

学校と地域の対等性を高めるコミュニティ・スクールの取り組みに関する研究 ～学校運営協議会委員の意識の変化に着目して～

Research on efforts in community schools enhancing parity between schools and communities: Focusing on changes in the awareness of members of the school management council

上村 友太

Yuta KAMIMURA

(教育支援高度化専攻 教育ガバナンスキャリアコース)

キーワード 学校運営協議会、コミュニティ・スクール、学校と地域の連携、対等性

1. はじめに

学校教育に対し、社会全体からのニーズが多様化・高度化する中、信頼される学校づくりを進めるために、保護者や地域住民との連携・協働が求められている。そして、それを推進する仕組みの一つに、保護者や地域住民が学校運営について協議を行う、学校運営協議会がある。学校運営協議会を設置した学校はコミュニティ・スクールと呼ばれ、現在は全国で導入が進められている。

本研究では、コミュニティ・スクールの先行事例がある自治体において、委員の意識の変化や、その要因と経緯を調査し、学校と地域の対等性を高める取り組みについて考察した。

2. 研究の目的と背景

本研究の目的は、コミュニティ・スクールの力点が「地域による学校支援」から「対等な立場での学校づくり」へと変化するために必要な取り組みについて、検討を行うことである。

文部科学省が令和4年3月14日に発出した「コミュニティ・スクールの在り方等に関する検討会議 最終まとめ」では、地域の学校参加に関して、以下の課題が指摘されている。

まず、学校運営協議会の権限や機能に対し、制限がかかっているという課題である。この課題の背景には、教育委員会や校長の不要感や、保護者や住民が学校の意思決定に関わることへの教育関係者の不安感・不信感があることが佐藤（2013）によって明らかとなっている。このことは、保護者や地域の学校参加が議論され始めた1980年代にも主張されていた、「教職員以外が学校運営に関わる権限をもつことへの懸念」が、未だに一部の

教育関係者の意識から払拭されていないことを推測させる。

次に、学校運営協議会と地域学校協働活動との役割が混同しているという課題である。この課題の背景として、学校運営協議会制度に対する教育関係者の理解不足により、コミュニティ・スクールが「地域による学校支援」と捉えられてしまうことが、最終まとめでは指摘されている。この視点については、岩永（2000）が、学校運営において、学校を主体、地域を客体とする認識が、地域を学校経営の手段の段階に留まらせていることを指摘している。そして、この認識は、コミュニティ・スクールにおいても影響を及ぼしている可能性があると考ええる。

以上のことから、コミュニティ・スクールにおいて、保護者や地域住民の参画を推進するためには、学校運営協議会において、学校と地域の双方が当事者としての意識を持ち、なるべく対等な立場で協議等の活動に臨むことが重要であると考ええる。また、学校と地域の対等性について検討するにあたっては、教育関係者の意識だけでなく、保護者や地域住民側の意識を明らかにすることが重要であると考ええる。

3. 先行研究とその課題

学校運営協議会委員の意識を広く調査した研究に、仲田・大林・武井（2011a）がある。この研究では、学校運営協議会における意見反映の度合いについて、保護者委員や地域委員が、管理職・教員委員よりも消極的であることを指摘した。特に、「経営改善」「組織改善」「子ども対応」「家庭・地域関係」への意見反映において有意な差があっ

たことが報告されている。

また、仲田・大林・武井（2011b）では、委員が自身の意見を反映させる程度について分析し、「地域・保護者の巻き込み方（72.2%）」「地域人材の活用（68.9%）」「家庭教育に関する保護者の意識啓発（60.9%）」といった協議事項に、委員は自身の意見を反映させる傾向があり、活発な議論が展開されていることが報告された。一方で、学校組織の経営については、議題によって協議の活性度に差があることが指摘された。

学校運営協議会の内部における学校と地域の関係構築については、仲田（2010）が詳細なケーススタディを行っている。この研究では、地域の有力者である委員が、活発な意見交換を通して学校運営に関する知識や経験を得たり、毎日学校に訪れ献身的な支援を行ったりすることで、管理職にとって重要な相談相手になっていったという関係構築のプロセスが報告されている。

また、大林（2011）も、学校運営協議会に対する参与観察及び面接調査を行っており、教育内容への介入を巡って教員と委員の間に生じたコンフリクトが、両者の共同活動を通じた関わりによって解消された事例を報告している。

さらに、学校と地域との関係構築については岩永（2011）も触れており、学校支援で保護者や地域住民が学校に関与することで、学校への理解を深め、教育に関する情報に触れ、考えを確立していくというエンパワーメントの重要性を指摘している。

次に、これらの先行研究の課題について述べる。

まず、仲田ら（2011）の調査について、2010年（平成22年）に実施されており、その当時の委員の意識にしかアプローチしていない点で射程の限界がある。現在は、この調査当時から10年以上が経過し、学校運営協議会を取り巻く状況も変化している。したがって、学校運営協議会の活動の長期化による制度の成熟や、長期に渡る在任によって、委員の意識に何らかの変容が起きている可能性がある。特に、先行研究で消極的であるとされた議事への意見反映に関する意識や、委員としての積極性に変化があるとすれば、その詳細や要因を明らかにすることによって、本研究で課題としている、学校運営協議会における学校と地域の対等性の向上に結びつく知見を得られると考える。

また、仲田（2010）で明らかとなった関係構築

のプロセスは一例であり、全ての地域委員に当てはまるわけではないという点に射程の限界がある。例えば、保護者出身の委員等の場合はどのような過程を経て学校と信頼関係を構築していくのか、そして、それが対等性の向上に結びつくのかという点は、研究の余地があると考ええる。

また、大林（2011）の調査について、委員が教育内容に介入していた点を踏まえると、もともと委員が学校と対等であるという意識をもっていた可能性が推測される。したがって、協働活動等がもたらす委員の意識の変化、とりわけ学校と地域の対等性に関する意識の変化については、より多様な事例を検証していく必要があると考える。

4. 学校運営協議会委員の意識に関する調査

対象となる自治体の学校運営協議会において、長期間在任している委員1名を選出し、アンケート調査及びインタビュー調査を実施した。まず、委員に任命された当初と現在の意識の変化について、質問紙を用いて4段階尺度評価アンケートを実施した。そして、アンケート調査の結果をもとに、意識の変化が生じている項目、及び低得点で停滞している項目について、その要因や経緯を尋ねるインタビュー調査を実施した。

アンケートの質問項目のうち、学校と地域の「対等性」に関する設問については、仲田・大林・武井（2011a）及び（2011b）の研究を参考に検討を行った。

まず、第一の観点である「委員としての考えを持っていること」については、「学校評価」「学校の教育目標」「学校の経営方針」「学校の支援活動」の4つの協議事項に対し、自身の考えを持っていることを構成要素とした。このうち、「学校の支援活動」は、先行研究の調査実施時には設けられていなかった要素である。しかし、平成29年の地教行法改正により、学校運営協議会が「運営への必要な支援」に関しても協議する機関として位置付けられたことから、本研究ではこの協議事項への意識も観点の一つに含めることとした。

次に、第二の観点である、「企画段階から関わろうとしていること」については、「自主的な意見や提案への意欲」と「学校運営協議会の議論の企画段階から関わる意識」の2点を構成要素とした。

そして、第三の観点である「対話・協議が活発に行われていること」については、「協議事項の実

行にあたっての教職員への期待」と「学校運営協議会での対話・協議の活性度」の2点を構成要素とした。

また、学校への帰属意識、学校での支援活動に対する意識、地域への帰属意識を尋ねる設問については、CSポートフォリオの質問項目を参考に検討を行った。

調査対象者は、コミュニティ・スクールが早期から実施されており、文部科学省のホームページや資料等から現在も取り組みが盛んであると推測される自治体の公立学校より、各1名、計4名の委員（A氏、B氏、C氏、D氏）を選定した。なお、4名とも学校の職員としての勤務経験はない。

アンケート調査の結果、委員になった当初の意識より現在の意識が低下した（低い値で回答した）設問は、どの委員においても見られなかった。

議事への意見反映に関する意識について、在任期間の経過に伴う意識の向上が委員全員に見られた。ただし、協議事項の種別では、B氏のみ「学校の教育目標」及び「学校の経営方針」に対する意識について変化が見られなかった。これは、学校の教育目標や学校の経営方針は学校が検討する領域であるというB氏の認識によるものである。

また、委員としての積極性に関しては、B氏が当初から現在まで高い意識を維持しており、他の3名は意識の向上が見られた。

さらに、環境要因として設定した、協議事項の実行にあたっての教職員への期待や、学校運営協議会での対話・協議の活性度については、3名が当初と現在で共に高い意識を維持しており、C氏のみ意識の向上が見られた。

そして、インタビュー調査では、これらの変化の主な要因として、委員の学校運営に関する知識習得及び学校運営協議会制度の理解促進、学校の教職員及び子どもの関わり方の変容、コミュニティ・スクールの成果の認識、学校及び教職員への理解促進があることが分かった。

5. 考察

対等性に関する質問項目の調査結果から、調査対象者が委員を務めている学校では、長期に渡る学校運営協議会の活動の中で、対等性に関する意識の変化につながる取り組みが実施されるようになり、委員の意識に影響したと考える。また、長期に渡る在任によって、委員がこうした変化を認

識する機会が増えたことも、意識の変化に影響したと考える。

このことから、先行研究で報告されていた、保護者委員及び地域委員の議事への意見反映等における劣位性は、少なくとも先行事例のある自治体の学校運営協議会においては、その長期的な運用によって変化が生じている可能性が指摘できる。

また、仲田（2010）の研究では、地域委員の学校との関係構築のプロセスの一例として、地域の有力者出身の委員と管理職との事前相談過程が示されていた。今回の調査では、特に保護者出身の委員の場合を中心に、対等性に関する意識の変化につながる、より多様な要因やプロセスが見られた。

まず、調査対象者に共通した点として、学校運営協議会に関する知識習得及び制度理解の過程が見られた。今回の調査対象者は全て、コミュニティ・スクールを早期から実施している学校で委員を務めていた。そのため、学校への制度導入当初はグッドプラクティスが少なく、地域と学校が手探りの状態で学校運営協議会の活動を進めていた。このような状況下で、双方が模索しながら学校運営協議会についての知識を習得し、制度への理解を深めたことが、対等性に関する意識の向上につながったと考える。

同じく、共通した点として、学校運営協議会と地域学校協働活動の一体的な推進の影響が見られた。今回の調査対象者が委員を務めていた学校では、委員が会議に参加するだけでなく、支援活動等を通じて教職員や子どもと実際に関わる機会が設けられていた。こうした活動を通じて、委員が子どもや教職員の様子を見聞きし、学校の教育活動や教職員への理解を深めたことも、対等性に関する意識の向上につながったと考える。

また、主にC氏の回答からは、学校の教職員や子ども、地域住民の、委員に対する認識の変容が見られた。委員は、授業内容について教員から相談されたり、街で子どもから挨拶をされたりする機会を通じて、彼らの変容を認識していた。そして、その認識が委員の学校への帰属意識の向上や、対等性に関する意識の向上につながったと考える。

さらに、D氏の回答からは、学校及び教職員への理解促進の過程が見られた。委員として来校を繰り返したことで、学校に関わる機会が増え、学校の雰囲気や教育活動の内容を把握したことが、

学校への帰属意識の向上や、対等性に関する意識の向上につながったと考える。

以上のことを踏まえ、学校と地域が対等性を高めていくために必要なプロセスを、学校運営に関する知識習得及び学校運営協議会の制度理解の過程、学校及び教職員への理解促進の過程、学校の教職員や子どもとの関わり方の変容の過程、コミュニティ・スクールの成果を認識する過程の4つに整理した。このプロセスをもとに、学校と地域が対等な立場で学校づくりを進めるコミュニティ・スクールの取り組みについて検討した。

6. おわりに

本研究の調査結果は、先行研究に対し、委員の意識が学校運営協議会の継続的な運用や長期に渡る在任によって向上するという点、学校と地域の対等性を向上させる多様な関係構築プロセスがある点、そのプロセスに学校運営協議会と地域学校協働活動の一体的な推進が影響しているという点について、新たな知見を付与することができた。そして、その知見をもとに、学校と地域の対等性を高める学校運営協議会の取り組みについて検討を行うことができた。

ただし、今回の調査は先行事例のある自治体の委員へ実施したものである。調査結果を一般化するにあたっては、より多くの委員への調査や、統計的なアプローチが必要になると考える。また、意識の変化をより正確に追うのであれば、数年ごとに追跡調査を行う手法も有効であると考えられる。

加えて、教育の専門性と、学校と地域の対等性のバランスに関する問題や、新型コロナウイルス感染症の対応による委員の意識への影響等については、依然研究の余地があると考えられる。これらの課題については、今後の同分野の研究に期待したい。

7. 主要参考文献

- ・仲田康一『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 2015.5
- ・佐藤晴雄『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 増補改訂版』エイデル研究所 2016.8
- ・佐藤晴雄『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 2017.4

軌跡：「必要」から「必然」へ』北大路書房 2014.7

育における独立運動』勁草書房 2001.7

・仲田康一・大林正史・武井哲郎（2011）「学校運営協議会における保護者／地域住民の活動特性—教員との比較および学校評議員との比較を中心に—」『日本学習社会学会年報』第7号 p35-44

・仲田康一・大林正史・武井哲郎（2011）「学校運営協議会委員の属性・意識・行動に関する研究：質問紙調査の結果から」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要 No.5』2011 p31-40

・仲田康一（2010）「学校運営協議会における『無言委員』の所在—学校参加と学校をめぐるミクロ社会関係—」『日本教育経営学会紀要』第52号 2010 p96-110

・大林正史（2011）「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程—地域運営学校の小学校を事例として—」『日本教育行政学会年報』第37号 2011 pp66-82

・岩永定（2000）「父母・住民の学校教育参加と学校の自律性」日本教育経営学会〔編〕『自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部 pp 240-261

・岩永定（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』第37号 p38-54

・文部科学省「コミュニティ・スクールの在り方に関する検討会議 最終まとめ」（令和3年3月14日）https://www.mext.go.jp/content/20220311-mxt_chisui02-000021155_2.pdf（最終閲覧日 令和5年2月6日）

・佐藤晴雄（2013）「コミュニティ・スクール指定の促進要因と阻害要因—調査結果の要約と結論—」『平成25年度学校の総合マネジメント力の強化に関する調査研究』文部科学省 https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2014/11/21/1342944_5.pdf（最終閲覧日 令和5年2月6日）

・文部科学省「CSポートフォリオについて—学校運営協議会の質的向上のために—」<https://manabi-mirai.ext.go.jp/upload/010setumei.pdf>（最終閲覧日 令和5年2月6日）