を含めている。「報告・提案・説明」は、学校の教育活動の紹介や学校支援推進委員会における各部会の取組内容の報告、学校運営協議会の委員に対する提案や説明を指している。「積極的意見」は、委員自らが主体的に発言をすることを指している。委員が行った報告や提案の後に、意見や感想を述べたり、質問を言ったりすることや逆にそのような意見のあった後に、報告・提案等を行った委員が答弁することが考えられる。「消極的意見」は、「積極的意見」以外の意見のうち、委員から指名を受けて答弁したり、輪番で発言したりするものを指す。「その他」としては、進行にかかわる言葉がほとんどで、それ以外は市教育委員会の委員委嘱などもこれに含まれる。

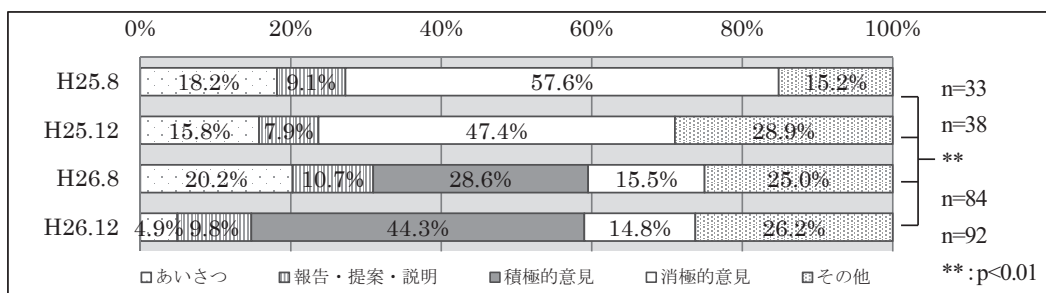


図6 学校運営協議会における委員の発言内容の種類別比較

マン・ホイットニーのU検定の結果（危険率1%）、本年度より「積極的意見」が出現したことで、消極的意見の割合が少なくなったことが分かった。これは、教頭に、「学校運営協議会運営計画書」を提案し、具体的な協議事項を取り上げて会議を活性化させるために、提案に対する意見や感想を委員に求め続けたことによるものであると考えられる。また、「消極的意見」が減少するのと同じように、昨年までは横ばいとなっていた「あいさつ」の時間が、本年度の第3回の会議（H26.12）では大きく減少していることが分かる。また、昨年度が30回程度であった発言総数も、本年度より80回以上と増加した。

2 学校運営協議会の活性化の質的分析

次に、第3回の学校運営協議会におけるC委員の発言を取り上げ、質的分析を行った。

私は、パソコン屋だもんで、実際は子どもだけの問題ではなくて、インターネット上は掲示板というものがあって、大人も巻き込まれ、企業も巻き込まれ、ひどい時には訴訟問題になったり、会社がつぶれたりということにもあるんですね。実際に、技術の問題もあるんですが、でもコミュニケーションの問題でもあるんですね。例えば、さっきのように誰かの悪口を言った子が出てきたと。①そんな悪口を言ったらいけないんじゃないかと、その子が自分が悪かったと自浄作用すればいいかなど。要は、問題自体にならないんですね。実際に、その自浄作用が働いて問題が解決したという事例もあるんです。でも、そうならずに、みんなが悪口に賛同してしまって、一人が攻撃対象になるということもある。だから、実際には、両方あるんです。なんですけども、当然いい方に働いたら問題にならないわけで、別に美談になることもないですし、悪い方はこういう問題として拳がってくる。一つ問題なのは、グループができるんですが、②実はそれ以外の人が外から見ることができない匿名性とか秘密とか、例えば会議室に集まった人間だけが知っている事実があるのと同じで、グループに入れてもらえなかった人が、中で何を言われているかわからないという不安になるんです。不安がそれで悪い方悪い方へ行ってしまいう現状がある。だから、一つは、人と人のかかわりの中で悪口を言ってしまうというところで、それに同調してしまう周りがいるというのは、こういう場であろうがなかろうが、いじめの問題と変わらない。もう一つは、周りの理解の問題がある。先ほど、先生からの話で、周りが変化を見つけてフォローするという話がありましたけど、③時系列的な変化がLINEはわからない。中にいる人間しかわからないというのがあるんですね。親として見ても、何か子どもがふさぎ込んでいるなと思ったら、どうしたの？と声をかけたりということもあるんですが、LINEとは分からずに、じゃあこうしましょうというもおかしな話ですし、こういう悪い例もあるので気を付けましょうという提言をしていくことは必要ですね。④だから、親とか周りが、知っていて気を付けてあげないといけない。本人の問題もありますが、周りが気を配ってあげないといけないと思うんです。だから、知識も必要ということが大きい部分を占めていると思います。あともう一つ、統計に「あなたのゲーム機がインターネットにつながるか知っていますか」というのが「わからない」というのが結構な割合であるんですね。⑤実は、こういう子たちは、先ほどの問題に巻き込まれる予備軍だと思わなければいけないと思うんです。インターネットにつながっているかどうか分からないまま、自分の機器を操作するという子もいますので、これがどういう事態になるのかということが分かっていないということもありますので予備軍という認識をしてフォローしていかないとイケませんね。⑥（C委員：12月9日 1：35：06）

C委員の専門的な知識を活かした発言によって、プロジェクトチームが提案したことは、多くの委員の問題意識を高めることにつながった。下線部①は、スマートフォン等の問題性を専門的に話すだけではなく、子どもを中心とした話で考えようとしていることが分かる。下線部②では、逆に、知識として他の委員が知らなければ行けないことの情報を提供し、問題点を焦点化している。下線部③では、それまでの発言につながるように、協働的な意識で傾聴していることが分かる。下線部④では、プロジェクトチームの提案について、その趣旨と方法について、明確な意見を述べている。下線部⑤では、プロジェクトチームのアンケート調査に対して、さらに別の問題点を指摘し、委員の意識を拡張しようとしていることが分かる。下線部⑥では、自らを含め、コミュニティとして保護者としての在り方を明確にしようとしていることが分かる。

3 学校運営協議会の活性化に対する考察

A委員の情報機器に対する子どもの実態を具体的に取り上げて、プロジェクトチームを編成し、アンケートを行って子どもや保護者の現状がとらえたことで、学校だけでなく、学校運営協議会を挙げて意識を高める必要があるという当事者意識が高まった。このプロジェクトチームの動きを中心に、学校運営協議会自体がPDCAサイクルに基づく運営を行ったことによって、提案型の会議体へと転換が図られ、委員の積極的な発言につながったと考えられる。プロジェクトチームは、アンケート作成や調査、集計分析だけではなく、学校得運営協議会からのメッセージを子どもと保護者のために作成したり、親子の対話づくりを生む取組を考案したりして、当初の計画以上に取組が発展した。これも、学校運営協議会の委員からの様々な意見が出される中で、さらに取組が熟慮されていった結果であると考えられる。このような取組の吟味や新たな概念や価値への気づきを促したのは、学校運営協議会自体が、子どもを中心にPDCAサイクルとして働きかけるように、互いへの提案や議論を活発にしたことに他ならない。

4 「地域連携担当」の創設による教職員の意識向上に対する考察

本校の職員に、昨年に実施したアンケート調査の項目の一部を再度提示して、回答を得ることにした。コミュニティ・スクールとしての本校の取組を総括して、そのうち、顕著な結果のみ以下に挙げた。

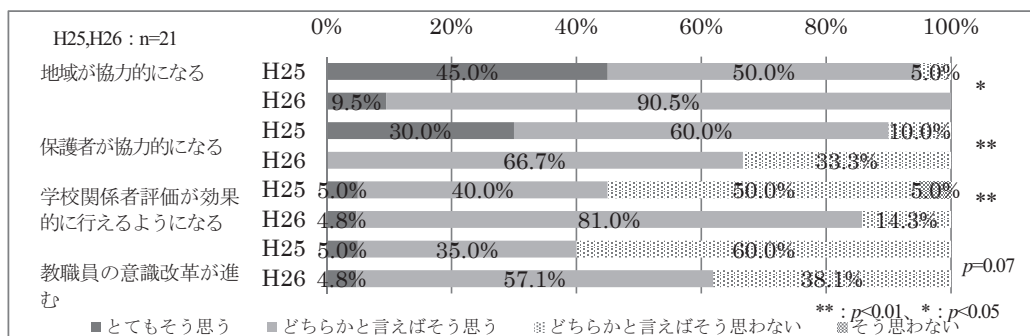


図7 本校教職員のコミュニティ・スクールとしての成果認識の比較

職員集団における所属員としての教職員が、昨年度と一部変更しているため、参加者間によるt検定を行った結果、「学校関係者評価が効果的に行うことができる」の項目において、昨年度から本年度にかけての肯定的回答の割合に、成果を認識しているという点で有意な差が表れた。(危険率1%) 「教職員の意識改革が進む」の項目においては、成果を認識しているという点で有意な傾向が表われた。

一方で、「地域が協力的になる」と「保護者が協力的になる」の項目においては、昨年度から本年度にかけての肯定的回答の割合に、成果を認識していないという点で有意な差が表れた。(「地域が協力的になる」:危険率5%、「保護者が協力的になる」危険率1%)

「効果的に学校関係者評価を行うことができる」という成果認識が高まったことについては、地域連携担

当としての啓発により、学校関係者評価という機能が教職員に周知されたことに加え、学校運営協議会の委員を中心に、学校を参観したり、学校行事に参加したりする機会が頻繁にあるため、学校関係者評価につながる学校理解につながる事が認識されていると推察される。

「地域が協力的になる」と「保護者が協力的になる」という成果認識が低下したことについては、教職員の直接的なかかわりの機会が少ないことが要因であると考えられる。地域住民が学校支援をする取組は、本年度で様々な場面で増加しているものの、教職員が実感を持てるような準備段階や意見討議の段階からの協働的な機会を得なかったことが考えられる。また、保護者に関しては、直接担任に寄せられた声や日頃の家庭連絡などによる意思疎通具合、保護者アンケートの結果などの結果が、コミュニティ・スクールとの関係の中で向上したと捉えられないからであろう。実際にコミュニティとして取り組んでいる家庭の教育力向上への啓発は、年間に複数回担任を通して子どもや家庭に呼びかけられているものの、その当事者性が高まっていないために、地域や保護者をコミュニティとして一体的に捉えられていないのではないかと考えられる。

このように振り返ると、本年度のコミュニティ・スクールとしての取組や「地域連携担当」が媒介役となって、学校運営協議会制度を学校改善につなげる働きかけは、直接的に教職員が実感に至るまでの成果を上げることができなかったと言える。ただ、これらの項目は、前年度と職員が入れ替わっていることや前年度との比較から評価をするために、高い評価を得るためには毎年改革的な取組が必要にもなってくる。初めてアンケート調査を行った昨年度は、コミュニティ・スクールではない一般校と比べた評価意識が働くのに対して、本年度の評価には前年度からの改善という点で、より実質的な成果認識が反映されていると考えられる。そうした点で、筆者が本年度取り組んだ実践に直接的に結び付かないケースも多いように思われる。また、教職員のコミュニティ・スクールとしてのイメージも成果認識に大きく影響するだろう。学校運営協議会が開かれていることにそれを感じる職員もいるだろうし、子どもや学校への支援や協働的な取組が実施されてそれを感じる職員もいるだろう。コミュニティ・スクールの組織的な取組を職員が概括的に理解する場が必要であることが明らかになった。

最後に、「教職員の意識改革」である。これは、取組の成果としては難しさがあったが、学校運営協議会の組織や取組に対する理解、地域住民との協働意識の向上、「地域連携担当」との具体的な取組の顕在化といった点がそれに影響しているのではないかと考えられる。このような新たな職員間の関係構築や職員の気付きに対して、管理職がコミュニティ・スクールの可能性や価値と関連付けて教職員に伝達していくことにより、担当者の個別な事案としてではなく、学校全体の改善実績として認識されるようになるだろう。

「地域連携担当」が位置付くことによって、学校の中で新たな成果が生まれた。それは、管理職として学校運営協議会の事務局的な役割を果たす教頭職の補助である。本校の教頭に聴き取り調査をしたところ、「地域連携担当」が位置付くことによる利点があった。

- 教頭一人では、アイデアや発想が閉塞的になり、限定された取組になりがちであるが、地域連携担当がコーディネーター機能を果たすことによって、教頭の視野や学校運営協議会の広がりにつながる。
- 管理職が入れ替わったとしても、学校運営協議会の運営方法や取組について、昨年度の状況を理解することができる。
- 家庭や地域への配付資料の確認や学校運営協議会において、司会と記録という分担ができ、会を適切に運営できる。
- プロジェクトチームのような代表者機能が生まれ、三者協働の取組が実効的に進められたり、学校運営協議会をはじめとしたコミュニティ・スクールの理念や価値を再確認できた。

以上のような担当者を位置付けることへの効果は上がったが、教職員の意識が期待した以上に向上しない、または昨年度よりも低下していることに対しては、別の改善アプローチが必要であると考えられる。

1つ目は、組織の再編成に関するアプローチである。より多くの教職員がコミュニティ・スクールの組織

体制の中で、明確な役割として位置付くように、三者協働の下部組織に再編成したり、校内職員の主任を学校運営協議会の委員としての位置付けたり、傍聴としての参加をしたりするように働きかける必要がある。

2つ目は、現在の行事活動を中心に、三者協働の取組となるように、学校運営協議会の取組としてコミュニティ構想を再構築することである。コミュニティの取組以外にも、多くの学校行事や地域行事も多く存在している。それらを通して地域住民や保護者と職員が関わり合えるよう計画段階から数回にわたって話し合いの機会をもつことが必要である。

3つ目は、行事活動とともに各教科・領域の内容を見直し、カリキュラムを再編成することである。担当者として、幾度となく地域住民とのかかわりが位置付く活動を職員に提案してきたが、それでも職員の自発性を促すことはできない面が多かったため、カリキュラムとして地域連携を計画的に推進する必要がある。

4つ目は、学校運営協議会に提案する内容を各校務分掌で分担することである。学校運営協議会を実施する直前に、地域連携担当が管理職に提案することが多かったが、やはり当事者として学校からの提案事項を作成したり、説明をしたりする動きが求められる。

このように、「地域連携担当」が具体的な働きかけや実践を展開するためには、管理職と十分に話し合っ、年度内の準備を進めておくことが次年度の学校改善の度合いに大きく影響すると考える。

Ⅶ コミュニティ・スクールにおける課題と改善

1 制度的コミュニティ・スクールの見直し

現在のコミュニティ・スクールは、社会教育を中心とした学校支援地域本部事業を、ある理念に基づいた体系の中に引き継ぎ、学校支援を中心とした仕組みとして運用されている傾向が強い。しかしながら、地域住民や保護者が、「学校の応援団」の名の下に、学校を支援する仕組みを整えるだけのことを求めるのであれば、かつての「開かれた学校」を組織化したに過ぎない。「地域とともにある学校」が、このような実践に止まるのであれば、当初の「コミュニティ・スクール構想」のような地域運営学校はおろか、法的に位置付けた学校の運営方針の承認や学校運営・教職員の人事に意見といった義務や権限でさえ、学校も委員も十分に議論や実行に移すことがないままなおざりに会を運営していることになる。つまり、現在のコミュニティ・スクールは、地域住民や保護者が学校運営に参画するという点まで踏み込まず、学校はそこまで踏み込ませない（または、踏み込ませるだけの義務感を感じない）コミュニティ・スクールの運用構想で実践しているというのが現状である。熟議や協働の目的や意義を適切に捉えてマネジメントを図らなければ、コミュニティ・スクールは学校の負担軽減のためだけに利用されることにもなる。

制度論としての課題は何か。学校運営や教職員の任用に対する意見については、権利規定として維持させていく一方で、義務規定として「学校運営方針の協議と承認」という条項を、「学校運営方針は、学校・地域住民・保護者の三者で協議、策定」と修正し、「実践に対する評価と改善点の明確化」を図るという視点を追加することであると考えられる。後者については、学校関係者評価そのものを義務化するという方法も考えられる。協働理念に基づく学校運営であるならば、その具体は、学校運営方針（学校経営計画）に反映され、その実践は子どもへの教育的活動という観点から、PDCA サイクルで評価・改善されることになるだろう。

2 岐阜市型コミュニティ・スクールの発展的運用の提案

岐阜市の学校運営協議会等に関する設置規則には、校長の他に教職員も委員となることを認めている。管理職以外の教職員が、学校運営協議会に参画することのメリットは、これまでに述べてきたが、特定の教職員のみならず学校改善の特命を委ねることも、担当者が変更となった場合に形骸化する恐れがある。それに、学校改善の切り込み口は、校長の学校運営方針に則った上で進められることが実務的かつ効果的であると考えられるため、管理職との検討会の場を設けた方がよいだろう。現在の岐阜市型コミュニティ・スクールの運営イメージに当てはめると次のように位置付くだろう。

学校運営協議会で協議・決定されたことについて、学校改善という視点から実践に具現化するための検討の場として「学校改善委員会」を位置付ける。そこで決定した方針について、中堅教職員の「学校改善担当」が校内のコーディネーターとなって、各校務分掌にその役割を分担したり、相談したりするのである。小規模校では、様々な校務分掌との兼務で、創設が難しい状況もあるだろう。ただ、この役割そのものは、これまで教頭や教務主任、生徒指導主事など、様々な立場の職員が担っている。したがって、担当者を新設することが中心ではなく、学校改善という視点から、これまでの取組と学校運営

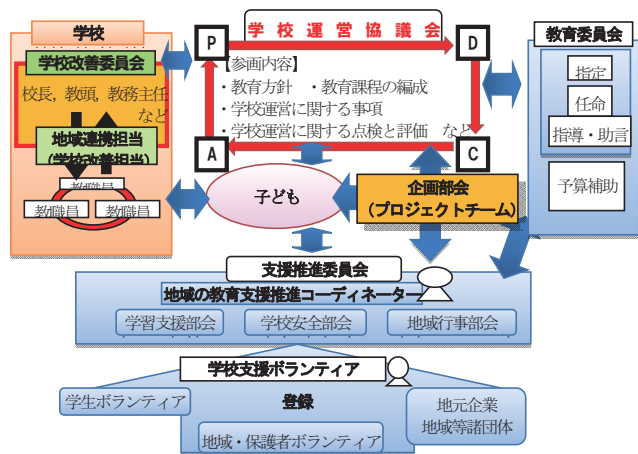


図8 岐阜市型コミュニティ・スクールの改善イメージ

協議会の意向や話題、その場を活用できることを総合的に整理し、教職員が取り組みやすいように改善方法を明確化する場を設けることが重要なのである。また、本報告で述べたように、プロジェクトチームのようなコミュニティを活かして学校改善に取り組む企画部会を設け、実働組織として機能的な役割を位置付けることも有効である。

学校支援の側面では、支援推進コーディネーターを確実に位置付け、年間で研修会を設け、その育成を図る。また、同じように協議会の委員についても、一斉に委員を集めた研修会を実施し、学校運営協議会が単なる学校の補助機関や思いつきの意見表明の場とならないよう、意図的・計画的な会の運営を促したい。

3 実効的な学校運営協議会を築くための周辺課題

小学校に比べ、中学校の設置が遅い傾向にある岐阜市においては、すべての中学校のコミュニティ・スクールが立ち上がることで新たな課題として、委員の重複や中学校区をコミュニティとする生活圏の認識の難しさが生まれることになるだろう。しかし、すでに立ち上がっている小学校区のコミュニティ・スクールを再編する機会ともなり得る。すなわち、中学校区を中心としたコミュニティ・スクールへの転換である。三鷹市や春日市の学園構想のように、中学校の学校運営協議会を中心に、小中学校で一体的なコミュニティ形成への発展的な関係構築である。特に、中学校区における学校関係者評価を中心に統一の組織を立ち上げ、それぞれの学校を参観し、その学校運営に対して意見を述べることは、コミュニティ形成だけではなく、適正な公教育の維持のためにも有効である。岐阜市には現在、「中学校区児童生徒を育てる会」という三者が連携する場がある。こうした既存組織を発展させ、「中学校区学校運営協議会」として、組織の再編を図ることによって、会議の負担を軽減し、実効的な運営が実現するだろう。

もう一つの課題は、行政としての取組の一体化である。文部科学省の「放課後子供教室」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」とが連携した「放課後子ども総合プラン」の実施は、岐阜市でも「岐阜市放課後チャイルドコミュニティ」として青少年課が担当する連携事業が位置付いている。他にも、岐阜市市民参画政策課を中心に、市内各地で開かれている「まちづくり協議会」なども、地域カルテ等を作成して、地域社会の課題を浮き彫りにした上で、住民として協働参画していくための方途を熟識する「新しい公共」の概念形成とソーシャル・キャピタル向上の場を創出した創造的な取組があり、「教育」をテーマにして取り組む機会もある。こうした、行政の関係部局の連携が、自治体の教育力をさらに向上させることにつながる。

Ⅷ 本開発実践研究に残された課題

最後に、本開発実践に残された課題を整理しておく。

1つ目は、組織や取組の再編・改善についてである。これについては、二つの側面から課題がある。学校と地域の連携・協働組織は、いったん立ち上がると、よほどのことがない限り各部会の再編・統合は実施されないことが多い。再編にあたって、着手すべきマネジメントの視点が明確にされることは、コミュニティ・スクールが成熟していくほど求められることだろう。

2つ目は、学校運営協議会における学校関係者評価機能と学校支援機能の併存についてである。学校運営協議会において、同一人物に静的に学校運営を評価することと動的に学校運営の創造に参画することの両面を求めていくことに難しさがある。学校関係者評価委員会と学校運営協議会の2つの組織の統合または個別開催の効果の検証が必要である。

3つ目は、教職員の連携・協働意識の醸成を継続させる仕組みづくりについてである。地域連携担当や学校改善担当の働きかけによって、一時的な実践は誘発されるが、いったん取組を始めた教職員がその後の協働性をどのように維持・向上させていくのかは継続的に観察していく必要がある。教職員のもつ協働性の広がり高めるための組織や取組の在り方について、さらなる開発実践が進められることを期待したい。

【注】

- 1) 文部科学省 (2013-2017) 「第2期教育振興基本計画」 p.65-66
- 2) 中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」
- 3) 学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議 (2012) 「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～」
- 4) 篠原岳司 (2012) 「学校経営計画の立案」篠原清昭編著『学校改善マネジメント』ミネルヴァ書房、p.89
- 5) 加藤崇英 (2012) 「学校の内部評価」篠原清昭編著『スクールマネジメント』ミネルヴァ書房 p.163
- 6) 文部科学省冊子『文部科学時報 NO.159 平成25年2月号』 p.19
- 7) 株式会社野村総合研究所 (2011) 「学校関係者評価の充実・活用に関する調査研究報告書」、p.24
- 8) 文部科学省 HP、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/103/
(平成27年1月9日最終閲覧)

【参考文献】

- (1) 天笠茂編、小松郁夫編著 (2011) 『「新しい公共」型学校づくり』ぎょうせい
- (2) 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子『コミュニティ・スクール構想』岩波書店
- (3) 佐藤晴雄 (2002) 『学校を変える 地域が変わる—相互参画による学校・家庭・地域連携の進め方—』教育出版
- (4) 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
- (5) 野村総合研究所 (2004) 「文部科学省 学校運営の改善の在り方に関する調査研究 地域とともにある学校づくり事例集」
- (6) 古賀倫嗣 (2011年) 「教育政策を読み解く (3) —コミュニティ・スクールの現状と課題—」日本生活体験学習学会誌 第11号
- (7) 小松郁夫 (2002年) 「新モデル校としての『コミュニティ・スクール』」日本教育経営学会紀要第44号
- (8) 篠原清昭編著 (2006) 『スクールマネジメント』ミネルヴァ書房
- (9) 篠原清昭編著 (2012) 『学校改善マネジメント』ミネルヴァ書房