

# 総合マネジメント力強化に向けたコミュニティ・スクールの 在り方に関する調査研究

佐藤 晴雄（日本大学）

## 成果物の概要版

### 1. 事業の実施報告

#### (1) 調査研究のねらい

本研究は、2011年度及び2013年度の全国調査の結果を踏まえて、コミュニティ・スクールにおける学校運営協議会の機能(権限等)の在り方をより具体的に探るとともに、学校支援活動や学校評価など派生活動との関係づけの在り方を探索的に明らかにしようとするものである。具体的には、以下の諸点の解明に迫ることを目的とする。

- ①学校運営協議会権限の具体的な行使の実態
- ②学校運営協議会の権限外の機能とその活動実態
- ③教育委員会の課題認識と指定準備の実態
- ④子どもの安全・命や学校の危機管理に関する学校運営協議会の取り組み実態

以上から、コミュニティ・スクールの有効性と課題を解明し、今後の政策・実践や研究に資するデータ等を提供することを最終的なねらいとする。

#### (2) 調査研究の実施状況

平成27年6月に実施した全国調査のデータを集約するとともに、必要な分析と考察を加えた。また、その調査に関する追調査を実施し、全国的なデータとして完成度の高いものにするるとともに、街頭調査を一部実施したところである。全国調査の実施概要結果は以下の通りである。

- ①コミュニティ・スクール指定校(平成26年4月現在)  
1,919校(有効回収数/率：1,555/81.0%)
- ②コミュニティ・スクール未指定校(同上)  
1,919校(指定校同数を抽出)(有効回収数/率：1,720校/89.6%)
- ③教育委員会調査  
1,788カ所(悉皆)(有効回収数/率：1,503カ所/84.1%)

うち、コミュニティ・スクール導入教委:186カ所、

このうち全国調査を「中間報告」の形にまとめて、中央教育審議会「地域ととともにある学校の在り方に関する作業部」において報告したところであるが、この時点では未集計の学校データは含まれていなかった(上記が確定数値)。

- ④日本教材文化研究財団が実施する「家庭教育に関する調査」のうち、コミュニティ・スクールに関する項目を費用分担する形で加えて実施し、保護者及び教職員のコミュニティ・スクールに関する意識を明らかにすることとした。

- ⑤そのほか、上越市、玖珠町、奈良市、津市、沖縄市、岡山市、京都市、柳井市をメンバーが訪問調査を行ったところである。

これら成果を最終報告の形としてまとめ、加えてダイジェスト版を作成し、各教育委員会等に配布し、併せてインターネット等に掲載して広く関係者の参考資料となり得るよう配慮した。

### 2. 調査研究の成果

全国調査の中間報告の結果は、前述の中央教育審議会部会の議論に活用され、政策設定過程に関わる資料とされた。また、日本教育新聞及び朝日新聞でもそのデータが取り上げられ、関係者に対する一定の参考資料とされた。

調査結果からは、おおよそ以下の点が明らかになった。

A. 学校調査

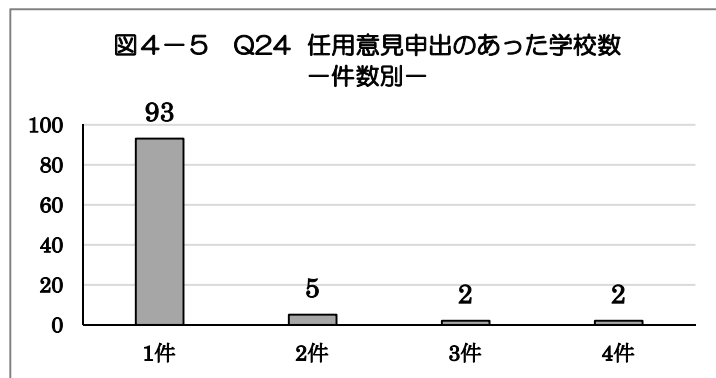
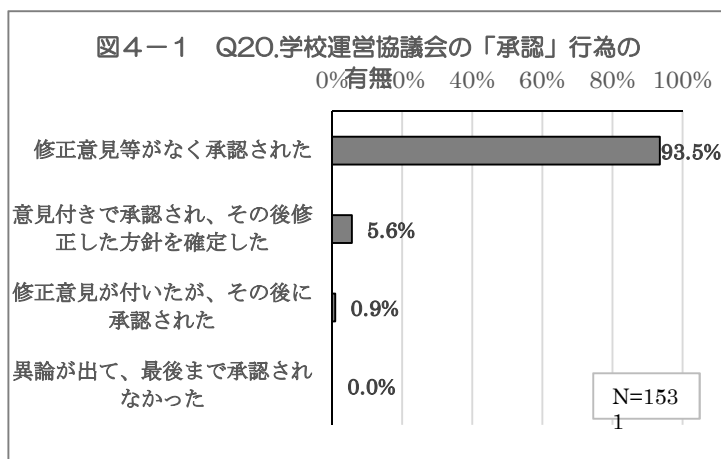
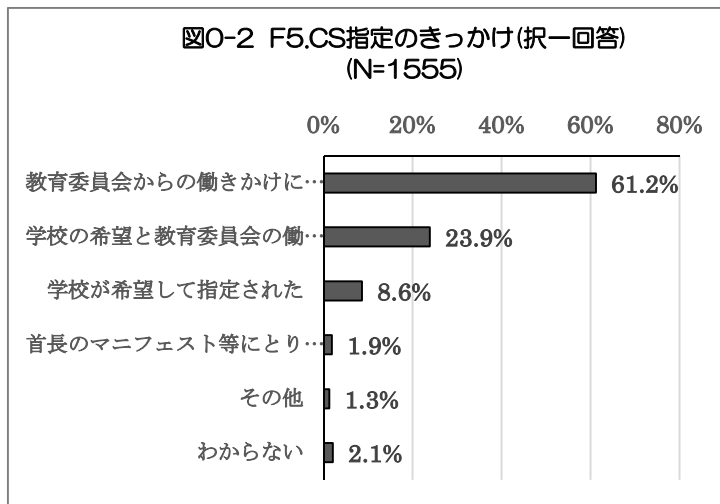
①約6割のコミュニティ・スクールは教育委員会の働きかけによって指定を受けていることから、今後、教育委員会の在り方がコミュニティ・スクール普及の鍵になることが考えられる。

②学校運営協議会の運営については、代表を地域代表とするところが約7割で、議事を見ると、学校評価・学校行事を取り上げている学校が9割以上であった。教職員の任用を議事にした学校は1割程度と少ない実態にある。議事を見る限り、学校評価、特に学校関係者評価を学校運営協議会が担う可能性が見出され、一方教職員の任用に関しては議事からも除外されやすい傾向にある。

③学校運営協議会の法定権限活動の実施状況については、「承認」は93.5%で意見なく承認され、6.5%で何らかの意見が出された。承認されなかった学校は皆無であった。意見が出された場合でも、新たなアイデアが出された学校や事実の間違いが指摘された学校がほとんどで、その意味で「承認」行使は有効性のある程度発揮していると言える。

教委への意見申出がなされた学校は6.5%(平成26年度実績)と少なく、その内容は施設・設備の整備や教職員人事に関する意見が3~5%弱であった。教委に対する意見申出はさほど機能していないと言えよう。

教職員の「任用」意見に関しては、意見申出がなされた学校は6.6%で、校種別では小学校5.7%・中学校7.9%であるが、高等学校は8校と少ないが、そのうち4校(50%)で意見申出がなされている。該当校が少ないので正確なことは言えないが、学校段階が上がると意見申出がなされる割合が高くなる傾向が見出された。なお、おおよそその任用意見は下表のように分類されるが、「一般的な要望」と「教職員加配の要望」が相対的に多い結果となった。



※%は該当校の割合、「件」は意見があった学校の平均数を表す。

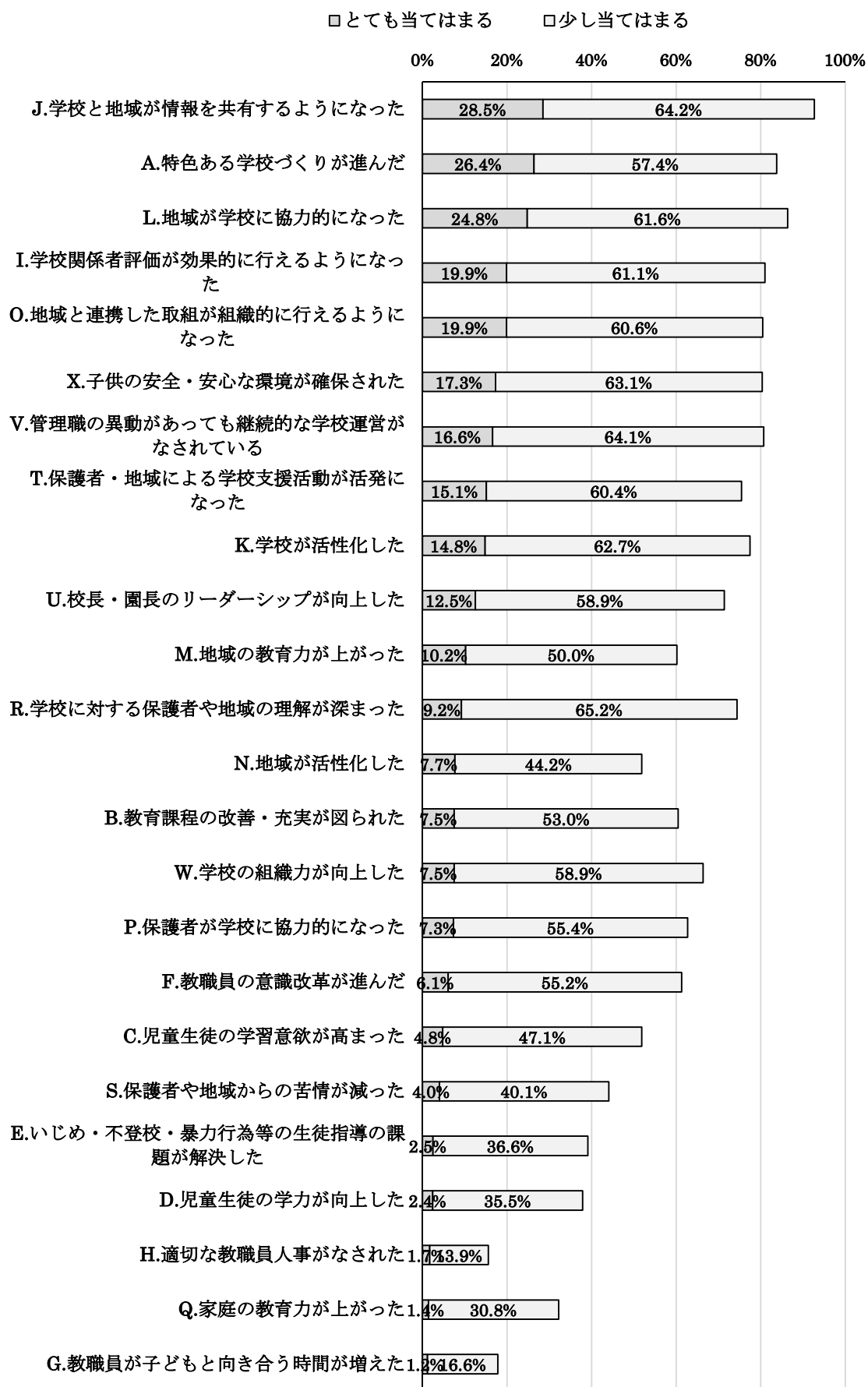
A. 他校(同一市区町村内)の特定の教職員を自校に配置するよう要望	6.9%、1.00 件
B. 他校(他の市区町村)の特定の教職員を自校に配置するよう要望	7.8%、1.13 件
C. 自校の特定の教職員の留任を要望	17.6%、1.22 件
D. 特定の教職員の転入を要望	3.9%、1.50 件
E. 教職員に関する一般的要望(特定部活動の指導者や若い教職員の配置など)	47.1%、1.08 件
F. 管理職の留任を要望	18.6%、1.00 件
G. 教職員加配を要望	38.6%、1.03 件

④学校運営協議会の運営に対する評価では、委員に適材が得られている学校が約 94%で、校長等のリーダーシップが発揮できている学校が 92%となり、校長の制度に対する評価が高い。中でも、制度の核心に関わる事項である「学校運営協議会の意見が実現されている」と回答した学校は 86.3%と多く、コミュニティ・スクールが制度として実質的に機能していることが明らかになった。

⑤校長の成果認識としては、学校と地域の情報共有を指摘するものが最多で、この傾向は過去の調査でも共通に見られた。風通しのよさ、つまり「可視化」が実現されたことになる。そのほか、特色ある学校づくりや学校関係者評価が効果的に実施など学校改善に関する成果認識も 8 割程度と高い。また、コミュニティ・スクール制度全般に対する満足感を示した学校は 76.4%に達している。

以上から、コミュニティ・スクールはほぼ期待通りに運営されていると判断できる。

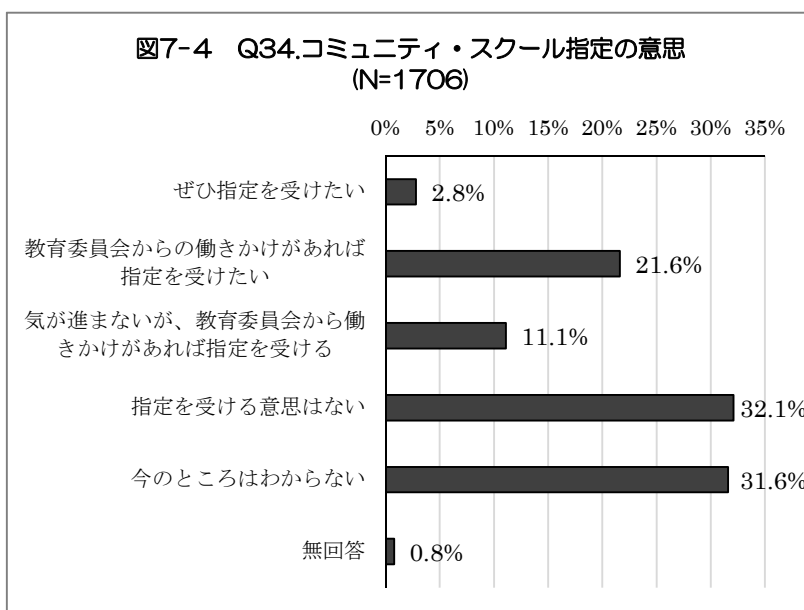
図6-2 Q29.コミュニティ・スクール校長の成果認識



⑥ 未指定校の回答のうち、今後指定を受ける意思の有無を問うたところ、何らかの形で指定の意思がある学校、その意思のない学校、わからないという学校にほぼ3分されたが、わからない学校は今後指定の可能性があると察することもできる。ようは教委の姿勢が指定の有無を大きく左右するものと考えられる。

⑦ コミュニティ・スクールの拡充方策としては、指定校は予算措置を求め(43.4%)、未指定校は教委の明確な方針(50.9%)を求めていることが明らかになった。

⑧ 以上の成果認識等に及ぼす影響を探るために重回帰分析を行ったところ、学校運営協議会の権限外の派生的な活動(例えば、学校関係者評価や学校支援活動等)が寄与する程度が高いことがわかった。つまり、学校関係者評価や学校支援活動等に取り組んでいる学校はそうでない学校よりも校長の成果認識が高いという結果が得られたのである。



## B. 教育委員会調査

① 学校評議員の設置状況を見ると、現在設置(実施)している教委は、コミュニティ・スクール(以下、CS)導入で約70%、未導入で67%となり、ほぼ同じ割合であるが、過去に導入していたところ(廃止した教委)はCS導入20.4%・未導入0.8%となり、導入教委では評議員を廃止したところが比較的多い実態にある。

② 学校関係者評価を実施している教委は、CS導入90.3%・未導入62.3%であり、前者の実施率が明らかに高いが、おそらく学校運営協議会が学校関係を担っていることが関係しているであろう。

③ 教職員は保護者・地域の意向反映に努めていると回答した教委は、CS導入93%・未導入79%となり、前者の数値が有意に高い結果となった。そこに学校運営協議会の影響があると思われる。

項目	自治体種別 ／CS導入状況		度数 ／%	現在、実 施している	検討中で ある	実施して いない	過去に実 施してい た	無回答
A.学校評 議員制度	市町村	あり	度数 %	126 69.6%	0 0.0%	17 9.4%	38 21.0%	0 0.0%
		類似制度 あり	度数 %	33 78.6%	0 0.0%	1 2.4%	0 0.0%	8 19.0%
		なし	度数 %	825 66.8%	7 0.6%	113 9.1%	9 0.7%	281 22.8%
	都道府県		度数 %	38 88.4%	0 0.0%	0 0.0%	1 2.3%	4 9.3%
B.学校支 援地域本 部等	市町村	あり	度数 %	109 60.2%	8 4.4%	45 24.9%	19 10.5%	0 0.0%
		類似制度 あり	度数 %	12 28.6%	1 2.4%	16 38.1%	5 11.9%	8 19.0%
		なし	度数 %	399 32.3%	47 3.8%	449 36.4%	56 4.5%	284 23.0%
	都道府県		度数 %	11 25.6%	0 0.0%	22 51.2%	1 2.3%	9 20.9%
C.放課後 子ども教 室	市町村	あり	度数 %	137 75.7%	5 2.8%	32 17.7%	6 3.3%	1 0.6%
		類似制度 あり	度数 %	23 54.8%	1 2.4%	5 11.9%	5 11.9%	8 19.0%
		なし	度数 %	627 50.8%	48 3.9%	248 20.1%	27 2.2%	285 23.1%
	都道府県		度数 %	15 34.9%	0 0.0%	18 41.9%	0 0.0%	10 23.3%
D.学校選 択制	市町村	あり	度数 %	27 14.9%	1 0.6%	151 83.4%	1 0.6%	1 0.6%
		類似制度 あり	度数 %	3 7.1%	0 0.0%	31 73.8%	0 0.0%	8 19.0%
		なし	度数 %	60 4.9%	5 0.4%	878 71.1%	6 0.5%	286 23.2%
	都道府県		度数 %	7 16.3%	0 0.0%	18 41.9%	0 0.0%	18 41.9%
E.2学期制	市町村	あり	度数 %	36 19.9%	1 0.6%	129 71.3%	14 7.7%	1 0.6%
		類似制度 あり	度数 %	6 14.3%	0 0.0%	26 61.9%	2 4.8%	8 19.0%
		なし	度数 %	168 13.6%	3 0.2%	732 59.3%	43 3.5%	289 23.4%
	都道府県		度数 %	12 27.9%	0 0.0%	16 37.2%	1 2.3%	14 32.6%
F.小・中一 貫・連携 教育	市町村	あり	度数 %	105 58.0%	28 15.5%	45 24.9%	1 0.6%	2 1.1%
		類似制度 あり	度数 %	18 42.9%	4 9.5%	11 26.2%	0 0.0%	9 21.4%
		なし	度数 %	354 28.7%	133 10.8%	456 36.9%	3 0.2%	289 23.4%
	都道府県		度数 %	8 18.6%	2 4.7%	13 30.2%	1 2.3%	19 44.2%
G.教育委 員会独自 の学力テ スト(業者 委託を含 む)	市町村	あり	度数 %	89 49.2%	3 1.7%	81 44.8%	7 3.9%	1 0.6%
		類似制度 あり	度数 %	19 45.2%	0 0.0%	13 31.0%	2 4.8%	8 19.0%
		なし	度数 %	369 29.9%	9 0.7%	554 44.9%	16 1.3%	287 23.2%
	都道府県		度数 %	24 55.8%	0 0.0%	10 23.3%	3 7.0%	6 14.0%

④CS 制度を導入した理由については、市町村教委の場合、学校を中心としたコミュニティづくりの有効だからという回答が最も多く(80%)、次いで、学校支援活動の活性化に有効 68.8%、学校改善に有効 67.7%などが続く。なお、文部科学省から促された(0.8%)、都道府県教委から促された(2.4%)という他律的動機の回答は極めて少ない。

項目	自治体種別		回答あり
		度数／%	
1.議会からの要望があったから	市町村(N=181)	度数 %	1 0.6%
	都道府県(N=5)	度数 %	0 0.0%
2.首長のマニフェストや政策方針などに明記されていたから	市町村	度数 %	8 4.4%
	都道府県	度数 %	0 0.0%
3.住民からの要望があったから	市町村	度数 %	9 5.0%
	都道府県	度数 %	2 40.0%
4.校長・園長(学校・幼稚園)からの要望があったから	市町村	度数 %	33 18.2%
	都道府県	度数 %	2 40.0%
5.近隣の自治体で導入があったから	市町村	度数 %	8 4.4%
	都道府県	度数 %	0 0.0%
6.(市区町村の場合)都道府県教委から促されたから	市町村	度数 %	9 5.0%
	都道府県	度数 %	- -
7.文部科学省から促されたから	市町村	度数 %	12 6.6%
	都道府県	度数 %	0 0.0%

※6については、市町村のみの回答であり、都道府県については表記していない

項目	自治体種別		回答あり
		度数／%	
8.学校統廃合に伴う教育の活性化に有効だと考えたから	市町村	度数 %	23 12.7%
	都道府県	度数 %	0 0.0%
9.学校改善に有効と考えたから	市町村	度数 %	122 67.4%
	都道府県	度数 %	4 80.0%
10.教職員の意識改革に有効と考えたから	市町村	度数 %	79 43.6%
	都道府県	度数 %	2 40.0%
11.学校支援活動の活性化に有効と考えたから	市町村	度数 %	126 69.6%
	都道府県	度数 %	2 40.0%
12.学校評価の充実に有効と考えたから	市町村	度数 %	60 33.1%
	都道府県	度数 %	3 60.0%
13.教育課程の改善・充実に有効と考えたから	市町村	度数 %	52 28.7%
	都道府県	度数 %	3 60.0%
14.震災等、災害発生時の学校対応力向上に有効だと考えたから	市町村	度数 %	13 7.2%
	都道府県	度数 %	0 0.0%
15.学校を中心としたコミュニティづくりの有効だと考えたから	市町村	度数 %	146 80.7%
	都道府県	度数 %	3 60.0%
16.生徒指導上の課題解決に有効だと考えたから	市町村	度数 %	52 28.7%
	都道府県	度数 %	2 40.0%
17.先に学校支援地域本部等に取り組む、その実績でコミュニティ・スクールに発展できると考えたから	市町村	度数 %	29 16.0%
	都道府県	度数 %	0 0.0%

- ⑤未導入教委は今後の指定の意向について、「検討委員会などを設置し、具体的な検討段階にある」2.8%に止まり、これに「具体化していないが、前向きに検討しようとしている」の13.9%を加えると、16.7%が導入の可能性を見せている。「現段階ではない」という回答は66.7%であったが、「無回答」の16.7%については導入の意思が全くないとは言えないと考えられる。
- ⑥未導入教委の回答では指定のための重要な条件として、「予算確保」(47.5%、604教委)を指摘する割合が最も高い。しかし、忌避されがちな「任用意見権限」を弾力的な運用できるようにすることを選択した教委は意外にも少なく、28.7%に過ぎなかった。現在は、権限に対する懸念よりも実際の運営に関することが導入の足かせになっていると言えよう。

### C. 保護者・教職員調査

本調査は前記 A 及び B とは全く別の時期と方法により、日本教材文化研究財団が実施する「家庭教育に関する調査」の一環として実施されたものである。

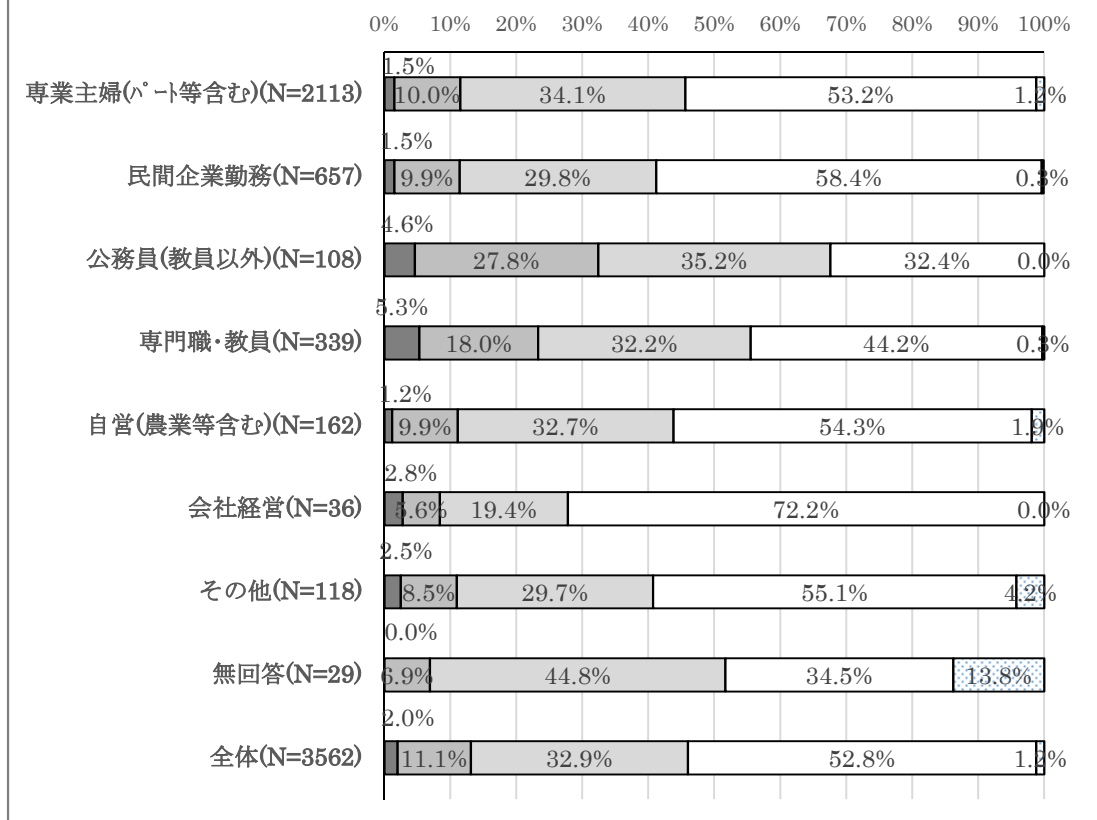
- ①保護者調査によると、コミュニティ・スクールについてその名前も知らない者が約53.5%と半数を上回り、未だ保護者にはその制度が浸透していない実態にある。ただし、その回答はCS指定校44.0%、CS未指定校69.3%で、指定校の保護者の半数には名前は周知されていることになる。なお、コミュニティ・スクールの意義を知っている者及び自分が関わっている保護者は指定校で17.8%になる(関わっている者のみは2.8%)。

		検討委員会などを設置し、具体的な検討段階にある	具体化していないが、前向きに検討しようとしている	現段階ではない	無回答
市区町村(政令市含む)	類似制度あり	2 5.1%	12 30.8%	19 48.7%	6 15.4%
	なし	28 2.3%	237 19.6%	739 61.2%	204 16.9%
都道府県		1 2.8%	5 13.9%	24 66.7%	6 16.7%



図14-1 保護者のコミュニティ・スクール認知度—職業等別—

- コミュニティ・スクールに何らかの形で関わっている(委員以外の形の関わりも含む)
- コミュニティ・スクールの意義等についてよく知っているが、自分に関わっていない
- コミュニティ・スクールの言葉は聞いたことがあるが、どのような仕組みかは知らない
- いままで、「コミュニティ・スクール」という言葉も聞いたことがなかった
- 無回答



- ② 学校運営協議会の3権限の重要性認識に関して最も重要だとする回答は、「承認」権限(保護者 23.4%・教職員 40.4%)、「校長・教委への意見」権限(同じく 53.0%・43.3%)、「任用意見」権限(同じく 13.4%・6.4%)となった。保護者は教職員よりも校長・教委への意見申出と任用意見申出の権限を比較的重視している傾向が見出された。
- ③ 学校運営への保護者等の参画の在り方に関する保護者と教職員の回答は、「地域・保護者が学校運営に参画すべきである」(保護者 51.0%・教職員 56.5%)⇔「学校運営は学校に任せるべきである」(同じく 36.2%・35.1%)となり、両者の回答に著しい違いはなく、半数程度は「参画」を支持していることがわかった(そのほか無回答あり)。
- ④ 教職員の「任用」意見をめぐっては、「教職員任用の意見申出でよい先生が着任してくる」(保護者 36.9%・教職員 19.4%)⇔「教職員任用の意見申出は人事を混乱させる」(同じく 45.6%・71.8%)となり、両者の回答は大きく開くことになる。前記③の結果と合わせて考えると、教職員に比べて保護者は「任用」意見について比較的期待が強い傾向にあると言える。

### 3. 調査研究の考察・課題等

第一に、学校調査によれば、指定の鍵は教育委員会の働きかけにあると言える。このことは過去の類似調査からも明らかにされたことである。しかし、教育委員会には予算措置を求める声が多いように、実際の運用にまつわる課題がネックになり、導入に踏み切れない傾向が見いだされる。自由記述でも、実践研究期間には予算措置がなされ、加配も付け

られるが、期間が過ぎた時には運営が困難になるという声も見られた。なお、指定の条件としては、学校運営協議会の権限の弾力化を求める見解はさほど多くないという結果になった。

第二に、指定校校長の回答によれば、学校運営協議会の委員や会議運営には問題が無く、むしろ満足感を抱いているものが多いことがわかった。しばしば会議運営に苦勞したり、委員確保が困難になったりするまではないかと課題視する声も聞かれるが、実際のコミュニティ・スクールではそれら問題は重大視されていない実態にある。

第三に、コミュニティ・スクールの校長による成果認識には学校支援活動や学校関係者評価などのむ派生活動が影響を及ぼしている可能性が見いだされたところである。学校支援に関しては、それゆえに学校支援地域本部と混同されることもあるが、コミュニティ・スクールは保護者・地域住民の意向反映のための仕組みであることが軽視されてはならないだろう。

第四に、成果認識はむしろ学校運営協議会の権限に基づく意見申出が「あった」方が高いという結果も得られた。意見が活発に出されることは多様なアイデアや問題点の指摘によって学校改善が図られている様子を彷彿させる。

以上を総じて言えば、コミュニティ・スクールにまつわる懸念事項や課題認識はイメージや風聞の域を出ていないことはデータ分析から明らかである。このことは、前回の2013年調査でも証明され、実際のコミュニティ・スクールの校長はこの仕組みを学校改善や地域活性化などに効果的に活用している傾向にある。ただし、中にはこの仕組みをもてあましている校長も存在し、これら校長の課題認識がマイナスイメージを形成している可能性は否定できない。したがって、成功体験の披露だけでなく、課題解決のプロセスを示していくことがコミュニティ・スクール拡充に求められると考えられる。