

学校運営協議会研究の動向と課題

小林, 昇光
九州大学大学院人間環境学府 : 修士課程

<https://doi.org/10.15017/1563377>

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 18, pp.85-93, 2016-01-23. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部門)
教育経営学研究室/教育法制論研究室
バージョン :
権利関係 :

学校運営協議会研究の動向と課題

小林昇光

(九州大学／大学院生)

- I はじめに
- II 学校運営協議会制度研究の展開
- III 学校運営協議会の構造分析に関する研究
- IV おわりに

I はじめに

本稿は、近年全国的に普及傾向にある「学校運営協議会（コミュニティ・スクール）」に関する研究動向を概観し、当該研究分野における到達点と課題について考察することを目的とする。

学校運営協議会制度は2004年（平成16年）より、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の5（以降、地教行法）」によって定められており、学校運営協議会を設置している学校を「コミュニティ・スクール」と言う。主に教育委員会が、「学校や地域の実情に応じて学校運営協議会を置く学校を指定」⁽¹⁾することで、「コミュニティ・スクール」として認められる。学校運営協議会は、学校・家庭・地域の三者がそれぞれを代表する組織（PTA、地域自治会等）から委員が代表して参加する。学校運営協議会委員として一定の権限を持って、地教行法第47条の5に記載されている、「学校の運営に関する事項について教育委員会又は校長に対して」意見を述べ、「当該指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について、当該職員の任命権者に対して意見を述べることができる」点が制度の特色である。そのため、教職員と教育行政関係者だけではなく、保護者と地域住民が委員として参加することにより、学校のガバナンスが大きく左右される可能性が高まることになる。

実際に運営されているコミュニティ・スクールの特徴は、学校運営協議会で議論・承認された内容を踏まえて、各種実働の部会に分かれて、保護者や地域住民がゲストティーチャーや学習支援ボランティアとして学校の授業や行事に参加し、実際に授業を行う場合やその補助を行う点にある。

さて、現在の学校運営協議会制度に関する政策

動向に視点をあてると、平成27年3月に、首相の諮問機関である教育再生実行会議において、全公立小中学校に学校運営協議会を必置にすることの是非について審議が進められており、学校運営協議会の「必置」を求める提言が出されていた⁽²⁾。その後、同年10月に中央教育審議会が学校運営協議会の全公立小中高等学校への設置は努力義務とするまとめを出した⁽³⁾。このように、政策動向では学校運営協議会の設置を進めていく方向で議論が展開されており、現在でも、学校運営協議会を設置し、コミュニティ・スクールとして指定を受けているのは幼稚園・小学校・中学校・高等学校・特別支援学校合せて2389校に上る⁽⁴⁾。

今後、学校運営協議会制度が拡大していくにあたり、多くの運営上の課題が生じることが予想され、より一層、学校運営協議会研究から多くの知見が求められる可能性がある。今後の学校運営協議会研究を進めていくにあたり、これまでの研究蓄積を整理・検討していき、学校運営協議会研究の到達点、課題点の把握をする必要があるだろう。

そこで、本稿では学校運営協議会研究の到達点と課題点の考察を行うこととする。

まず、II章では学校運営協議会制度の分析をした論稿の整理・検討を行う。学校運営協議会制度は、これまでの学校評議員制度やPTAなどの学校参加制度と比べて、委員の権限が強いため、学校運営協議会が学校経営に対して大きな影響力を与える可能性があることから、一定の研究蓄積がなされているため、各論稿の整理・検討を行う。

III章では、学校運営協議会の効果、運営課題析出、委員間関係に関する研究の整理・検討を行う。学校運営協議会の特色は学校・家庭・地域の三者が合議体において「熟議」する点にある。そのた

め、学校運営協議会内での様々な政治力学が議事に影響を及ぼすため、学校運営協議会の様相を捉える事例研究が多い。事例研究をもとに論じられている論稿を概観しながら、整理・検討を行うこととする。最後に、IV章で各章の結果を踏まえて、学校運営協議会研究の到達点と課題点について確認する。

なお、本稿で取り扱う学校運営協議会研究関連の文献は、「CiNii」、「Google Scholar」の検索機能を利用しており、「学校運営協議会」、「コミュニティ・スクール」、「地域運営学校」のワードを入力して検索し、ヒットした文献を可能な限り渉猟した。

II 学校運営協議会制度研究の展開

1. 法制論的分析

片山（2008）は学校運営協議会制度の法化の意味、そして制度の課題と可能性について考察している。片山は学校運営協議会制度に対する指摘として、法律レベルで詳細に規定されることで、実践が法の枠内で行われることになり、加えて、保護者、地域社会の学校運営への参画を、法が普及促進している点を指摘する。特に、学校評議員制度と比べて、委員に一定の権限が与えられている点が、保護者や地域住民の協議への参画を促進しているとの見解を示している。また、保護者、地域住民の学校運営への参画を促進する側面と、学校運営に地域と保護者を取り込んで管理してしまう側面の両義的性格を持ち合わせていることの危険性についても指摘している。

片山は、学校運営協議会制度の整理を行いつつ、これまでの学校参加制度との違いを示している。また、地域と保護者が協議へ参画することの両義的性格については、学校が議事を取り仕切るなどして、学校運営協議会を運営する場合に、想起される懸念の一つであろう。

2. 学校運営協議会及び委員への指導・助言

一方、学校運営協議会そのものの評価や支援に関して検討をした伊藤（2006）は、参議院での附帯決議や「文部科学事務次官通知」を参照しながら、委員に対して役割や責任を自覚させるための十分な研修の機会を与える必要性を論じる。同時

に、学校運営協議会に対する指導・助言をする機関の必要性についても論じている。協議会外部のチェック機能の重要性について言及した内容であり、学校運営協議会に対する教育委員会をはじめとした第三者機関が、「教育の素人」の合議体である学校運営協議会の活動が安定するまで、運営状況と活動内容を客観的にチェックし、適切な支援体制を整えることの必要性について述べている。

この伊藤の提言は、現在の学校運営協議会の抱える課題に通底する。コミュニティ・スクール研究会が行った調査の中で、高橋（2012）は、教育委員会に期待するサポートについての項目で、委員研修や指導主事の指導・助言についての項目が芳しくない状況を示した。「教育の素人」である、地域と保護者が学校経営に参画することの新鮮さが学校運営協議会制度にはある反面、議事の活発化や安定的な学校運営協議会の運営を考えた際には、委員に求められる資質・力量は重要なものとなる。今後は委員に求められる資質・力量の把握、及び研修システムの構築を行う必要があるだろう。だが、制度発足後の論考であり、伊藤は詳細な調査結果を基に提言を行ったわけではないため、試論的検討であると言える。また、清田（2012）も伊藤の論を補完するようなかたちで、学校運営協議会委員が研修において、制度の理念と目的、期待される役割、獲得すべき知見やスキルを得ることが委員としての「専門性」の創出につながるとしており、委員の資質・力量向上が学校運営協議会の課題として挙げられる。

3. 制度理念の考察

岩永（2011）は学校運営協議会制度の理念解釈に力点を置きつつ、地方分権改革下でのコミュニティ・スクールの展望と課題について考察している。岩永は、「学校教育が抱えている課題の解決を展望した際、学校運営の主体は教職員、保護者や地域住民が客体関係のままにならず、学校支援という形であれ、保護者や地域住民がともかく学校に関与するということには意味がある。重要なことは、その関与過程において各主体が学校教育を少しでも理解し、教職員の職務や苦勞を理解して教育に関する情報に触れる中で自分なりの考えを確立していくエンパワーメントの機能が発揮されるかどうかである」との見解を示している。加え

て、学校と保護者・地域住民の関係が学校支援という形で固定化した場合は、エンパワーメントは機能しづらいとの見解を一方で示している。

岩永のこの見解は、形式上の対等関係に見えても、保護者が子どもを学校に預けていることで、学校の立場が優越状態だと成立しないことを指している。岩永が指摘するような、保護者・地域住民が学校に対して従属状態に陥れば、学校支援の側面から両者が対等関係で意見交換するなどして合意形成する、参加・共同決定型コミュニティ・スクールに進んでいく必要があるとしている。

また、岩永は自ら唱える、参加・共同決定型コミュニティ・スクールにおける「対等平等」状態に関しても疑問を提示する。代表制、多数決、会議の進行、発言権の保障など手続き上の問題の多さも指摘しており、規則が多いと、協議会そのものの雰囲気を損ねてしまう恐れがあるとの懸念も示す。

更には、学校運営協議会の権限と教職員の専門性についても言及している。保護者と地域住民の発言権と決定権が強い制度であるため、この性格が強くなると、教職員の専門性が軽視される危険性があると懸念している。

そして岩永の懸念は、委員間関係についても及ぶ。協議会における保護者委員・地域委員と「それ以外の人」との関係についてである。岩永の指す「それ以外の人」とは、例えば保護者委員（PTA関係者）ではない保護者のことを指しており、PTA活動に関われない保護者などである。そのため、協議会に出席しているメンバーが知り得た情報をいかにして委員以外の保護者にフィードバックするか、委員以外の保護者の意見をどのようなルートで汲み上げるのかなどの問題について指摘している。同時に、岩永は葉養（2005）の指摘を踏まえつつ、学校運営協議会制度に乗れない「それ以外の人」に加えて、「弱い家族」の処遇といった家族の階層差に関する問題も提起している。

岩永の制度理念に関する考察を概観すると、コミュニティ・スクールにおいて、参加・共同決定型で話し合う必要性について論じており、学校支援型コミュニティ・スクールを是認しつつ、制度下で起こりうる課題に関する考察を行っている。また、学校の優越状態における保護者・地域住民、そして、教職員の専門性軽視といった二つの視点

から起こりうる課題を論じている。この岩永の懸念は後に実際のコミュニティ・スクールの運営について取り上げる、委員間関係論をはじめとした、後の学校運営協議会研究に大きな示唆を与える内容となる。

4. 教育法的分析

葛西（2014）は学校運営協議会研究の動向を概観する中で、学校運営協議会制度の成立の経過や運営の実態についての研究はなされていることを確認し、制度そのものを親の学校教育参加を実現しうる制度として理解しながら行う、「教育法的観点」から分析する研究の稀少性を提起した。そのうえで学校運営協議会制度を親の学校教育参加の視点から検討している。

葛西によれば、日本の学校運営協議会制度はイギリスの学校理事会がモデルとされているが、フランスやドイツの類似制度と異なり、親の教育権の集団化のプロセスが弱く、委員が母集団に拘束されず個人の責任で行動するため、「メンバーシップ方式」のかたちにあてはまるとしている。また、学校運営協議会の委員の選出は適切な過程を経たかどうかという点も検討を要するが、会議の事前・事後に親集団に議論を持ち帰り、意思を反映させるなどして、委員が利益代表として行動しているとはいえないとする。むしろ出席者間の討議などによって、委員が利益代表として行動しているとはいえない状態だとしている。そのうえで、「保護者」委員は親の組織代表として親固有の利益・要求を求めるというよりは、親集団から切断された個人委員という状態に陥っていることを指摘する。

葛西は考察を踏まえて、この制度を親の教育権を基礎とした制度の仕組みになっていないとした。とりわけ、教育の私事性に基づく親の教育権と緊張関係を持つ行政権力という対立の構図を前提とせず、他の委員と同様、「保護者」委員についても行政機関である「教育委員会が任命する」（地教行法47条5の2項）点について疑義を呈する。同時に、親と並列した状態で、「地域の住民」が協議会の構成員と規定されており、特に、保護者より先に明記されている点を葛西は重要視する。

また、制度趣旨にも着目しており、「学校・家庭・地域が一体となって」という点が強調されている

点からも、この制度は地域の住民に基礎を置いていることを確認した。そのうえで、親の教育権が配慮されていないことを指摘しており、合議の場においても、校長の作成した方針に対して、委員が支援を与える場になっている点を確認した。

以上の検討を踏まえて、葛西は保護者委員に学校教育参加を実現していく過程が、学校運営協議会に存在していない問題を指摘する。だが、制度理念上、保護者のみが学校運営協議会に参加する制度ではない。「地域の住民」というあいまいな存在の利益が重視される点を批判する点は、看過されつつある親の教育権の再考にとって重要な視点と言えるだろう。

また、葛西は父母に学校への「連携及び協力」を求めながら、他方で親集団と学校（教師集団）の関係では直接的な相互コミュニケーションの場が与えられていない問題についても指摘している。その理由に、制度の基礎に親の教育権の概念がないため、学校支援の名のもとに親集団の擬制的な教育意思・同意が調達されうる制度設計になっていることを挙げる。学校が行政から自立していない場合には、その学校支援は行政支援にも連なるとしており、学校運営協議会は、親の集団的な教育権の実現とは反対に、行政の意思を実現する機構ともなりかねないとの懸念も示す。以上のことから、葛西は学校運営協議会制度自体が私事の組織化としての公教育という学校教育の本質に沿わないとしている。

葛西は以上の検討を踏まえて、学校運営協議会を保護者の教育意思の実現のための協議の場であることに重点を置き、親の集団的な教育要求と教師の集団的意思が含意に向け、相互にやり取りされるような形態をつくる必要性を述べる。具体的には、保護者委員は親集団の既存組織である PTA を活用し、そこから委員の選出を行い、意思疎通を密にすることを挙げている。また、親集団と教師集団の含意に向けても、教師が委員として必ず入る必要があることも言及する。以上のように、葛西の視点は地域住民の影響力が先行している学校運営協議会制度の批判をすると同時に、そこにおける親の教育権保障の重要性を指摘するものと言える。また、岩永の論じた「学校の優越」状態である、「学校支援型コミュニティ・スクール」の状態を批判する意見でもあると言えるのではない

か。

学校運営協議会制度の法的分析を葛西は行った。親の教育権の尊重の重要性について指摘を行いながら、親と教師という学校教育に本来から備わっている、子どもの学習・教育の有効性を保つ関係の重要性についても指摘していると見て取れる。では、学校運営協議会制度の強い特色である、地域の住民の存在はどう位置付けるべきなのか。確かに、葛西は論文の冒頭で「子どもに人生的責任を負い教育権をもつのはその子どもの親であり、特に教育行政レベルではなく、学校レベルにおいて、その教育意思を反映させる必要性の点で親は住民とは大きく区別される。」との認識を示している。だが、地域の住民の学校教育における存在感が保護者に近づいていくことが考えられる中、地域の住民が教育に関わる意義について考察していく必要が改めて求められるのではないだろうか。そのうえで、教師・保護者・地域住民の教育意思が適切に反映されるような学校運営協議会の組織形態や運営形式を検討する必要があるだろう。

5. 学校運営協議会制度導入自治体の事例研究

日高（2006）は学校運営協議会制度導入期に、ある地方教育委員会による学校運営協議会の制度化過程、学校運営協議会に対する支援等の分析を通して、同制度の特質と可能性の描出を試みている。とりわけ、学校運営協議会制度の法制化後に学校運営協議会の設置を決定した地方教育委員会の条件整備に焦点をあて、一自治体による実際の導入プロセスを取りあげながら分析を行った。

その中で、学校運営協議会の性格や設置の意図・在り方が教育委員会による判断や条件整備によって多様化することを事例研究から導き出している。また、学校運営協議会制度の運用については、調査事例における教育長交代的一幕に焦点をあてており、教育長をはじめとした教育委員会の指導・助言のスタイル、方針の示し方によって、制度理念が変化することについて明らかにした。

この日高の指摘から、教育長のリーダーシップが一自治体における学校運営協議会の運営の方向性に大きな影響を及ぼしている可能性の示唆を得られるだろう。

6. 小括

本章では、学校運営協議会制度分析を行っている論稿を中心に上げた。各論稿の概要を見ると、学校運営協議会制度の特質を踏まえたうえで、制度意義の考察や分析がなされており、制度の利点や期待、生じうる懸念に対する考察がなされていた。中でも学校運営協議会制度による弊害についての言及では、従来の学校参加制度と比較して保護者・地域の権限が強く、従来から備わっている教師の権利などが侵害される懸念や制度の脆弱性を指摘する内容が見受けられた。また、学校運営協議会を安定的に運営していくうえで、委員の研修の必要性や協議会の外部評価機能の重要性が問われていた。また、教育委員会をはじめとした外部の機関がいかにして学校運営協議会へ助言・評価をするのか、という点については大規模調査等を行い、学校運営協議会のニーズを広く把握し、実態に即した研修・支援のモデルを構築していき、研修・支援の実施主体の在り方についても考察する必要があるだろう。日高の論稿では、制度導入時の教育委員会に着目している。だが、実際に学校運営協議会が運営されているところに、教育委員会がいかなるアプローチをしているのかについては明らかにされていない。実際に運営をしているところに対して、教育委員会の関わり方などを見ることで、制度の意義を再考することも必要となるのではないかな。

そして、学校運営協議会制度を運用していくにあたり、制度の解釈が重要な鍵となるだろう。地教行法第47条の5に記載されている、学校運営の基本方針の承認、校長・教育委員会への意見具申、当該指定校での教職員の任用に関する意見具申といった部分を、地域の住民と保護者が合議の場で行うことが望まれていた。しかし、実際には地域づくりの中心的役割を期待され、学校運営協議会の定義を広くして、学習支援ボランティアなどの実働部を設立するなどされている。

今後、学校運営協議会を運営していくにあたり、制度の意義を捉えなおし、学校・保護者・地域のそれぞれが学校運営協議会に参加することの意義と役割について、再考する余地があるのではないだろうか。この再考を促し、制度の脆弱点を指摘して、現状に即した制度に修正することを目指しながら制度研究を進めていくことが求められるだ

ろう。

Ⅲ 学校運営協議会の構造分析に関する研究

1. 学校運営協議会における意思決定

学校運営協議会では学校・家庭・地域の三者が協議を行う。その場において、校長が行うことに、学校経営方針を提出して、承認を得ることなどが挙げられる。学校運営協議会制度導入により、従来の学校経営では見られなかった意思決定プロセスが導入されたとも言い換えることが出来る。

その中で、日高（2007）は学校運営協議会において行われる意思決定プロセスに着目し、それに対する校長の認識の分析を通して、制度設置後の校長の役割変化を明らかにしている。分析の結果、会議の進行役にどの委員（アクター）を置くかによって意思決定プロセスが左右される点と、これまで学校評議員のようにアドバイザーであったアクターに対して説明責任が生じ、高度なコミュニケーション能力が求められる点を指摘する。この結果から、議事の方角性を司会の属性によって、操作することが可能であるとも捉えられる。また、自律的学校経営が進む昨今において、学校運営協議会をもつ学校の校長の役割について検討を促す内容だと言える。

しかし、これはあくまで2校から明らかにしている内容であり、様々な形態で運営されている学校運営協議会において、あくまで1つのケースと言わざるを得ない。加えて、議事録と校長に対するインタビュー調査を中心に行っていることもあり、外部アクターにも調査を行うことでより背景を固める必要があるだろう。ただ、依然として詳細な議事録分析を行うことで、誰の発言が、どのようなワードで意思決定に影響を与えたかという点の考察する必要があることに変わりはない。議事を試論的に考察した論稿として、小林（2015）が、教育方法学で用いられる「発言表」を改良・援用した。だが、詳細な部分まで明らかにできておらず、依然として、学校運営協議会の議事を細かく明らかにした論稿はないといえる。しかしながら、日高の取り組みは、学校運営協議会の運営をするにあたり、検討をしていく一つの要素であるといえるだろう。

2. 委員間関係論

学校運営協議会における保護者委員について焦点を当てた仲田（2010、2015）は、会議内での保護者委員の発言量の少なさに着目した。保護者委員の発言量が少ない理由として、学校運営協議会に、各自治会の地域社会関係が持ち込まれている様相を、仲田はインタビュー内容の引用を行いながら「町会と学校の組織が並行するような形」で地域社会関係が議事に持ち込まれている点を指摘した。また、保護者全体の多様性が大きいため、「代表」することが難しく、そもそも保護者は学校支援が当然視されており、学校支援が行われることで発言力が高まることもなかった。逆に、地域住民は熱心に学校支援活動を行うことで存在感を高め、イベントの盛況さが報告書に記載されるなどして、その立役者として地域住民委員の評価が上がっていった。このような経緯で、学校管理職は地域住民委員へ事前相談を持ち掛けるようになり、保護者が周縁化していったとしている。以上のことが原因となり、学校運営協議会での立場が弱くなり、発言量が少なくなることを指摘している。

仲田は保護者委員の劣位性の指摘に加えて、専業主婦の保護者委員が抱えるジェンダーの諸相についても言及している。専業主婦の保護者は、日中はPTA関連の仕事や行事の動員に駆り出されることが多く、このようなPTAなどの既存組織の運営が女性中心になされてきたことや学校支援をめぐる諸事業の労力増加自体を問い直すことなく、女性保護者に二重負担状況が生起している点を指摘した。この状況を踏まえて、仲田（2011a、2015）は、女性は既存学校関連組織から充て職で学校運営協議会に出ている女性委員が、コミュニティ・スクール化によって既存組織の業務も背負うという二重負担の存在を示した。とりわけ、この知見を析出した事例校においては、コミュニティ・スクールが新規事業であり、成果が学校内外から求められ、行事等への人員動員が求められるなどの事象が起きていた。その際、既存組織で平素から学校支援を行う女性保護者が充当されるといった事態に陥っていた。このような女性の周縁化に関する問題を浮き彫りにしている。

また、仲田（2011b）は「法に想定されていない」、学校運営協議会による保護者への啓発活動の実態

の検討も行っている。学校運営協議会が保護者に対して、支援的行動や態度を要求する「確認書」を提示し、これへの署名を全保護者に求めている事例についても分析をしている。

「確認書」は地域委員と管理職の発意から、協議会として推進をしており、6点ほどの子どもの生活態度に関する要望が書かれている。これは、教員と地域住民委員の間が緊密となったことで、保護者に対する問責が浮上していったためであり、これについての様相も描かれている。

以上のように、委員間関係の論考では保護者委員や地域委員に関する考察がなされていた。学校運営協議会という学校における政策決定を構成するのは保護者だけではなく、地域委員などの外部アクターが大きくかかわっていることが見て取れる。学校を「開く」ことによって、外部の意見を取り入れ、学校改善につなげようとしているものの、逆機能として地域社会関係が持ち込まれることによって、学校運営協議会の複雑化を招いている現状が浮き彫りにされた。そして、その中において、保護者が劣位に置かれている要因を仲田は明らかにしている。学校運営協議会のような単位学校に対する大幅な裁量権限移譲に関して、仲田（2015）は学校への権限配分が進むほど自律的学校改革を成し遂げており、協議会が活発になればなるほど、各アクターが学校にいかに関わるべきかをめぐり、ポリティクスが生起されるとして、学校運営協議会におけるポリティクスの存在を提起した。

振り返ると、従来の学校において、教職員、又は保護者（PTA等）、市町村教育委員会といった存在が学校経営について、意見を呈することはこれまでであった。しかし、学校評議員から学校運営協議会のような、学校ガバナンス機関が確立され、これまでにない強い権限を保護者と地域住民に付与することとなった。そのため、先行研究の事例のような状況が発生しても不思議ではない。

ただ、これまでの委員間関係論に関する研究を概観したところ、学校運営協議会に所属する教職員や、地域委員の研究がまだ十分に蓄積されているとは言い難い部分がある。とりわけ、教職員サイドにフォーカスした教職員―地域委員関係などが、今後の学校運営協議会の運営に関して重要な示唆を与える可能性があるかと推察する。後述して

おくが、大林（2011、2015）は学校運営協議会運営における校長のリーダーシップの重要性について論じている。これは合議体である学校運営協議会に關与している校長に着目しているものである。保護者や地域住民によって構成される「実働部会」に所属するボランティアスタッフと、実際に教育活動を展開する教師の関わりに関する研究が十分なされているとは言い難い部分がある。今後、学校運営協議会のメンバーとして参加している、校長、副校長、主幹教諭、一般教諭といった委員間関係論であり論じられてこなかった「教師」が、日々の教育活動で直接関わる機会が少なかった「保護者」、「地域住民」と学校運営協議会や実践の場で協働することが今後求められていくだろう。では、実際に教師はどのように学校運営協議会や各委員から届く声を捉えて動くのだろうか。また、それがどのような協働と結果を生むのだろうか。加えて、コミュニティ・スクールでの勤務経験のない教師が着任して勤務をすることによって、どのようにして意識や取り組みに変容が起きるのかについての解明を進める必要もあるだろう。教師がどう学校運営協議会を捉えて行動しているのかについて明らかにすることで、円滑な学校運営協議会の運営と実践を目指すにあたり、重要な示唆を得ることができるのではないか。

また、学校運営協議会内において実態が明らかになっていない領域として、市町村教育委員会から委員、若しくはオブザーバーとして派遣されている教育委員会職員にも着目する必要もあるのではないか。コミュニティ・スクール研究会が行った調査研究報告書から、宇内（2012）の整理によると、調査時点のコミュニティ・スクール指定校を対象とした質問紙調査結果から、教育委員会職員が学校運営協議会に「ほぼ毎回参加している」、「時々参加している」の割合がおおよそ4割であることを示した。現在となっては、コミュニティ・スクール指定校数は大幅に違うが、校数増加によって教育委員会職員が学校運営協議会に参加しているケースは増えていることが予想される。だが、教育委員会職員が実際に、学校運営協議会において具体的にどのような位置におり、どのような役割を果たしているかは明らかにされていないのが現状である。この点を明らかにすることで、学校運営協議会を捉える新たな視点が増えることも期

待できるのではないか。

3. 学校運営協議会導入の効果分析

学校運営協議会導入によって、学校教育にどのような効果があったのかについても、着目する必要がある。

大林（2011、2015）は学校運営協議会導入による学校教育の改善過程解明を試みた。学校運営協議会は学校ガバナンス機関としての実態に、研究関心が集まっていた点を指摘しており、佐藤ら（2010）によって行われた調査の結果から、調査対象校の半数から、学校運営協議会導入による学校教育の改善が円滑に進んでいない学校の存在を確認したうえで進めている。大林は、「より多くの学校において、学校運営協議会導入による学校教育の改善を起こすためには、その改善過程が記述・説明されなければならない」という問題意識に沿い、全国のコミュニティ・スクール指定校を対象とした共同研究で行った、全国調査のデータを用いつつ事例研究を行っている。加えて、調査対象校のコミュニティ・スクール指定からその数年後に至るまでのスクールヒストリーの作成と、事例校に対する質問紙調査を行い、これらのデータの分析を行っている。

結果として、全国調査の分析結果から明らかにしたことに、地教行法に明記されている「学校運営方針の承認」、「人事に関する意見」等についての議論が実際には少なく、「児童生徒の学習の質的改善」や、地域人材の活用や学校行事のような学校と家庭を結びつけるような教育活動の支援といった、「学校地域間連携」の部分についての議論が多くなされている状況を明らかにした。

学校教育の改善過程の解明においては、「校長と教員に対して間接的にアカウンタビリティが追及される中で生じる。校長と教員に対する間接的なアカウンタビリティの追求が行われる中で、認識された学校課題に応じて、学校の定義が問い直され、教員と地域住民間のネットワークや信頼、互酬的關係の形成といったソーシャルキャピタルが蓄積される」などした結果、学校教育の改善が起きると説明している。詳述すると、「校長が学校の課題に応じて、学校運営協議会の役割を意味づけ、地域住民・保護者と教員間のネットワーク形成に向けた機会をつくり、地域住民と保護者を巻き込

んだ教育活動を生み出す」ことで、学校教育の改善が起こるとしている。

また、学校運営協議会を運営する際に、校長が協議会を用いて解決すべき学校の課題を明確にしていたことについても指摘しており、校長のビジョンをはじめとしたような、校長のリーダーシップが学校教育の改善過程に影響を及ぼすことを示している。だが、大林が明らかにしたこの知見は、2つの小学校の事例から明らかにしたものである。異なる学校種や事例によっては、地域住民、又は保護者によるリーダーシップによって学校教育の改善がなされていた可能性も捨象することはできないだろう。大林の場合は、コミュニティ・スクールが現在のような指定校数ではない時期に全国調査の分析結果を基に研究を行っており、事例研究では2つの小学校に限定をしている。

しかし、学校運営協議会の事例研究においては、調査対象校数を増やすことは、時間的制約を解決しなければならないため、フィールドワークが難しく、多くのデータを集めることが困難である。こうした研究方法における様々な課題点が学校運営協議会の構造分析における限界点とも見てとれるかもしれない。

4. 小括

各事例研究を基に、保護者が劣位になる経緯、学校運営協議会導入の効果について確認を行った。構造分析に関して概観していく中で、事例を扱いながら、学校運営協議会の様相をつかむ研究が蓄積されていることがわかる。しかし、各事例の特殊性や知見の一般化の問題も指摘できる。

委員間関係においては、現在のところ、保護者の劣位性が高いことが確認できる。だが、学校運営協議会を構成するアクターは他にも多く存在している。学校運営協議会の構造を大まかに学校・家庭・地域の三者のみで分けるだけでなく、三者をつなぐコーディネーターをはじめ、委員以外でも、学校運営協議会の方針を受容して、実践を行う教師に関する知見も踏まえたうえで、学校運営協議会の構造分析を行う必要がある。

IV おわりに

Ⅱ章では、学校運営協議会制度そのものが、従

来から備わっている親や教師が持つ権利を損なう可能性について、葛西らの論考から把握した。また、学校運営協議会制度が実際の運用に至るまでの事例研究の検討も行った。今後の学校運営協議会研究への示唆として、伊藤と清田が言及する、委員の研修や学校運営協議会の運営をチェックする機能の必要等があることから、制度分析を行う際に実践を見通した考察をしていく必要性を確認した。また、Ⅲ章では委員間関係や学校運営協議会導入による学校改善の過程について確認した。そこで、保護者が劣位に立つメカニズムや校長のリーダーシップが運営及び議事を左右する視点を確認した。いずれも事例研究をもとに実証しており、学校運営協議会の実践を行うにあたり、モデルケースとして捉えることで、委員間関係の調整ポイント等、様々な示唆が得られるだろう。

最後に、学校運営協議会研究の課題点として、空白領域が依然として多いことを挙げたい。例えば、教育活動に保護者・地域人材を取り入れる教師の意識を問うことや、学校運営協議会に影響を与えている可能性が考えられる教育委員会職員について考察を行った研究が少ない点が例として挙げられる。研究方法では、事例研究が盛んだが、各事例が特徴的で、他の事例でも参照可能な知見かどうかについての課題がある。これらを乗り越える研究方法の模索が課題と言えるだろう。加えて、本稿で概観した学校運営協議会研究では、学校運営協議会外のアクター、教育委員会や学校支援地域本部、ボランティア組織といった点について言及されることが少なかったように見受けられるため、学校運営協議会構造の捉え方についても、考慮する必要がある。

今後、急速に普及していく学校運営協議会は委員の力量、学校の外部資源活用方法等、様々な課題発生が予想される。諸課題に対応するべく、更なる知見の導出を目指していく必要があるだろう。

【注】

(1) 文部科学省初等中等教育局参事官付(2015)

『「学校運営協議会設置の手引き」コミュニティ・スクールって何?! ~魅力からつくり方まで。お教えます~』p.1。

(2) 教育再生実行会議(2015)『「学び続ける」

社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について(第6次提言)」pp. 11-13。

- (3) 中央教育審議会 (2015)「新しい時代の教育や地方創生に向けた学校と地域の連携・共同の在り方と今後の推進方策について (答申 (素案))」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/054/siryo/attach/1362871.htm(アクセス日: 2015年11月5日)。

- (4) 文部科学省「コミュニティ・スクールの指定状況 (平成27年4月1日)」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1358535.htm(アクセス日: 2015年9月18日)。

【参考・引用文献】

- ・ 伊藤りさ (2006)「学校運営協議会制度における評価と支援のあり方を巡って—ニュージーランドの制度を参考に—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『レファレンス』56(3)、pp. 84-98。
- ・ 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』No. 37、pp. 38-54。
- ・ 宇内一文 (2012) コミュニティ・スクール研究会編『平成23年度文科省委託調査研究報告書・学校運営の改善の在り方に関する調査研究/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報告書』p. 61。
- ・ 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』No. 37、pp. 66-82。
- ・ 大林正史 (2015)『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。
- ・ 葛西耕介 (2014)「学校運営協議会制度の法的分析—親の学校教育参加の視点から—」『日本教育法学会年報』第43号、pp. 179-188。
- ・ 片山信吾 (2008)「学校運営協議会制度の意義と課題」『名城大学教職センター紀要』pp. 1-7。
- ・ 小林昇光 (2015)「学校運営協議会会議分析の試み—発言表を用いた会議分析—」『教育経営学研究紀要』第17号、pp. 71-77。
- ・ 清田夏代 (2012)「学校運営協議会と「教員の質」—教員の職能開発における学校運営協議会制度の可能性と課題—」『日本教育行政学会年報』No. 38、pp. 50-66。
- ・ 高橋興 (2012) コミュニティ・スクール研究会編『平成23年度文科省委託調査研究報告書・学校運営の改善の在り方に関する調査研究/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報告書』pp. 89-90。
- ・ 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、pp. 96-110。
- ・ 仲田康一 (2011a)「学校運営協議会におけるジェンダーの諸相」『日本教育政策学会年報』第22号、pp. 166-179。
- ・ 仲田康一 (2011b)「学校運営協議会による保護者啓発の論理と帰結」『教育学研究』第78巻、pp. 450-462。
- ・ 仲田康一 (2015)『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。
- ・ 葉養正明 (2005)「学校経営者の保護者・地域社会、子どもとの新たな関係」『日本教育経営学会紀要』第47号 pp. 36-46。
- ・ 日高和美 (2006)「学校運営協議会の制度化に関する一考察」『教育制度学研究』第13号、pp. 163-175。