

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討
 - 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、学校と地域の教育支援組織との連携の強化へと繋げる、「地域学校協働本部」と連携を展開することも議論される方向に政策動向が展開している。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にしたい。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へシフトしていく。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けられた。

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実態把握を行った。この2校を選定した理由として各校の学校運営協議会の会議が年間12回ほど行われており、学校行事、地域行事関連の活動が多く行われるなど、学校運営協議会の活動が活発になされていたため、データ収集、取り組み実態の把握に適すと判断し、選定した。A小学校では10年近くにわたり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、毎年交替する行政委員の2名ずつが在籍しており、行政委員は各校ごとの特性に応じて、教育委員会事務局各課から委員を選定して配置されているなど、各校の差異もあるため、事例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、フィールドノートに記入した。
- 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 ・教頭	・校長 ・主幹教諭
地域委員	学校運営協議会長	学校運営協議会長
行政委員	・(A:1委員) 学校教育課所属 ・(A:2委員) 社会教育部スポーツ課所属	・(B:1委員) 学校教育課所属 ・(B:2委員) 社会教育部文化財課所属 ・(B:3委員) 学校教育課所属
その他(インフォーマルインタビュー含)	地域ボランティア代表	学校支援地域本部コーディネーター2名

(調査資料)

	A小学校	B小学校	備考
録音記録(採取分)	2014.10-2015.12.(6回分)	2014.10-2015.4-11.(8回分)	録音をしていない回もある。
フィールドノート	2014.10-2015.12(7回分)	2014.9-10-2015.4-11.(10回分)	各種学校行事も記録した。
学校運営協議会会議資料	2014.10-2015.12(7回分)	2014.9-10-2015.3-12.(10回分)	学校行事で配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、校舎の老朽化が進行しており、更には児童数の急増しているA小学校に配置された。だが、行政委員はもちろん、教育行政経験年数が短く、議事に深くコミットできていない。施設に関する意見や要望を受けたA:1委員は教育委員会事務局に持ち帰り、検討する旨を伝えた。これは、事務局への【情報の伝達】が行われていると位置づけられる。だが、これは一人の教育委員会職員としての行動であり、行政委員の行動とは言い難い部分がある。また、議事や活動へ参加することが難しいため、委員としての意識については「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、配置されていた。しかし、学校体育はスポーツ課の管轄ではなく、A:1委員同様に議事への参加に困難さを抱えていた。両委員の共通点として、日常的に頻繁に学校現場と関わりを持っておらず、議事への発言を控えている点がインタビューを通して確認された。しかし、A:2委員は学校運営協議会の場で保護者、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や行事への動員・協力をインフォーマルな場で求めるなど、自治会長ら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、副次的効果を楽しんでいる。

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、互惠的關係を構築し、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り、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提案する。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惠的關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対して行う取り組みに差異が生じることを明らかにした。そして、自身の所属部署の行事や取り組みを、学校運営協議会を利用して周知することで、行事への動員といった、本来業務への利益享受を企図し、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、所属部署の専門性を活かした講演や研修機会を提供することで、互惠的關係を形成している様相が明らかとなった。また、委員として現場理解を深めており、運営の状況から判断し、中学校区で統一したボランティアバンク設置の提案をし、コーディネーターを投入することで人材の管理及び運営円滑化を図るなどの調整的介入が看取された。

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【互惠的關係】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「互惠關係」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」が相通的である。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、アクターの役割変化促進、「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・スクールのポリテイクスー学校運営協議会における保護者の位置一』勁草書房、2015年。
- ・ Mark=Bevir(2012)Oxford 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)。