

学校改善キャリアアップフィールド

開かれた学校づくりの政策と実践の課題

山縣市立伊自良北小学校 杉山秀昭
学校教育専修 篠原清昭

序文—本研究の視点—

現在、「開かれた学校づくり」の名により学校と地域の連携・協働の取り組みが新しい学校改革の課題として学校に求められている。その改革は、学区の保護者・住民の「参加」と「協働」を通して学校力・教育力の向上を求めるものであり、今後の学校経営の在り方を大きく規定する。

本稿では、そうした「開かれた学校づくり」を対象として、政策と実践の両面における課題を考察するものである。ここでの考察の視点は、第一に政策としての学校づくりがどのような政策意図により展開されているか。特に、「開かれた学校づくり」政策が求める政策的期待を考えると、このものである。例えば、政策としての「開かれた学校づくり」は、学校の外から外在的に注入された国家の新しい学校統治の手段と考えることができる。すなわち、「開かれた学校づくり」政策は、これまでの学校力（教育力）の不備を補うため、学区の保護者・住民の「支援」を包摂し、学校の民営化を志向するという目的を持つと考える。

第二に、実践としての「開かれた学校づくり」の事例を通して、その実践的課題が何であるか。すでに、全国的には文部科学省事業による「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究校」などを中心に、大規模で先進的な「開かれた学校づくり」の事例がみられる。しかし、そうした「実践研究校」や「研究開発校」といったある意味で「華やかな」事例ではなく、「普通」の公立学校の「日常」の「教育実践」の事例を対象に、「開かれた学校づくり」の実践をみることで、より現実的で可能性のある「開かれた学校づくり」の方法や課題が検証できると考える。

以下、考察は1章（『開かれた学校づくり』の政策と課題）を篠原、2章（『開かれた学校づくり』の実践と課題）を杉山が分担した。

I. 開かれた学校づくりの政策と課題

1. 開かれた学校づくりの政策にみる公立学校の民営化⁽¹⁾

開かれた学校づくりが本格的に教育政策に登場したのは、1996（平成8）年の中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」であった。同答申では、学校が保護者や地域の人々に、自らの考えや教育活動の現状について率直に語ることを。そして、学校がその教育活動に地域の教育力を生かし、家庭や地域社会の支援を受けることが求められ、

主に「学校の教育情報の提供」と「地域の教育資源（人材）の活用」という開かれた学校づくりの基本的方向性が示された。

その後、1998（平成10）年の中央教育審議会答申「地方教育行政の在り方について」において、特別非常勤講師の制度の活用や学校支援ボランティアの制度化が提言され、開かれた学校づくりのための方法が示された。また、主に教育課程の改善を審議した2003年の中央教育審議会答申「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策」では、教育課程経営の視点から、地域住民・保護者との連携・協力を求め、各教育委員会に対して「学校・家庭・地域の連携推進などの教育ネットワークづくりの中心的役割を執行する」ことが指示された。さらに、文部科学省は「学力向上アクションプラン」（2003年～2004年）の一環として、専門的な知識・技能・経験を有するNPOと学校との連携の方法の検討を進めた。

現在、広く義務教育の制度及び運営の在り方を審議した2005（平成18）年の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、開かれた学校づくりに関しては、「多様な人材の学校教育への登用」として以下のことが答申された。

「○優れた知識・技能と社会経験を持つ学校外の多様な人材を学校教育へ積極的に登用していくことは、子どもたちに実社会と触れる機会を与え、社会とのかかわり方を身に付けさせるとともに、学校の活性化につながるものであり、有意義である。このため、特別非常勤講師や特別免許状制度を積極的に活用したり、学校ボランティアとして多様な外部人材の協力を得ることが重要である。○多様な人材の登用に当たっては、優れた指導力を有する退職校長を含む教職経験者や企業等において種々の専門的な知識・技能を有する職業人、教員志望の学生など、地域や学校の実情に応じて様々な人材に協力を得る工夫が考えられる。その際、例えば、学校が中心となって組織を作ったり、活動の場を提供することなどによって、学校の教育活動にこれらの人材の協力を得ていくことが重要である。」

以上にみられる政策としての開かれた学校づくりの特徴は、第一に、外部資源の活用を方法として学校教育の補完を行うという点にある。特に保護者や地域住民の人材活用は、公立学校のアウトソーシング（外部委託）の初期的な手法を意味し、公立学校の民営化に機能しやすい。第二に、その人材活用が保護者・地域住民のボランティアとしての「支援」を予定しているという点にある。それは、保護者・地域住民からの一方向的な「支援」を求めるという意味で、「相互補完」を意味する「協働」としての実質化に課題をもつ。

2. 実践としての開かれた学校づくりの本質

多くの教育改革の事例がそうであるように、開かれた学校づくりにおいてもその改革主体であるはずの学校が「教育改革の客体されている逆転の構造がある」⁽²⁾といえる。開かれた学校づくりは、政策の導入ではなく、個々の学校の主体的な実践の中から生まれる。それは、開かれた学校づくりが、外部人材の登用（補完）を方法とする公立学校の民営化・民間委託化という政策としての学校経営改革ではなく、学校と保護者・地域住民が対等な立場で「教育」（子どもの総合的な人格形成）に協働的に関わり、「相互補完的」に学校づくりに共産的に関わるという実践としての学校改善を意味するからである。

この場合、政策としての開かれた学校づくりには、一方で学校評議員制度の導入や地域運営学

校（コミュニティスクール）の制度化など、学校運営における地域住民・保護者の参加の政策化がある。しかし、学校運営における地域住民・保護者の参加の政策化は、どちらかといえば「これまでの学校管理システムの不備を補うため、地域住民・保護者の『参加』を包摂し、新しい学校の管理主義を補完する意図がある」⁽³⁾と理解される。実際、例えば地域運営学校の組織内部に地域住民・保護者を構成員として設置される学校運営協議会の権限に関して、校長との権限関係はあいまいであり、さらに教員の人事権や学校予算権などについては、依然として都道府県及び市町村教育委員会の学校管理権が優先される行政管理システムの中にある。結局、その新しい管理主義にはこれまで同様一定の学校管理の成果を志向した行政側の機能主義的な行為理論が根強くあり、必ずしも主体的・自律的な市民的公共性の形成を意図するものではない。

いずれにしても、政策としての開かれた学校づくりの二つの方法、外部人材の登用（補完）を方法とする開かれた学校教育と学校評議員制度や地域運営学校の導入による開かれた学校経営は、ともに新しい管理主義にもとづく政策としての学校経営改革に「包摂」されるという限界をもつといえる。

この限界を乗り越え、自律的・協働的な開かれた学校づくりの実践が学校に求められる。このとき、「自律性」は制度や権限の関係の次元ではなく、意識の次元すなわち学校構成員が教育意思の実現のために経営行為を選択する裁量と責任を持ち、その経営行為の主体性を意識することをいう。また、「協働性」は学校内部の教職員集団間の協働性のみならず、オープンな地域住民・保護者との協働性をいう。さらに、その実践はイベント的・行事的であってはならず、日常的・恒常的であるべきである。そのため、その協働は学校の日常の「対話」を通じた生活世界のフォーラムから自生的・自省的に生産される必要があるといえる。（篠原清昭）

II 開かれた学校づくりの実践と課題

政策として構想される「学校と地域の連携・協働」に対して、実態として実践される「学校と地域の連携・協働」は当然のことではあるが、さまざまな阻害要因を持ち、多くの課題を抱えている。例えば、学校側において家庭・地域との連携に消極的な教師は少なくない。連携・協働のための時間的・精神的負担や地域側の協力者の指導力不足さらに個人情報保護に関する不安など、教師の側に連携・協働への消極的な意識がある。こうした意識の背景には単に多忙化への懸念だけでなく、学校が開かれることへの不安すなわち教職の専門性の解体化への不安もあっていえる。一方、地域の側においても、連携・協働への消極的な意識がある。連携・協働のための時間的・精神的負担や非教職専門職（素人）であることへの不安、さらに連携・協働を求める学校への不信があるといえる。

こうした阻害要因をどのように克服すればいいのか。それは、「学校と地域の連携・協働」が単純に政策の導入により遂行されるものではなく、それぞれの個別な学校と地域の社会文化意識や教育意識に強く規定されるものであることを意味する。むしろ、実践としての「学校と地域の連携・協働」の確立は、学校と地域の連携・協働に関わる教師と保護者の教育意識の変革を重要な要件とする。「学校と地域の連携・協働」は、「教育委員会から求められた政策」でもなく、保護者の学校ボランティア（支援）でもなく、学校行事的なイベントでもない。それは、あくまでも子どもたちの人格形成や学力の向上に効果的に機能する新しい教育実践である。

ここでは、そうした観点から筆者が勤務する伊自良北小学校の「学校と地域の連携・協働」の事例を中心に、その実践的な導入の実態を「学校情報の積極的な提供」「家庭との連携の充実」「教育活動を進めている地域組織との連携の充実・発展」を中心に考察してみる。

1. 学校情報の積極的な提供

「学校と地域の連携・協働」の阻害要因の一つに学校情報の遮断がある。地域（保護者）の側からみれば、連携・協働の相手方である学校はどちらかと言えば「閉じた世界」であり、我が子を介した間接的な情報を得るのみの相手であったといえる。むしろ、「学校と地域の連携・協働」が「開かれた学校」を前提とするものであるとすれば、その確立は「学校情報の積極的な提供」を最初の課題（前提条件）とする。

本校ではこれまで、家庭・地域への情報提供を、学校たより・学級通信等の活字による情報提供、PTA 総会・学級懇談会等の対話型の情報提供など、さまざまな方法で行ってきた。しかし、提供情報の内容と量、提供回数は十分とは言えず、昨年度の保護者による学校評価では、「今年は特に消極的すぎる。学校と家庭・地域のコミュニケーションは図れていないと思う」といった厳しい結果であった。

そのため、今年度は保護者や地域住民に学校を身近な存在として感じてもらうために、これまでの実践に次のような工夫・改善を加え、家庭・地域への積極的な情報提供に努めた。

まず、新たな学校たより（「北校風」）を週1回を基本に、必要に応じて随時発行した。この学校たよりは、特別な行事だけでなく、普段の授業やさまざまな活動の中での教師の指導姿勢、児童の活動・成長の様子など、学校の教育実践の実態を具体的に提供するものとした。さらに、その配布は単に保護者へ児童の手により配布するだけではなく、地域住民に対しても、JA 岐阜北伊自良北支店の窓口に「北校風」を置き、より広く学区住民に学校情報を広げることを意図した。

また、「学校たより」のみではなく、広報「やまがた」や山県市有線テレビ局、岐阜新聞社に、学校の教育活動についての情報を積極的に提供し、取材を受けることで各マスメディアを通して、学校情報を家庭・地域に提供した。これにより、学校情報に接触する機会を拡大できると考えた。その結果、今年度（平成17年度）1学期末に実施した保護者による外部評価では、学校から家庭・地域への学校情報の提供について以下のような結果を得た。

表1 学校情報公開に対する外部評価 実数（％）

評価の観点	よい	ややよい	やや悪い	悪い
学校の教育方針の説明は十分ですか	14 (31.1)	22 (48.9)	7 (15.6)	2 (4.4)
学校からのたよりやお知らせについては満足できていますか	13 (28.9)	26 (57.7)	3 (6.7)	3 (6.7)
学校の公開日や日程・内容について満足していますか	21 (46.7)	19 (42.2)	5 (11.1)	0 (0.0)

この評価結果から、学校情報の拡大・浸透が一定の成果が得られたといえる。しかし、そこから残された課題も発見された。例えば、自由回答記述において「学校の教育方針についての説明が分かりにくかった。」といった意見が多かった。このことは、学校の教育方針の説明が往々にして教育専門的となり、一般の保護者や住民に分かりづらいということを意味した。そのため、学校情報の積極的な提供は、単に量や機会の拡大ではなく、情報の内容（言語）の理解を求めることが重要と考えた。そこで、2学期最初の授業参観日に保護者全員を対象として、学校の教育方針とその運営の進行状況について説明を行った。また、9月には伊自良北小学校のホームページを新設し、さらに充実した情報提供を進めた。その学校ホームページによる情報提供は、学校の概要、学校経営の全体構想に加えて、児童の姿（平成16年度岐阜県における「児童生徒の学習状況調査の結果」および「家庭生活についてのアンケートの結果」から）の実態を伝える内容を加えた。そして、「教室の窓」として、「学級担任の願い」や「学級目標」などより分かりやすい学校の教育実践の姿を示す内容を加えた。さらに、「家庭・地域との連携」として、読み聞かせ、茶摘み・茶づくり、十六拍子、校区探検、いこいの広場の高齢者の方との交流など、家庭・地域と連携した活動の様子や児童の感想等を加えた。全体に学校の教育活動をより分かりやすく、さらに身近に感じられる内容を意図した。なお、リアルタイムな内容を意識して、更新回数を週1回を基本とし、必要に応じて随時更新することとした。

2. 道徳ノートを活用した家庭との連携

道徳の時間のねらいは、子どもたちに道徳的価値の自覚を深め、さらにそれを自己課題として実践することを求める。このとき、その実践の場面は、実は学校での生活以上に家庭・地域での生活の中に多くある。そのため、教師の力あるいは学校の力だけでは、一人一人の児童について、家庭・地域でのさまざまな場面に応じたタイミングのよい支援は難しい。そこで、本校では道徳教育を家庭とともに進めるために、「道徳ノート」を活用した実践を行っている。その具体的な実践の内容は以下ようになる。

まず、ねらいを以下のように設定した。ア 価値把握の場面や生き方を振り返る場面で、自分の気持ちや考えを道徳ノートに書くことを通して、児童の価値の自覚を深める。イ 道徳ノートを家庭に持ち帰り見てもらうことで、道徳の時間の学習内容と児童の気持ちや考え、自己課題について、保護者の理解を深める。ウ 教師と保護者が互いの考えを知り、理解し合うことで、相互の信頼関係に基づく道徳教育の推進を図る。

その上で家庭との連携を以下のような手順で行った。

- 1) 授業中、価値についてじっくりと考える場面やとらえた価値から自分の生き方を振り返る場面で、児童に、自分の気持ちや考えを道徳ノートに書かせる。
- 2) 学習内容と、それを通して価値の自覚が深まった児童の気持ちや考え、自己課題について、教師の考えを道徳ノートに書く。
- 3) 副読本と一緒に道徳ノートを綴じたファイルを家庭に持ち帰り、保護者に見てもらう。また、学習内容について子どもと保護者がともに考える場を持ってもらう。
- 4) 学習内容と、それを通して価値の自覚が深まった児童の気持ちや考え、自己課題につ

いて、保護者の考えを書いてもらう。

小中合同クリーン活動では、中学生の人とも力を合わせて頑張っていたね。クリーン活動の時、みんな、ぬれているゴミも拾ってきれいになってうれしかったね。お母さんはいつもクリーン活動に参加して思うことがあります。それは、タバコの吸い殻の多さ。大人が捨てるんだよね。どうか〇〇子も今の気持ちのまま育てて欲しいな。大人になっても、ゴミをポイッと捨てない人になって下さい。そういえば、車のホイールキャップや空き缶やお菓子の袋もあったね。みんなで気を付けないときれいにならないよね。伊自良の自然を残すためにも頑張ろうね。

(5年生道徳「親子せいそう」の道徳ノートに書かれた保護者の考え)

ここで重要な場面は3)の場面であり、「学習内容について子どもと保護者がともに考える場を持ってもらう」という点にある。つまり、子どもの道徳的価値の形成に保護者に積極的に参加してもらい、教師の考えと家庭の考えの連携により子どもの自己課題の確認と発展に協働的に働きかけるということを意図した。その成果は、おおよそ以下のようにまとめることができる。

① 自分の気持ちや考えを道徳ノートに書くことで、児童の価値の自覚を深めることができた。② 道徳ノートを家庭に持ち帰り見てもらうことで、道徳の時間の学習内容や、児童の気持ちや考え、自己課題について、保護者の理解を深めることができた。③ 道徳ノートに書かれる保護者の意見や考えは、学習内容にそった自分の生活経験から、さらには自分の心を見つめたものまで様々であるが、いずれもわが子が人間としてよりよい生き方ができるようにとの願いに溢れたものである。このような保護者の思いに触れることで、児童の価値の自覚は深まり、実践意欲を高めることにもつながった。④ 教師は、保護者の真摯な考えや児童の心の成長を願う思いに触れることで、道徳の時間を通して保護者とともに児童の心を育てることの大切さを実感した。⑤ 道徳ノートを時系列的にファイリングすることで、児童・教師・保護者が道徳ノートを通じて児童の心の成長を振り返ることができる道徳ファイルを作成することができた。

3. 教育支援ボランティアとの連携の発展

本校では、「児童の読書力の育成」をねらいとして、地域の読み聞かせボランティア「おはなしピーチク」による読み聞かせを、毎月2回、各学級で実施している。この「読み聞かせ」の活動が大きく学校と地域の連携の教育実践の一つとして効果をあげている。実際、「読み聞かせ」自体の効果として子どもたちの読書数は増え、平成17年5月に本校の一人の児童が読んだ平均冊数は12.9冊であり、全国平均(7.7冊)と比較するとその読書量はかなり多い。

しかし、この「読み聞かせ」の効果は、単に子どもたちの読書量を増やすのみではなく、「読み聞かせ」を道徳的指導と連携させることにより、より広がりのある道徳的指導が可能となったという点がある。それは以下のような教師と学校支援ボランティア(おはなしピーチクの担当者)の意見交流の中で意識された。

5月第1回 本のタイトル：『あなたが世界を変える日』

《教師の感想・意見》

子どもたちは、自分たちと同年齢の子が、自分の思いを伝えることで大人たちに環境に目を向けてもらうことができたという事実を知り、「自分たちにもできる」という思いを強くしたと思います。

《おはなしピーチクの担当者の感想・意見》

エコの発祥の意味を知り、学習をさらにすばらしいものにといい思いでこの本を選びました。子どもたちの感想を聞き、私たち大人が、もっと地球を大切にしなければとあらためて考えさせられました。

11月第2回 本のタイトル：『地球はえらい』

《教師の感想・意見》

今の自分の生活、人々の生活をあらためて見つめなおし、本当に大切にすべきなのは何かを考えさせられる内容の本でした。

《ピーチクの方の感想・意見》

今、私たちにできることは何かを、子どもたちが家に帰って話題にしてくれるといいな—と思いました。

12月第1回 本のタイトル：『葉っぱのフレディ（いのちの旅）』

《教師の感想・意見》

自然との共生について考えさせられる内容の本でした。人以外のいのちとどのように関わっていくべきか、子どもたちは考えることができたと思います。

《ピーチクの方の感想・意見》

「植物にもいのちがある。そして、そのいのちが次のいのちにつながっていてよかった」という感想を子どもたちからもりました。4年生になると深いところまで分かるのですね。

(総合的な学習の時間のテーマ「環境」との関連を図った読み聞かせの実施記録より)

ここでは、学校支援ボランティア（おはなしピーチクの方）が「読み聞かせ」を通じてより深く子どもの価値観や社会観の形成の重要性を意識し、その点で子どもの人格形成の協働者として位置づくことがわかった。

そのため、さらにこれまでの実践をもとに道徳の授業への協力も依頼し、授業の終末の説話をおはなしピーチクの方に担当していただく機会を数回設定し、協働的な授業を実践した。その具体的な実践内容は以下の通りである

① ねらい

ア 身近な存在である地域の方の考えや願い、体験などを聞くことで、児童の学んだ道徳的価値の自覚を深め、実践意欲を高める。

イ 学校の教育活動への家庭・地域の理解を深め、ともに地域の児童を育てるという意

識の啓発を図る。

② 連携の進め方

- ア 教師が作成した指導案をもとに、事前に協力者と十分な時間をかけて打ち合わせを行い、協力者の指導内容・指導形態について共通理解を図る。また、説話の内容についても、配慮すべき事項を協力者に示し、一緒にその内容について考え、決定する。
- イ 授業後、児童の感想や、ねらいに照らした教師の感想をまとめたものを協力者に手紙やプリント等で示す。また、協力してもらったことで児童が成長できたことを具体的事実で知らせる。

以上の実践により子どもたちが身近な地域の方の説話に、親近感を感じ、真実味をもって聞き入ることができたことは当然としても、加えて、学んだ道徳的価値の自覚を深め、実践への意欲を強くできたと考える。さらに、このことがより重要と考えるが、おはなしピーチクの方も学校の教育活動への理解をさらに深め、「お手伝い」から「授業づくり」へとその意識が発展したことである。すなわち、学校支援ボランティアが単なる一方向的な「支援」から「協働」のレベルに展開したといえる。

現在、おはなしピーチクの代表と学校の図書室の開放について調整を進めている。図書室をおはなしピーチクの日常的な活動拠点にできれば、メンバーの児童理解・学校理解がさらに進み、自ら学校のためにできることを考え、学校に提案する、「協力者提案型の連携・協働」へ大きな転換も可能となる。さらに、校内でのピーチクの存在は不審者対応といった危機管理面からも有効である。

4. 今後の課題と実践の方向

本校では、児童の「学びづくり」「心づくり」「体づくり」を柱に、教育活動を進めている。「心づくり」については、道徳ノートを活用した家庭との連携・協働を日常的に進め、成果にも結びついている。しかし、「学びづくり」「体づくり」についての連携は思ったほど進んではいない。児童のつまずきや成果には学校の指導だけが影響しているわけではなく、児童の家庭環境も大きく影響している。

そこで、家庭との連絡を密にし、教師が各家庭の実態を把握した上で、学校と家庭での児童の姿や互いの願いを交流、共有し、同一歩調で指導に取り組むことができれば、児童の「学びづくり」「体づくり」も進展するはずである。具体的には、連絡帳の活用を進めたい。連絡帳は、個別の情報提供が可能であり、児童を間に挟んだ教師と保護者との情報の双方向性もある。また、日常性も有している。本校は、1学級の児童数が10名程度であり、連絡帳を書くための教師の時間的ゆとりも十分に保障されている。

さらに、今年度、各教科・領域等の指導計画から家庭・地域の教育力を活用できる学習内容を洗い出した。そして、それらを掲載した依頼文書を作成し、PTA 地区役員の手により地域の各戸へ配布し、協力者の募集を行った。しかしながら現在での応募は、わずか14名である。募集案内を出せば協力者は簡単に集まるわけではない。そこで、今後、より多くの保護者や地域住民の協力を得るためには、人材バンクへの登録とともに、必要な時には随時ボランティアを募集

するといった方式をとり、家庭・地域の理解を得ることが必要となる。現在学校がもっている家庭・地域との人的ネットワークをより広く、より強固にすることで、教育力の開発は進むはずである。そしていずれは、地域を熟知し、地域の情報に敏感な保護者や地域住民にコーディネータ的な役割を依頼し、コーディネート機能の一部を委ねることも視野に入れ、さらに実践を進めたい。(杉山秀昭)

注

- (1) 篠原清昭「第1章 学校経営改革の思想と構造」篠原清昭編著『スクールマネジメント』ミネルヴァ書房 2006年 6頁～29頁。
- (2) 篠原清昭「教育改革の意識にみる国家」篠原清昭編著『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所 2004年 228頁。
- (3) 篠原清昭「学校づくりにおける協働的公共性の創造」『季刊教育法』145 エイデル研究所 2005年 103頁。