九州大学学術情報リポジトリ Kyushu University Institutional Repository

平成27年度/28年度修士論文·卒業論文概要

江藤, 将行 九州大学大学院人間環境学府:修士課程

胡,瀛月

九州大学大学院人間環境学府: 修士課程

鄭,修娟

九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

小林, 昇光

九州大学大学院人間環境学府: 修士課程

他

https://doi.org/10.15017/1807615

出版情報:教育経営学研究紀要. 19, pp.139-172, 2017-03-27. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University バージョン: 権利関係:

地方教育行政と学校運営協議会による教育ガバナンス形成に関する研究 ―「行政委員」に着目して―

小林 昇光 (平成 28 年 3 月修了)

【章構成】

序章 研究目的

第一節 学校運営協議会研究のレビュー

第二節 研究方法及び概念規定

第一章 概念枠組み及び理論的視座

第一節 ガバナンス概念

第二節 教育におけるガバナンス論の概観

第三節 理論的視座の設定

第二章 X 市における学校運営協議会制度の概要

第一節 教育委員会事務局活性化

第二節 X 市における学校運営協議会制度の概要と 現況

第三章 学校運営協議会における行政委員の実際

第一節 A 小学校の事例

第二節 B 小学校の事例

第三節 小括

第四章 地方教育行政と学校運営協議会間関係論の検 計

第一節 教育ガバナンス形成の要因―ネットワーク・ガバナンスの機能への着目―

第二節 学校運営協議会への行政委員派遣の意図 終章

第一節 本研究の成果

第二節 本研究の課題

【概要】

序章

「地方創生」が進行する中、中央教育審議会初等中等教育分科会(2015)では「全ての公立学校がコミュニティ・スクールを目指すべき」と、学校運営協議会の設置を「努力義務」とする答申を出した。学校運営協議会(コミュニティ・スクール:以下 CS)は導入当初は17校で、10年以上経過した2015年には2389校が指定を受けている。今後もCSの拡大は避けられない状況下にある。加えて、ボランティア人材の確保の強化、学校る、加えて、ボランティア人材の確保の強化、学がる。地域学校協働本部」と連携を展開することを引きる。本研究は、このようなCSの現況及び政策動向を背景として行う。

先行研究では、学校運営協議会制度の特色であ る、保護者と地域、学校の関係性について研究蓄 積が集中していた。例えば仲田(2015)は、保護 者委員が地域社会関係の影響をうけて劣位に立 つことを明らかにしており、女性保護者が平素の 学校支援業務 (PTA 活動等) と CS 化に伴う新規 事業の二重負担を背負うことや既存事業の価値 剥奪が起こる様相を明らかにしている。また、大 林(2015)は校長のビジョンにより、学校運営協 議会の位置づけ方によって学校改善に影響が出 て、教員と地域住民が連携を積極的に図り、相互 理解が高まることで紐帯が強まることを指摘し た。これまでの学校運営協議会研究は、保護者と 地域住民が委員として権限を持って学校教育活 動の舵取りへ参画するため、量的調査は CS 化に よる学校への効果を問うものが多く、質的研究は 制度分析とその実相を捉える協議会構造の分析 が中心であった。本研究は、学校運営協議会研究 においてこれまで検討されなかった「行政委員」 に着目する。コミュニティ・スクール研究会 (2012) によれば、教育委員会事務局員の学校運 営協議会への参加状況は全国の約4割弱のCS指 定校で確認できるとした。このように、数多くの 事例に教育行政が関与しているにも関わらず、そ の実態は明らかにされていない。学校や自治体に よって関与形態が異なることも加味すべきだが、 前掲の調査結果では、CS 指定校が増えるととも に、協議会の参加率も上昇している。そこで、行 政委員が利害関係者にどのようなアプローチを し、学校運営協議会でいかなる機能を果たし、影 響を与えているのかについて実証を試みること としたい。そして、行政委員が地方教育行政と学 校運営協議会による教育ガバナンス形成にどの ような寄与をしているのかについて考察する。

本研究の方法は、学校運営協議会において行政委員が行っている取り組みなどについて、2つの小学校の学校運営協議会を対象とし、学校運営協議会で行政委員が行っている取り組みなどについて、各行政委員や関係者へのインタビュー、学校運営協議会の参与観察を行った。

第1章 概念枠組み及び理論的視座

本章では、本研究において援用する概念の整理 と理論的視座の設定を行った。本研究が手掛かり

としている「ガバナンス」については、「社会問 題を解決する行為者の相互関係の構造と相互作 用のプロセス」であるとする見解や(山本 2005)、 「どの政府も、多種多様なサービスを管理、提供 するうえで、民間セクターや非営利セクターの行 動主体に依存する度合いを高めていった」との見 方が示されている(Bevir2012)。よって、政府及 び公的機関が担いきれない部分を民間部門がカ バーすることや公的部門と民間部門が協働する 様相をガバナンスとして捉えることが可能だろ う。本研究が対象とする「学校運営協議会」は地 域住民や保護者といった私的アクターが参加し ており、会議の場においては学校経営について議 論がなされ、承認及び意見具申がなされるなど、 学校の「舵取り」が多様なアクターによって展開 されている。私的アクターが学校教育活動や教育 行政に関与する様相を、小松(2013)は「公教育 はガバメントの守備範囲を超えて、さまざまな関 係者が関与している」とした。公的アクターの権 力性が弱まり、相互依存していきながら課題解決 に向けて進む様相は、ガバナンスの概念に相同す ると考えられる。また、ガバナンスの概念はアク ター同士が相互依存しながら、統治をしている様 相が示され、ガバナンスは単なる権力分散ではな く、不足点を補うネットワークとしてつながって いく性質も備えていることを確認した。とりわけ、 ネットワーク化は水平関係の構造を示しており、 水平志向が強くなると政府は「統治」を行う存在 ではなく、私的アクターも含めた協力関係を生み 出す「調整機関」に変容する(中邨 2001)。

ネットワーク・ガバナンスが、ガバナンスの特 徴であるネットワークとして相互依存すること や水平的関係を示す論に留まらず、「国家による 舵取り(管理技法)として、財政的資源を活用し つつ、ネットワーク内に新しいアクターを参入さ せ、既存のアクターを退出させるなど、ネットワ ーク構造を変化させる点やネットワーク・マネー ジャーとして、アクター間の相互依存の調整、ネ ットワークの目標管理も行うなど、ネットワー ク・ガバナンスは「政府」、つまり公的アクター の機能を規定しており、アクター及びネットワー クの調節役となる言及が多い。したがって、ネッ トワークとして学校運営協議会を捉えた場合に、 ネットワーク・ガバナンスを意識することで、学 校運営協議会における教育行政の位置を説明す ることが、一定程度可能であると捉えるに至った。

第 2 章 X 市における学校運営協議会制度の 位置付け

2章では調査対象である X 市における学校運営

協議会制度の概要を、同市教育委員会が刊行した 資料及び関連書籍、教育委員会事務局活性化を主 導的に行った教育長、元学校教育部長の論考等の 資料分析を通じて、X市の学校運営協議会制度の 位置づけを確認し、学校運営協議会へ行政委員が 参画する理由等、地方教育行政と学校運営協議会 による教育ガバナンス形成に至る、初発の確認を 試みた。

X市における教育委員会事務局活性化の初発は、 当時の学校教育課長及び教育長の問題意識から 始まる。改革前の教育委員会事務局が、「前例踏 襲型」であり、「就学事務、施設整備等は市教委 の行政職員の役割。教育課程や学校運営、生徒指 導等は学校や指導主事の任務」といった縦割りの 意識が蔓延していた。同じ頃、CS や学校評価と いった教育行政の変革の波が訪れており、このよ うな経緯を踏まえて教育委員会事務局改革に乗 り出す。政策機能形成強化、とりわけ自律的学校 経営を推進するべく、学校管理規則の改正、定型 業務のスリム化等単位学校へ裁量権委譲が進め られ、組織運用や会議の見直し、職員の意識改革 といった制度改革ではない教育委員会事務局改 革ヘシフトしていく。裁量権を拡大することで、 事務局業務のスリム化や予算面から自律的学校 経営を推進させ、更に、教育長をはじめとした教 育委員会事務局職員の行動変容が重なり、それら が波及的に教育委員との関わり方の変化を生み 出した。結果的に事務局内部の活性化だけでなく、 教育委員との関わりも含めた教育委員会全体の 活性化へと向かった。そして、教育委員会活性化 は教育委員会内部の活性化だけではなく、学校現 場の改善や発展も視野に入れるのが特徴であり、 一施策として、学校運営協議会制度の導入が行わ れることとなった。そして、学校運営協議会制度 を活かすために、これまで、学校の定員改善のた めの通学区域審議会を設けていたが、地域に根差 した学校をつくるための校区編成の在り方とい った校区再編案の検討を諮問するなど、X市の教 育行政が学校運営協議会を基軸として展開され ていくこととなる。

その後、当時は CS 指定校が稀少であったため、 当然、教育委員会事務局職員が学校運営協議会に 参画する取り組みを行う事例はほとんどなかっ た。だが、「円滑なスタートと実行性の高い制度 設計を優先」した教育委員会事務局は、手始めに 学校教育部門の職員を委員として参加させるこ とで、学校現場の理解、中でも職員の施策創造に 力点を置くなど、事務局業務への好循環を企図し たのである。

以上のように、X市における学校運営協議会制

度の導入とその位置づけを確認した。このような かたちで、地方教育行政と学校運営協議会による 教育ガバナンス形成の初発がつくられた。

第 3 章 学校運営協議会における行政委員の 実際

本章では、X市内2つの小学校を対象にケース・スタディを行い、行政委員の取り組みのに実施把握を行った。この2校を選定した理由として行政委員とした理由とどで運営協議会の会議が年間12回ほが多をではり、学校運営協議会の活動が活発にあれており、学校運営協議会の活動が活発にあれており、学校運営協議会の活動が活発にあれており、学校運営協議会の活動が活発にあり、当時では10年近くには5年以上在籍してな行政委員として在籍しており、B小学校では5年以上在籍している行政委員においてでは5年以上在籍している行政委員の2名ずつが在籍している行政委員の2名ずつが在籍してには5年、数年行政委員を選定して配置を跨っての分務局各課から委員を選定して配置を跨っての分析を試みた。主な手法は以下の三点である。

- ①参与観察:学校運営協議会の会議の参与観察、会議前後の打ち合わせの観察を行い、フィールドノーツに記入した。
- ②半構造化インタビュー:行政委員を含めた学校運営協議会関係者を対象として行った。
- ③学校運営協議会資料分析:毎回の会議資料及 び学校ごとに発行されている学校便り、地域情 報誌、教育委員会が発行した配布物、行事ごと に配布される説明資料を収集・検討した。

図表 1 調査対象及び調査資料の内訳

面接調査対象	A 小学校	B小学校
教職員	・校長	・校長
	・教頭	• 主幹教諭
地域委員	学校運営協議	学校運営協議
	会長	会長
	・(A:1委員) 学	・(B:1 委員) 学
	校教育部教務	校教育部学校
	課所属	教育課所属
	・(A:2委員) 社	·(B:2委員)
行政委員	会教育部スポ	社会教育部文
	ーツ課所属	化財課所属
		・(B:3 委員) 学
		校教育部教務
		課所属
その他(イン	地域ボランテ	学校支援地域本
フォーマルイ	ィア代表	部コーディネー
ンタビュー		ター2名
含)		

(調査資料)

	1 /		
	A 小学校	B小学校	備考
録音記録	2014.10-2015.	2014.10-2015.	録音を
(採取分)	12. (6回分)	4-11. (8 回分)	してい
			ない回
			もあ
			る。
フィール	2014.10-2015.	2014. 9-10-2015.	各種学
ドノーツ	12 (7 回分)	4-11. (10 回分)	校行事
			も記録
			した。
学校運営	2014.10-2015.	2014.9-10-	学 校 行
協議会会	12 (7 回分)	2015.3-12.(10	事で配
議資料		回分)	布され
			た資料
			も収集
			した。

A:1 委員の場合は、業務領域が教育関連施設の整備が主である。そのため、校舎の老朽化小小学には児童数の急増している A 小小学にに配置された。だが、行政委員はもちろん、できるといる。だが、でする意見や要望を受けた A:1 をしていると位置づけられる。だが、これは政事務局に持ち帰り、検伝されていると位置づけられる。だが、これは政事の行動とは言い難い部分がある。また、議事に対しての教育委員としての行動であり、議しての行動とは言い難い部分がある。また、最近については「パイプ役」との意識を持ち、活動をしている。

他方で、A:2 委員は健康教育を重視する同校において、スポーツ課という「市民の健康」に関する領域を管理することが業務のため、配置管理ないた。しかし、学校体育はスポーツ課の管轄されなく、A:1 委員同様に議事への参加に困難的になく、A:1 委員同様に議事への参加に日常的を抱えていた。両委員の共通点として、第に学校現場と関わりを持っておらず、通している点がインタビューを通して、発言を控えている点がインタビューを通し会へで、発言を控えている点がインタビューを通し、ので保護者、地域住民と「つながり」を持ち、で保護者、地域住民と「つながり」を持ち、本来業務であるスポーツ行政として行う事業のの動員・協力をインフォーマルな場でより、合いなの支援を受けて活動しており、行政委員という立場を活用していた。

A:2 の口述からは学校運営協議会を通して、地域住民らと「面識が強く」なり、学校運営協議会で委員を務めることで、副次的効果を享受してい

る。

他方、B小学校は開校当初から、地域連携に関する研究プロジェクトを委嘱されるなど、学校支援組織及び学校との関わりを持つ団体、自治会の動きが活発であり、地域連携に力を入れてきた。

B:1委員は、A小学校の行政委員2名と同様に、参加当初は「保護者、自治会との関わりの難しさ」を実感していた。だが、事務局内での業務に留まらず、実際に足を運ぶことで、現場理解を深めており、A小学校の行政委員同様、地域住民や保護者との距離を縮めていた。B:1委員の取り組みは自らの業務領域を活かして、実践を高めるための情報提供を行うなど、一方向的に支援を施していることが確認できた。

B:2 委員は、所属部署では文化財を取り扱っており、文化財の普及・保存が部署全体としての課題であった。学校運営協議会で保護者や地域、教員と関わることで各自の要望(意見)を把握し、地域住民や学校に対して、研修や講演を行うなど、互恵的関係を構築し、課題解決に取り組んだ。

B:3 は委員として経年的に参加することで学校の現状を看取し、地域連携が活発なB小学校の業務円滑化を図るため、学校支援地域本部の設置を発案する。このように、負担軽減策を投入するなど、【調整的介入】が看取された。

以上の考察から行政委員は、議事への参加は学校教育への理解(経験)不足、担当業務領域が起因し、自らを「パイプ役」に位置づけるなどして、議事及び活動が消極的になることが析出された。他方、委員としての立場を活かして本来業務への活用や互恵的関係構築を試みるなど、委員を行うことで現場への理解が深まり、学校運営協議会の運営を調整するなどの取り組みが確認できた。

結果として、行政委員が所属している部署、専門領域や経験年数によって学校運営協議会にかかにした。そして、自身の所属部署の行事や取りとを、学校運営協議会を利用して周知することを明りとで、学校運営協議会を利用して周知することをであるとした地域住民・保護者・学校からの要望(意見)に応え、所属部署の行事や企図し、委員をはじめとした地域住民・保護者・学校からの要望(意見)に応え、所属部署のとなるとのの要望(意見)に応え、所属部署のとない。本語が修機会を提供することを指が明らかとない。また、委員として現場理解を深めており、つた。また、委員として現場理解を深めておが、ライアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発案をし、コーディアバンク設置の発素をし、コーディアバンク設置の発素をし、コーディアバンク設置の発素をし、コーディアバンク設置の発素をし、コーディアバンク設置の発素をし、コートにより、対している。

第4章 地方教育行政と学校運営協議会間関 係論の検討

本章では、理論的視座として設定したネットワ ーク・ガバナンスを手掛かりに、考察を行った。 特に、利害関係者と【互恵的関係】を構築した B:2 委員は、所属部署と地域委員らが考える「共 通目的 | 及び課題の解決を企図して解決策を講じ ており、私的アクターと「互恵関係」を形成して いる為、新谷(2007)の「資源交換と共通目的の 交渉の必要性に起因する、ネットワーク構成員間 の継続的相互作用」に一定程度相同すると捉えて いる。他方、B:3 委員は新谷 (2007)「政府、民 間企業、NPO 等の組織間の相互依存」が相同的で ある。学校運営協議会の状況を把握し、改善を企 図して学校支援地域本部設置を行い、アクター (コーディネーター)を新規参入させて、アクタ 一の役割変化促進、「相互依存の調整」を行うな ど、「ネットワーク・マネージャー」として機能 していることを確認した。

そして、教育長へのインタビューからは、行政 委員を送る理由として「現場理解」を行い、「施 策形成力」など、事務局職員の向上を企図し、一 委員として参加することで、CSを「つくり上げ る」ことに期待していることを確認した。

終章

行政委員は教育委員会事務局活性化を企図して派遣され、学校運営協議会という現場を理解し、自らの立場を「調整的」存在へと位置づけ、他のアクターと相互に利益を共有するなどして、教育ガバナンスが形成されている状況が明らかとなった。本研究の課題は、事例の偏りや、サンプル数の少なさなどが挙げられる。

【主要参考文献】

- ・ 新谷浩史「ガバナンスと連携政府」藤井浩司・縣公一朗編『コレーク行政学』成文堂pp.1-12、2007年。
- ・ 大林正史『学校運営協議会の導入による学校 教育の改善過程に関する研究』大学教育出版、 2015 年。
- ・ 仲田康一『コミュニティ・スクールのポリティクスー学校運営協議会における保護者の位置―』勁草書房、2015年。
- MArk=Bevir(2012)0xford University Press GovernAnce: A Very Short Introduction (野 田牧人訳『ガバナンスとは何か』NTT 出版、 2013年)。