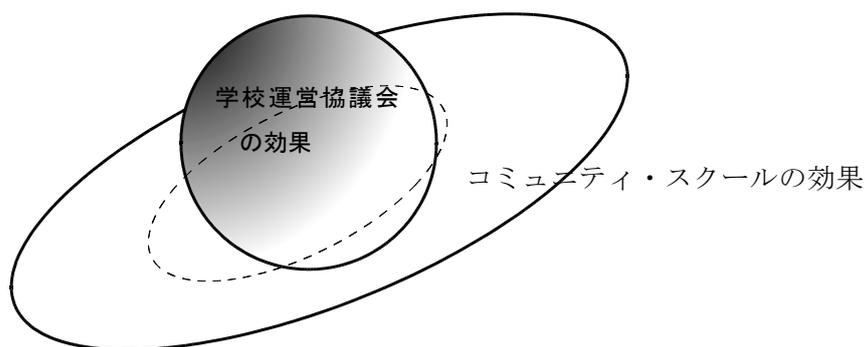


「地域とともにある学校づくりと学校からのまちづくり」

佐藤晴雄(日本大学)

1. コミュニティ・スクールに期待される効果

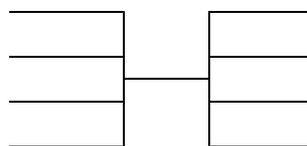
図1コミュニティ・スクールに期待される効果



(1) 学校運営協議会の4つの機能－直接的効果へのつながり－

■ 4つの機能

- ①対面・情報交換機能
- ②協議・意見交換機能
- ③参画・承認機能
- ④透明化機能



- ①軌道修正効果
- ②ニーズ把握効果
- ③課題解決効果
- ④支持的効果

■ 4つの効果

①軌道修正効果

様々な角度から学校を把握できる(問題の修正)。

ex.客観的立場から(岡目八目的)・複眼的に・外部から・遠方から

ex.児童生徒の全容(学校からは見えない姿)の理解

②ニーズ把握効果

ニーズの把握は専門性だけで十分か。

「余所から来た先生方に、地域の子どものための教育をすべて任せることに疑問」

⇒ニーズと供給(教育)との直面こそが発展の第一歩

ex.保護者や地域住民の思い・意向、地域特性など

③課題解決効果

学校教育の「専門性」だけでは解決できない問題もある(高い専門性を生かした課題解決へ)。

ex.専門的意見(医療、福祉、法、心理、特定の教育分野、民間経営、地域事情ほか)

④ 支持的効果

学校の方針決定に迷いがある時、学校運営協議会で支持する

ex. 方針決定に際しての支持を得る / 委員の当事者意識の高揚も期待

図2 いろいろな立場からの認識が得られる

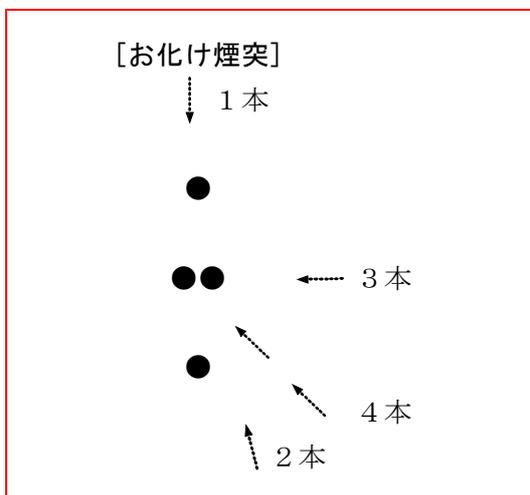


図3 学校の盲点を把握できる－「ジョハリの窓」－

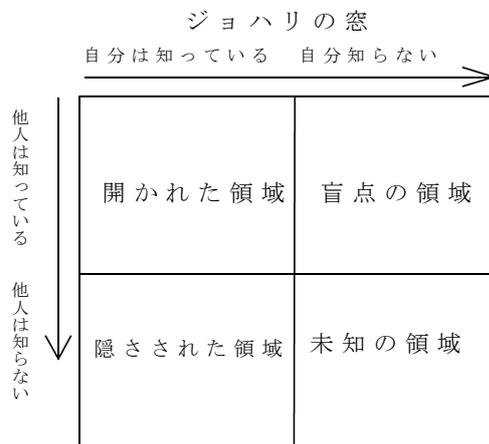
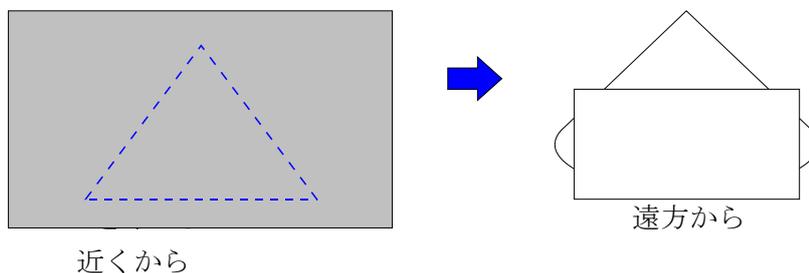


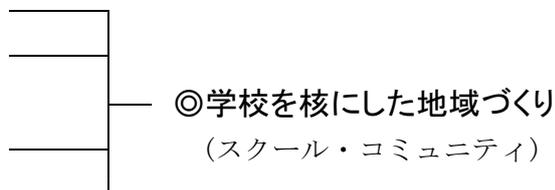
図4 見えないものが見える－遠望的な効果－



(2) コミュニティ・スクールの効果－間接的(周辺)効果－

コミュニティ・スクールに指定されたことによって間接的に生じる効果

- ① ユニフォーム効果 (or ブランド効果)
- ② 当事者意識高揚効果
委員以外の関係者の当事者意識
- ③ 協働実践推進効果
- ④ 取組の継続・安定化効果



2. 学校運営協議会の運営

(1) ステップを踏む

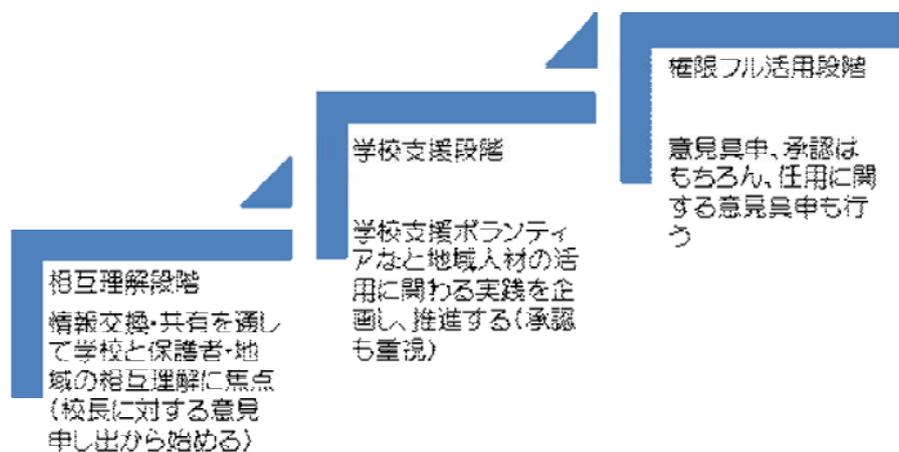
情報交換・連絡調整→学校支援・相互補完→評価・意見具申・協働

ステップ1 相互(学校と保護者・地域)理解段階

ステップ2 学校支援段階

ステップ3 権限フル活用段階(任用に関する意見具申も)

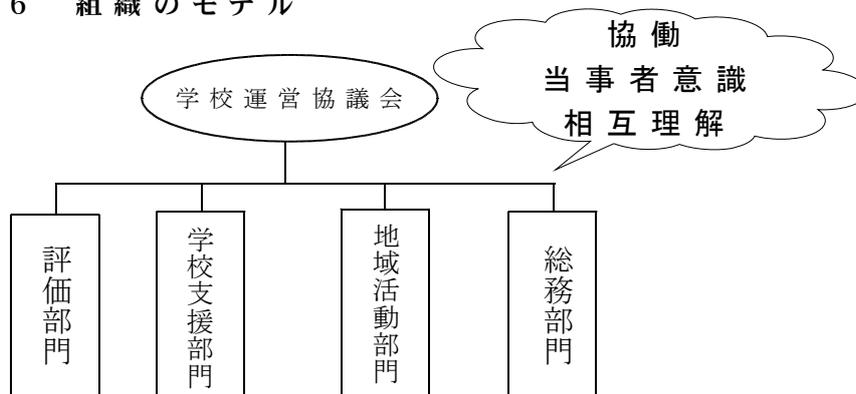
図5 学校運営協議会活動のステップ



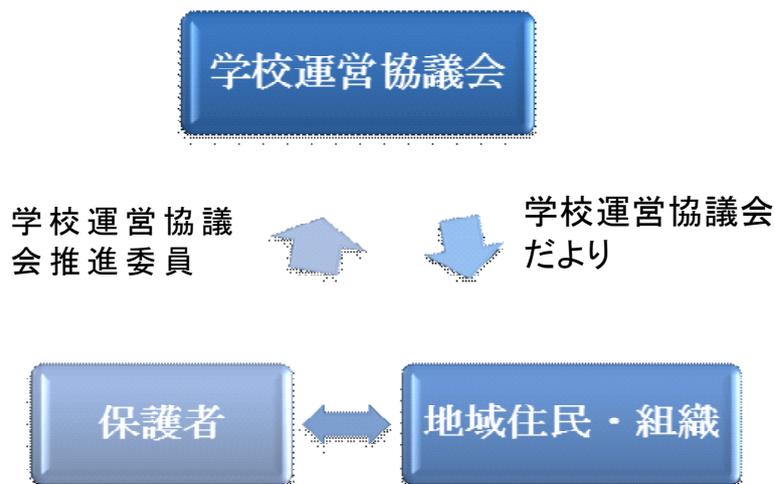
(2) 他の関係組織との調整・整理を図る

学校評議員、学校支援地域本部、学校関係者評価委員会などとの調整を図り、学校運営協議会に集約するようなスリム化が課題

図6 組織のモデル



(3) 委員以外の声を拾い、学校運営協議会の様子を広く伝える



3. 地域の変化－文部科学省委託調査結果より－

表 コミュニティ・スクールの成果としての地域の変化

| | | CS指定年度 | | | | | | | 合計 |
|---------------------------|-----------|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| | | 平成16 年度+1 7年度 | 平成18 年度 | 平成19 年度 | 平成20 年度 | 平成21 年度 | 平成22 年度 | 平成23 年度 | |
| Q12地域が学校に協力的になった | 当てはまる | 43.9% | 26.9% | 41.1% | 27.3% | 21.3% | 26.0% | 21.7% | 28.4% |
| | ある程度当てはまる | 45.5% | 67.9% | 51.1% | 64.6% | 68.0% | 60.0% | 53.3% | 59.3% |
| Q12地域の教育力が向上した | 当てはまる | 18.2% | 9.0% | 10.0% | 11.1% | 6.6% | 4.0% | 10.0% | 9.3% |
| | ある程度当てはまる | 53.0% | 53.8% | 52.2% | 49.5% | 46.7% | 50.0% | 30.8% | 47.0% |
| Q12地域が活性化した | 当てはまる | 16.7% | 9.0% | 14.4% | 8.1% | 6.6% | 9.0% | 4.2% | 9.0% |
| | ある程度当てはまる | 50.0% | 47.4% | 44.4% | 43.4% | 40.2% | 40.0% | 36.7% | 42.4% |
| Q12地域と連携した取組が組織的になった | 当てはまる | 42.4% | 28.2% | 32.2% | 20.2% | 23.0% | 19.0% | 18.3% | 24.9% |
| | ある程度当てはまる | 47.0% | 61.5% | 63.3% | 69.7% | 56.6% | 62.0% | 52.5% | 59.1% |
| Q12保護者や地域からの苦情が減少した | 当てはまる | 10.6% | 6.4% | 13.3% | 4.0% | 10.7% | 9.0% | 6.7% | 8.6% |
| | ある程度当てはまる | 56.1% | 41.0% | 36.7% | 44.4% | 31.1% | 36.0% | 28.3% | 37.6% |
| Q12保護者・地域による学校支援活動が活発になった | 当てはまる | 30.3% | 16.7% | 22.2% | 21.2% | 20.5% | 17.0% | 11.7% | 19.3% |
| | ある程度当てはまる | 56.1% | 70.5% | 64.4% | 60.6% | 51.6% | 68.0% | 60.8% | 61.3% |

【参考文献】

- ・ 佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの研究』風間書房、2010年
- ・ 佐藤晴雄『学校を変える 地域が変わる』教育出版、2002年
- ・ 佐藤晴雄編『学校支援ボランティア』教育出版、2004年

平成23年度文部科学省委託調査研究「コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究」

調査研究結果の概要

研究代表者 佐藤 晴雄

最初に、本調査研究の目的に則して、今回の調査研究の結果概要を記しておきたい。

1. コミュニティ・スクール指定校の現状と運営協議会の活動実態

(1) 指定校校長のコミュニティ・スクールに対する評価

指定校校長及び学校運営協議会委員の約8割、教育委員会の9割強がコミュニティ・スクール制度に満足している。また、今後、コミュニティ・スクールがその役割を「期待通りに発揮していく」と回答した校長は40.9%で、「形骸化する」と回答したのはわずか16.9%にとどまる（「わからない」40.3%）。そして、それが今後増えていくと考える校長は61.4%（「全国的に広がっていく」24.8%+「一部地域で増えていく」36.6%）で、「現状程度」12.3%、「減少」1.2%であり、少なくともこの制度は定着すると考える校長が多くみられた。

学校アンケート調査の結果、コミュニティ・スクールに対して、指定校校長及び学校運営協議会委員の8割近く（校長78.0%、委員79.0%）が満足感を抱き、教育委員会の9割以上（91.5%）が「満足」だと回答（「満足している」と「ある程度満足している」の合計）している。

(2) 指定準備期間及び学校運営協議会委員の実態

指定までの準備期間は「6か月以上～1年未満」が最多で、全体の約4割（41.2%）であった。指定のきっかけは、「教育委員会の意向」が約6割（58.4%）で、次いで「学校自身の意向」が約3割（29.5%）であった。制度に満足な校長には、「学校自身の意向」によるものが多い。

学校運営協議会委員の属性では、男性約76%、女性約22%と圧倒的に男性が多く、職業は自営業約25%、無職約21%が多い。年齢は、40歳以上の各年代で20%台の分布がみられた。

そのほか、委員の人数は「11人～15人」が全体の約半数（49.2%）を占め、指定年度が新しくなると「10人以下」の学校の割合が高くなる傾向にある。学校運営協議会の代表は、地域代表選出が最も多く、全体の約7割（69.5%）に達する。

学校運営協議会の活動をみると、会議開催数は、「年3回～4回程度」が約5割で最多となり、次いで「月1回程度」（22.8%）が続く。会議を公開しているのは、約25%（24.1%＝「公開」と「原則公開」の合計値）だが、「特に決めていない」が最も多く、全体の6割以上に達する。

公開している学校の傍聴者は、「委員・担当以外の教職員」が最も多く（47.5%）、次いで、「地域関係者」（35.8%）、「保護者」（31.4%）が続く。なお、議事録の公開は3割弱の学校で実施している。

学校運営協議会の会議で「よく取り上げられる事項」（議題）は、「学校行事」が約7割（69.6%）で最も多く、次いで「学校評価」（61.0%）、「地域人材の活用」（46.8%）が続く。中学校の場合、「生徒指導」（39.4%）などが多い。

「教員の任用」に関しては、「よく取り上げられる割合」は低いが、「ときどき取り上げられる」を加えると、22.1%になる。「保護者対応」の場合、その合計値は78.8%と高くなっている。なお、「承認」と「任用」に関する権限を明記していない例もみられる。

(3) 学校運営協議会の役割認識

学校運営協議会の権限で最も重視されたのは「基本方針の承認」であり、以下、「校長・教委に対する意見申し出」、「任用に関する意見具申」が続く。教員人事（任用）に関する意見具申を行った学校は約16%であった。

その意見具申の内容は、「一般的要望」が最多で63.5%で、次いで「特定教員を転出さない」要望が続く（36.5%）。他校からの引き込み要望は約2割程度みられた。

学校運営協議会の最も大切な権限として「基本方針の承認」だと回答したのは、指定校校長 62.9%、学校運営協議会委員 51.8%、未指定校校長 65.8%、教育委員会 49.7%となり、いずれの場合も最多の数値になった。「教員の任用」については、指定校校長でも 6.2%にとどまった。教職員の任用に関する意見具申を過去(回答者が把握可能な期間)に行った学校は 15.9%で、指定年度が古い平成 16+17 年度では 36.4%と他年度を大きく引き離す。年度によるバラツキはあるが、おおむね指定年度が古いほどに「任用」に関する意見具申を行った割合が高い(意見具申の実績が積算された影響もある)。

(4) 学校支援地域本部及び放課後子ども教室との関係

学校支援地域本部設置校は、指定校 28.1%、未指定校 21.3%で、指定校に多い。指定校のうち、学校支援地域本部を学校運営協議会の下部組織に位置付けているのは 24.4%で、下部組織としてではなくそれとの「連携」を図っているのは 56.6%である。
放課後子ども教室実施校は、指定校 38.1%、未指定校 26.0%で、この場合も指定校に多い。

国内実地調査の結果、ネットワーク型のコミュニティ・スクールや学校支援地域本部との連携、健全育成組織との連携、継続と安定性のための工夫、地域人材の活用、学校評価の工夫などを試みている学校が多い。これら工夫を図っている学校はコミュニティ・スクールとしての成果を上げていることがわかった。コミュニティ・スクールとこれら仕組み・事業と複合的な効果がみられた。

2. コミュニティ・スクール制度の成果と課題

□ 成果

コミュニティ・スクールの成果については、地域連携の活発化を指摘する関係者は多いが、学校改善に関する事項も多く指定校で指摘されている。また、学力の向上や生徒指導の課題解決などは、指定年度の古い学校ほど高い成果がみられた。さらに、成果認識としての学力向上には保護者や地域による学校支援ボランティア活動が関係し、それら活動が活発な学校ほど学力が高いと認識されている様子がデータに表れた。

コミュニティ・スクール制度の成果については、学校支援地域本部や放課後子ども教室との連携を図る学校に満足感を抱く校長が多く、これら満足感を持つ校長の学校では成果認識が高い傾向にある。

これら成果は、コミュニティ・スクールの情報共有機能、審議・意見具申機能、承認機能、透明化(見える化)機能によるものであることが明らかにされた。この成果は学校支援地域本部や放課後子ども教室との連携がもたらす複合的な成果だと言える。

(1) 地域連携と学校改善の成果

コミュニティ・スクールの成果に関しては、指定校校長の 97.5%が「学校と地域が情報を共有するようになった」と回答している。そのほか、「地域が学校に協力的になった」(87.7%)、「地域と連携した取組が組織的に行えるようになった」(84.0%)など地域連携に関するものが多い。学校改善に関しては、「特色ある学校づくりが進んだ」(83.0%)、「学校関係者評価が効果的に行えるようになった」(82.5%)、「教職員の意識改革が進んだ」(77.4%)などの回答値が高い。学校運営協議会委員も成果認識の肯定値順位は校長の場合とさほど変わらない。

以上のような指定校の学校改善に関しては、国内実地調査では以下のような成果が確認された(第IV部からの引用。以下同じ)。関係者の意向の反映が改善を促したことがわかる。

○学校支援地域本部事業との一体化による学校支援体制の構築や学校運営に保護者だけでなく地域が関わり、学校の可視化が進んで学校改善に結びついた(岩泉町教育委員会)、○「学校だけでは判断に迷うことも、学校運営協議会では保護者や地域の代表とともに検討できる」(世田谷区立八幡中学校)、同様の成果(大玉村おおたま学園など)、○「英語科をはじめとする独自の教科学習の充実」(津市立南が丘小学校)、○「協議会委員を通して家庭・地域の声が幅広く収集でき、それを生かして学校運営の充実や改善が進みつつある」(宇土市立網田小学校・中学校)、○学校独自のアンケートで「学校がよくなっている」と答えたのは、教職員 89%、生徒 94%、保護者 86%、地域住民 93%(中土佐町立久礼中学校)、○学校運営協議会は校長が相談できる場に(杉並区立和田中学校)

保護者・地域連携に関しては、以下のような事例が見られた。制度化が当事者意識を高め、連携を活発かつ密にしたことが様々な成果に結びついたことがわかる。

○学びフェストによって保護者の協力姿勢が強まり、コミュニティ・スクール制度であるがゆえに学校と地域・保護者の関係が「切れないで済み、また深まる」(岩泉町)、○学校支援地域本部事業の活動との連携によって、ボランティアの活用が活発に(大玉村おおたま学園)、○「学校支援も楽しみながら行われており、生涯学習の目的の一つともいえる自己実現の場にもなっている」(春日市立日の出小学校)、○保護者や地域住民に学校参画意識が芽生えた(鈴鹿市)、○学校の敷居が低くなった(宇土市立網田小・中学校)、○教職員だけでは実現できない教育活動が可能に(京都市立御所南小学校)

教職員の人事に関しては、国内実地調査対象校で以下のような成果がみられた。

○音楽の常勤講師の配置と特別支援学級の新設(岩泉町立小川小学校)、この報告には記されていないが、○学生ボランティアを採用選考合格後に教諭として赴任するよう求めた例(三鷹市立第四小学校)、○非常勤講師の採用や他校教員の着任を申し出で実現した例(足立区立五反野小学校)などがある。

(2) 指定年度と成果

指定年度が古いほど成果認識の肯定値が高い傾向にあり、全体平均では数値が低かった「適切な教員人事がなされた」、「教員が子どもと向き合う時間が増えた」、「学力が向上した」、「生徒指導の課題が解決した」など学校の関心が高い成果認識についても、年度による歪みはあるものの、概ねその年度が古い学校、すなわちコミュニティ・スクール経験が長い学校ほど高い成果認識を示す傾向にある。たとえば、「生徒指導の課題解決」について成果があったと認識している校長は、平成16+17年度指定57.6%、平成21年度41.0%(22年度以降は取組経験が浅いので、21年度を例示)であり、「学力が向上」は同じく54.6%と31.2%で、「適切な教員人事」は同じく42.5%と16.4%となる。

(3) 保護者・地域の苦情

保護者や地域からの苦情が減ったと回答した指定校では、「学校運営に地域や家庭の声が反映されている」ところが多い。「反映されている」と回答(「そう思う」の回答)した学校では、「苦情が減った」は65.7%で、そうでない回答(減らなかった)は34.3%であった。

保護者のコミュニティ・スクール理解も苦情の減少と関係が見られた。「保護者がCSについて理解している」学校(「そう思う」の回答)のうち、「苦情が減った」のは84.6%で、そうでないのは15.4%であった。教職員や地域のCS理解も苦情減少と関係している。

実際に国内実地調査の結果、以下の成果が明らかにされている。学校運営の可視化が成果につながったと考えられる。

○「教職員と保護者の連携が密になり、大きなトラブルに発展することがほとんどなくなった」(津市立南が丘小学校)、○地域からの苦情減少(鳥取県南部町立会見小学校)、○「情報公開に力点を置いている結果として、学校に対するクレームが少なくなった」(岡山市立岡輝中学校)、○「連携が当たり前になり、学校批判もなくなり」(中土佐町立大野見中学校)、○「建設的な意見が増加し、苦情が減り、そうした「批判・苦情が減少したことを、管理職や教職員が実感できるほどになった」(佐賀市立赤松小学校)、○保護者は「当事者意識を強く持ち、学校教育への積極的な参画意識を高めた人々が増えた」とされ、教職員も「保護者や地域住民の姿を見たり言葉を交わしたりすることで、明らかに意識が変わりつつある」(京都市立嵯峨小学校)

(4) 児童生徒の学力

「学力が高い」と認識する校長は、指定校50.6%、未指定校46.7%で、指定校の方の割合が若干高い傾向がみられた。また、「学力が高い」と回答した学校のうち、保護者による学校支援ボランティア活動が活発な学校は、指定校71.0%、未指定校63.4%で、地域住民による学校支援ボランティア活動が活発なのは、指定80.7%、未指定校65.8%で、いずれも指定校の数値が高い。学校支援ボランティア活動は学力の高さと相関関係にあるが、指定校の場合にはその活動のあり方が強く関係していると言えよう。

指定校の「学力が高い」と「学力が向上した」の回答を点数化(4点満点)したところ、学校運営協議会の会議公開学校、会議月1回程度の開催校、議事録作成校で、「高い」と「向上した」は共に点数が高い傾向がみられた。学校運営の透明化が関係していそうである。

このほか、学力に関しては、人事に関する意見申し出、教育委員会に対する意見申し出、学校運営に関する修正意見ありなどの学校の方が高い数値を示した。つまり、学校運営協議会の会議が活発な学校の方が「学力が高く」かつ「学力が向上した」と校長に認識される傾向がみられたのである。

国内実地調査からは以下のような成果があることが明らかにされた。これら指定校ならではの新たな取組や考え方が学力向上につながったようである。

○学校運営協議会提案によってパワーアップタイムという基礎学習の時間が新設され学力が向上した(足立区立五反野小学校)、○「学力が徐々に伸びており、県平均よりも高い水準にある」とされ、また、児童が地域で「大人から見られたり、認められたりする機会が増え、自尊感情が高まった」(春日市立日の出小学校)、○「5項目のミッションステートメントに基づき、…確実に『基礎学力定着の取組』が学力向上につながった」(尾道市立土堂小学校)、○学習・生活環境が整えられ「学力向上が見られるようになった」(中土佐町立大野見中学校)、○学力向上をめざすための「学力プロジェクト」などの組織を立ち上げた(佐賀市立城南夢学園)

(5) 生徒指導上の課題

生徒指導上の課題に関しては、平成22年度～20年度の増減をみると、暴力及び不登校では指定校に減少校が多い傾向にあった。いじめに関しては逆の傾向を示した。

暴力と不登校が減少した学校では、「保護者が学校を把握」、「保護者による学校支援ボランティア活動が積極的」、「学校運営に地域や家庭の意向が反映されている」などの傾向がみられ、特に指定校でその割合が高い。なお、いじめについても、暴力や不登校と同様に、教職員や児童生徒が地域活動に参加するなど地域との関わりが強い学校では減少する傾向がみられた。

国内実地調査では、以下のような事例が見られた。学校運営の可視化や問題への関心の強まりなどが早期発見や課題解決につながった様子が理解できる。

○「子どもに地域住民が以前よりも関心を示してくれるようになり、子どもたちは地域で悪いことができにくくなった」ことと「不審者も出にくくなった」(川崎市立東小田小学校)、○「生徒指導上の課題をより早期の段階で発見」(岡山市立岡輝中学校)、○「地域住民による地域パトロールが行われるようになり、補導件数が激減した」(春日市教委)、○学校の安全・安心については地域の力に保障されている(横浜市立根岸中学校)

□ 課題

(1) 学校運営協議会をめぐる課題認識－委員人材確保と関係者の理解不足－

学校運営協議会の課題については、指定校校長の約6割が「適切な委員の確保・選定に苦労する」(60.5%)及び「学校運営協議会に対する一般教職員の関心が低い」(59.1%)と回答。そのほか、「学校運営協議会の存在や活動が保護者・地域に余り知られていない」(57.5%)など人材不足と理解不足が大きな課題だと認識されている。「提案事項を遂行するために教職員が多忙になる」は36.4%と意外にも低い数値にとどまった。活動資金に関しては約半数が指摘している。

学校運営協議会委員の回答をみると、校長と同様に、学校運営協議会が保護者や地域に知られていないことを指摘する割合が最も高い(66.9%)。教職員の関心の低さも同様に指摘されている(40.0%)。校長と委員は共に、学校運営協議会の課題について、保護者や地域の理解不足や教職員の関心の低さ、委員確保の問題、予算不足などを指摘している。自由記述からは類似制度の設置や成果の不明確さなどを指定に至らない理由として指摘する者が多い。これらは教委調査でも多く指摘された事項である。

これらの課題、すなわち、a) コミュニティ・スクールへの理解や関心の低さ、b) 委員確保の難しさ、c) 予算的裏づけのなさ、d) 成果の不明確さなどは指定を阻害する要因だと解することができる。ただし、一般教員の多忙化などは多くの学校で指摘されているわけではなく、また教委調査でも、当初懸念されたほどその多忙化がみられなかったと指摘する割合が相対的に高かった。

理解不足や人材については国内実地調査対象校の多くでも見られた課題であった。

○「委員の理解が必ずしも保護者や地域の人に十分に伝わらない、意見交換は活発でも具体的に改善策の提案までに結びつかない」(世田谷区立八幡中学校)、○地域・保護者等の理解不足(鈴鹿市)、○「さらなる普及啓発」が必要(宇土市立網田小・中学校)、○学区内住民への普及啓発(佐賀市立赤松小学校)、○学校運営協議会情報の発信の工夫(杉並区立和田中学校)、ほか

○委員人材の確保が課題(岩泉町・足立区立五反野小学校ほか)、○適任者の人選(鈴鹿市・南部町立会見小学校ほか)、○委員の引き継ぎ(足立区立五反野小学校・岡山市立岡輝中学校)、ほか
そのほか、活動資金と予算措置の必要性については、川崎市立東小田小学校・津市立南が丘小学校・南部町立会見小学校など多くの学校の実地調査でも指摘されている。

(2) 学校運営協議会の提案や意見具申

学校運営協議会の意見申し出事項が実現されないことも課題の一つになっている。

学校運営協議会が教員の任用に関して意見を申し出ても、反映されないことが少なくない。意見を申し出た学校のうち、34.0%が反映されなかったと回答している。平成19年度の調査に比べて、この数値は5ポイント増えている。

反映されなかった意見の内容では、「教員人事に関する一般的要望」が多かった(66.7%)。そのほか、教育委員会に対する意見申し出が「なかった」学校が74.5%と4分の3を占め、校長作成の基本方針に対する修正意見が「なかった」学校は84.1%に達する。これらは、学校に課題がなかったからだと考えることも可能だが、審議や議論が活発でない実態の表れだという場合もある。後者だとすれば、これも課題の一つになる。

国内実地調査でも、「コミュニティ・スクール担当教員加配の要望がかなわなかった」とする学校がみられた。ただし、指定1年目の学校の意見は反映されやすい傾向もみられる(p.61)。

(3) 不満な指定校校長の回答特性からみた課題

一方、指定校校長のうち不満だと回答した学校の特性から、課題を以下のように探ってみた。

コミュニティ・スクールに対する不満群の校長の特徴として、委員確保や関係者の理解不足などの「課題」を多く抱えるほか、学校支援地域本部の未設置、放課後子ども教室の未実施、学校運営協議会の課題の多さ、学校運営協議会を通じて実現した事項の少なさ、そして成果認識の弱さなどがみられた。これらは今後のコミュニティ・スクールの改善につなげる課題になる。

不満な校長は、前述の学校運営協議会の課題についても、関係者の理解不足や委員の人選などを満足群よりも強く課題視している。「一般教職員の関心が低い」と回答した割合は、満足な校長が54.6%なのに対して、不満校長では77.7%と高くなる。また、「管理職や担当教職員の勤務負担が大きい」は、満足校長48.5%、不満校長68.3%と約20ポイントも開いている。

不満な校長は、学校運営協議会提案による実現事項も少ない傾向にある。これも不満の原因の一つになっているようである。たとえば、「地域人材が活用されるようになった」は、満足校長の82.3%がそう回答しているのに対して、不満校長のその回答は65.5%に過ぎない。

3. コミュニティ・スクールの指定阻害要因

(1) 未指定校校長の意識から見た指定の阻害要因

未指定校校長の半数近く(50.3%)が指定に前向きである。そのうち、「ぜひ指定を受けたい」は8.7%、「条件が整えば指定を受けたい」は17.9%、「教委から声かけがあれば指定されてもよい」は23.7%である。「ぜひ指定を受けたい」は近畿地方に多く、北海道・東北で少なかった。

「条件が整えば指定を受けたい」と回答した校長のうち、その条件として、「必要な予算の確保」(47.9%)が最も多く、「地域の理解と協力が得られる」(46.6%)が続く(第1位から第3位までの合計)。ただし、第一位の回答(条件)のみに絞ると、「教委が指定の方針を示すこと」(27.9%)が最高値を示した。

予算に関しては、既指定校の課題でもあり、指定の阻害要因でもある。さらに、担当職員等の人的配置も鍵になる。指定の意向のない未指定校のフリーアンサーには、「予算措置、人的措置がないまま、中途半端な形で実施することは、学校の多忙感を増すだけである」とする記述があるが、アンケート調査の指定条件として「担当人員が配置されること」を指摘した割合は40.4%と高いことから、予算措置と人員配置の欠如、そして地域の理解・協力不足は指定を阻害する3大要因だと言えそうである。見方をかえれば、これらの課題がクリアしにくいことから、教委が明確な方針を示せない実情にあると解せるであろう。

また、文部科学省の委託研究校のフリーアンサーの中には、指定を望んでいたが、教委によってハシゴを外されたという記述などがあるように、教委の方針が阻害要因にもなり、促進要因にもなり得ることがわかる。

文部科学省のコミュニティ・スクール推進に係る調査研究指定を受けたが、指定に至らなかった理由をみると、a)市町村教委が対応していないため、b)予算確保ができなかったため、c)類似制度・組織が機能しているの必要性がないため、d)人事に関する権限があるため、e)その他、に分けられる。これらが指定の阻害要因になっているようである。そのうち、市町村教委が任用(人事)に関する権限を懸念してか、指定に前向きでないケースが圧倒的に多くみられた。

未指定校調査のQ20のオープンアンサーのうち、市町村教委が指定を止めているという主旨の記述を以下に記すが、これらは全体30校のうち8校を占めている。この傾向は、前述した未指定校の指定の条件のうち、第1位に「教委が指定の方針を示すこと」が最も多く指摘されていることに合致している。つまり、これら調査結果から、(特に市町村)教委の理解のあり方が今後のコミュニティ・スクールを左右する要因になると言える。

市町村教委の対応に関する記述

- 設置者の市教育委員会の最終的なゴーサインが出なかったため。
- 指定に至るかどうかは市議会決定を待っています。
- 市町村としての規則が作成されなかったため。
- 市町教育委員会が制度の導入に関し、消極的である。
- 学校・地域とも指定を受けるように推進し、地域を交えた懇談会も実施したが、指定されなかった。これ以上は申し上げられません。
- 市町村教員委員会が管理運営規則まで変えて実施しようとは考えていないことによる。
- H☆. ☆年度文科省コミュニティ・スクール調査研究実施したが、市教育委員会が指定する方針を示さなかったため。
- 予算や人事まで権限を持たせることについて、教育委員会に大きな懸念があり、私自身も同様である。
- 主な理由は、教育委員会が推進する気が全くなく「梯子を外された」からです。

(2) 教育委員会の回答からみた指定の阻害要因

教育委員会はコミュニティ・スクールに対してどのような認識を持っているのか。教委調査では、コミュニティ・スクールに関して現在留意していることについて選択による回答を求めたところ、第1位の回答は、「類似制度との重複が生じる」(40.4%)であった。以下、「学校運営協議会の成果が不明確」(16.6%)、「学校運営協議会委員の人材不足」(11.1%)と続くが、「類似制度」に回答が集中している。「人事権が制約される」(1.3%)、「勤務負担が増加する」(7.3%)、「活動費や委員報酬の支弁が困難」(2.1%)などは意外にも低い数値にとどまっている。

この回答を見る限り、教委の姿勢が消極的なのは、類似制度との重複を懸念するからだと言えることになる。未指定校校長が課題視する予算や人材の確保、任用の意見具申権などは教委にとっては留意事項として重くないことが明らかになった。このことは学校現場と教委との立場の違いによる。

以上から、教委が類似制度との重複を懸念し、指定に消極的になり、その姿勢が指定の意向を持つ学校の指定を阻害することになるという構造が描き出され、一方、学校のレベルでは、予算や人材、任用の意見具申権、地域の理解と協力など実務上の問題が指定阻害要因になっていることがわかった。

4. 教育委員会のサポート体制と評価

(1) 教委のサポート体制

指定校校長が教育委員会に期待するサポートとして、必要な予算を求める傾向が強く(90.4%)、未指定校でも予算的裏づけを指定の条件にあげる校長が多かった。したがって、予算的裏づけは今後のコミュニティ・スクールの普及と改善のための必須課題になると考えられる。そのほか、指定校校長は、「他の指定校に関する情報」(79.8%)、「学校運営協議会の委員研修の実施」(62.4%)などのサポートを期待している。

ただし、不満群の指定校校長は、予算よりも委員研修の実施や指導主事等のアドバイスを教委に期待する傾向がみられたことから、コミュニティ・スクールという新たな制度への戸惑いもあることがわかった。

国内実地調査では、指定校に対して学校運営協議会での指導助言や委員人選に関する助言などを行っている例(秋田県大館市、佐賀市教委など)、担当指導主事が中学校区会議に参加している例(岡山市)のほか、村費負担教員の加配(福島県大玉村)、コミュニティ・スクール推進コーディネーター(嘱託職員2名)の設置(鈴鹿市)などの例がみられた。

教委は、学校運営協議会の運営に関する予算として、1校当たり年間平均23.4万円を措置している。このうち委員報酬が17.5万円と大半を占める。委員報酬額は年間平均約8,900円で、無支給のところは31教委(29.8%)であった。

教委による学校運営協議会委員研修は年間平均2.5回実施され、他校の視察は1.9回実施されている。また、コミュニティ・スクール担当部局等を設置している教委は40.8%で、未設置は約60%に達する。

(2) コミュニティ・スクールに対する教委の評価

指定校を所管する教委は、指定前には「管理職や教職員の勤務負担が増加する」(63.5%)、「教職員の関心が低い」(60.6%)、「類似制度との重複が生じる」(61.5%)、「活動費や委員報酬の支弁が困難」(45.2%)などを課題視していたが、指定後にはこれらが課題になったと回答した教委の割合は大きく減少している。「教職員の関心」-26.0ポイント、「類似制度との重複」(-18.3ポイント)、「活動費や委員報酬」(-8.7ポイント)、「管理職や教職員の負担増」(-8.6ポイント)となり、そのほか減少傾向の著しかった課題には、「学校運営協議会の成果が不明確」(-14.4ポイント)、「校長の権限が制約される」(-14.4ポイント)、「人事上の学校間格差が発生する」(-10.6ポイント)がある。

未指定校等が懸念する課題や指定の阻害要因になる「類似制度との重複」や「勤務負担増」、「活動費や委員報酬」(予算措置)、「人事」などは実際には学校運営協議会運営に際して問題とならなかったことがわかる。その意味で、指定に消極的な教委や学校はコミュニティ・スクールに対して「食わず嫌い」的な姿勢にあると言えよう。換言すれば、コミュニティ・スクールの指定に関しては「案ずるより産むが易し」という諺が当てはまるだろう。

◇私見になるが、管理職や教職員の負担増が実際に問題となりにくいと認識されたのは、学校運営協議会の運営に関しては負担増になるが、その運営を通して地域・保護者連携が進んだ結果、その他業務の負担が軽減されて、トータルとして負担増が生じなかったからだと考えられる。

指定校所管教委は、コミュニティ・スクールの今後のゆくえに関して、「全国的に広がっていく」(44.2%)、「一部地域で増えていく」(35.6%)、「現状程度にとどまる」(8.7%)と回答し、多くは何らかの形で増加していくととらえている。また、その役割期待に関しては、「期待通りに発揮していく」と回答した教委が66.3%と最も多く、「形骸化していく」の回答は3.8%に過ぎない。

これらから、指定校所管教委はコミュニティ・スクールを高く評価していることがわかる。

5. 未指定教育委員会の取組実態とコミュニティ・スクールに対する評価

(1) 未指定教委の取組実態

コミュニティ・スクール以外の教育施策の取組実施状況をみると、指定教委が未指定教委を上回った取組には、「学校支援地域本部」、「学校選択制」、「2学期制」、「小・中一貫(連携)教育」、「教育委員会独自のテスト」などがある(提示7項目中5項目)。「放課後子ども教室」は両教委に差がなく、「学校評議員」では未指定教委の実施率が高い。

未指定教委は、指定教委に比べて、以上のように、新しい教育施策に取り組もうとする姿勢が弱く、こうした姿勢もコミュニティ・スクールの指定という新たな施策導入を消極的にしているものと考えられる。未指定教委で学校評議員設置率が高いが、このことが類似制度との重複を懸念することにつながるのであろう。

(2) 指定の意向・予定の有無

指定校をもたない教委のうち、今後「導入予定」または「検討中」の合計は全体の6.1%で、指定済み教委を除く未指定教委に占める割合は6.7%になる。指定予定・検討中の教委では、教育長(「積極的」の回答87.7%)と都道府県教委(同じく64.1%)が積極的な傾向にある。

(3) 未指定校教委のコミュニティ・スクールに対する成果期待

未指定教委は、コミュニティ・スクールの成果への期待に関しては、指定校校長や指定教委の場合に比べて、著しく弱い傾向がみられた。たとえば、成果期待第1位の「学校と地域が情報を共有ようになる」では「当てはまる」(「ある程度当てはまる」を除く)が29.5%(指定教委65.4%)に過ぎない。

◇全体的に、未指定教委はそもそもコミュニティ・スクールに対する期待を強く持っていないようである。その理由として、コミュニティ・スクールに対する拒否反応を持っている場合とその現状が十分理解されていない場合とが指摘できよう。

なお、調査時点では指定校をもたなかった北海道三笠市教委(平成24年度に指定予定)は、コミュニティ・スクールに対して、地域の活性化、教育環境の充実、関係者の意識改革、学校を核にしたコミュニティづくりなどを期待している。

6. イギリス国及びアメリカ合衆国の関連施策の実態と特徴

海外実地調査では、まず、イギリスの場合、学校運営協議会のモデルである学校理事会の役割実態と意義を関係者から聴き取ることができた。学校理事会はすべての学校に必置とされ、戦略的な役割を果たすことが期待され、また近年はビジネスモデルへと移行しつつあり、ビジネスに関わる専門性や経験を学校理事会に生かそうとする傾向の強まりが明らかにされた。

アメリカの場合には、イリノイ州シカゴ市を事例に取り上げたが、学校運営協議会に相当する地域学校委員会は、創設当初から明確な成果が見えてこなかったと言われる。そこで、教職員リーダーシップ委員会を設置し、校長と地域学校委員会に助言できるようにし、また、校長の指導性の強化を図ると共に、各学校が企業やNPO、新団体、大学等から自由に支援がうけられるよう改革された。

わが国のコミュニティ・スクールにおいても、a)保護者や地域関係者以外の資源の活用、b)学校運営協議会に対する助言機関の設置、c)校長裁量権のさらなる拡大などの施策が求められるであろう。

(終)