

コミュニティ・スクールの展開と課題克服への展望 ： 学校支援地域本部からの示唆

八尾坂, 修
九州大学大学院人間環境学研究院教育学部門 : 教授

<https://doi.org/10.15017/25365>

出版情報 : 教育経営学研究紀要. 15, pp.1-6, 2012-09. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law, Graduate School of Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

<巻頭言>

コミュニティ・スクールの展開と課題克服への展望

—学校支援地域本部からの示唆—

八尾坂 修

本稿では、コミュニティ・スクールの法的位置、今日の状況、今後の展望を学校支援地域本部に見られた課題をふまえつつ考えてみることにしたい。

I コミュニティ・スクールの法的位置

教育改革国民会議報告(平成12年)において「新しいタイプの学校(コミュニティ・スクール)の設置促進」の提言があり、その後中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」(平成16年)において「地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方(学校運営協議会の設置)」が提言された。これらの提言を踏まえ平成16年6月に改正された地方教育行政法(47条の5)により学校運営協議会が制度化された。この学校運営協議会を設置した学校を教育委員会の判断でコミュニティ・スクールや地域運営学校と称している。

学校運営協議会設置の意義としては、ア.地域のニーズを的確かつ機動的に反映させた教育活動の展開、イ.地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくり、ウ.保護者や地域住民に対する説明責任の意識の高まり、エ.保護者や地域住民による学校教育についての自覚と意識の高まり、オ.学校を核とした新しい地域社会づくりの広がりが期待されることにある。なお地域社会とは通学区域程度の範囲が規定されている。

同法47条の5の規定によると、教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、所管する学校のうち指定する学校(コミュニティ・スクール)に学校運営協議会を置くことができる(1項)。委員は、地域住民、保護者、その他教育委員会が必要と認める者(接続校種の校長、教育の専門家など)について教育委員会の責任において人選・任命される(2項)。その際、幅広く適任者を募る観点から、公募制の活用等、選考方法を工夫する

とともに、地域の住民や保護者への広報、周知に努める必要がある。一定の権限と責任をもってコミュニティ・スクールの運営に参画する合議制をとるが、学校・家庭・地域が共同して学校づくりを行うねらいがある。委員の権限として3つの側面がある。

第1に、校長は学校運営に関し、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針を作成するが、委員はその方針を承認する権限をもつ。承認対象となるのは教育課程の編成のほか、組織編制、施設・設備の管理・整備、予算執行等に関する事項である。この承認は、学校運営協議会を通じ、地域住民や保護者等が校長とともに学校運営に責任を負う観点から、また校長が作成する学校運営の基本的な方針に地域住民や保護者等の意向を反映させる観点から行われるものである。ただし修正意見は出されることはあるが、学校の方針がそのまま承認される実態がある。

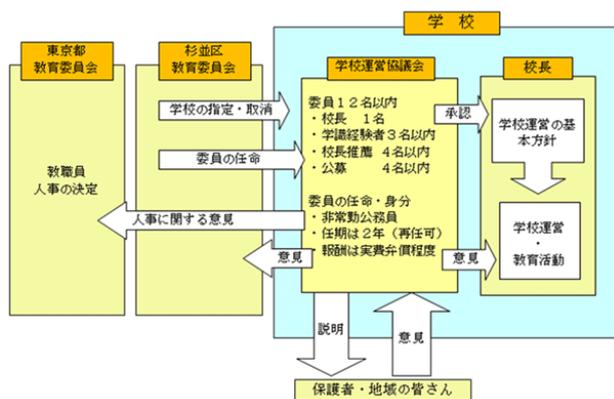
第2に、学校運営全般にわたって教育委員会や校長に意見を述べる権限を持つ(4項)。学校運営協議会は学校運営に関して協議する機関として設置されるものであることから、基本的な方針の承認に止まらず、学校運営全般について広く地域住民や保護者等の意見を反映させる観点から主体的に意見を申し出る旨を明確にしたものである。一般に地域人材の活用といった地域連携への議題が多く、学校人事や学校組織に関する議題は少ない傾向がある。

第3に、当該指定学校(コミュニティ・スクール)における校長・教頭・教諭等教職員の採用その他の任用について任命権者に意見を申し出る権限を持つ(5項)。その場合、県費負担教職員であるとき、市町村教育委員会を経由する。任命権者である教育委員会は任用にあたって述べられた意見を尊重して人事を行うことになっている(6項)。

この点、採用その他の任用とは、採用、転任、昇任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分などについては本項に基づく意見の対象とはならないとされる。また任命権者においては、学校運営協議会の意見を尊重し、合理的な理由がない限り、その内容を実現するよう努める必要がある。学校運営協議会の意見と異なる内容の任命権の行使を行う場合には、その理由を明らかにするなど説明責任を果たさなくてはならない（平成 16 年 6 月 24 日、文部科学事務次官通知）。

ただし学校運営協議会の運営が著しく適性を欠き、当該指定学校の運営に著しい支障が生じ、または生じる恐れがあると認められる場合、教育委員会は指定を取り消す必要がある（7 項）。指定学校の指定や指定の取り消しの手続き、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続きや任期、学校運営協議会の議事の手続きなどは、教育委員会規則で定められる（8 項）。東京都杉並区のコミュニティ・スクールの構造は図のごとくである。公募委員も構成メンバーであるのが特徴であり、また学校運営協議会設置に合わせ、学校評議員、学校評議会は廃止することになっている。

図 東京都杉並区のコミュニティ・スクール構造



II コミュニティ・スクールの現況

平成 24 年 4 月 1 日現在、コミュニティスクールの指定校数は 1183 校であり、平成 23 年 4 月 1 日現在の 789 校に比較し大幅に増加している。国(文部科学省)の政策としては、平成 24～28 年度で約 3,000 校(公立小中学校の 1 割)に拡大するとの推進目標・方策を立てていることから発展の方向が予測できそうである。

ちなみに設置する小中学校すべてをコミュニティ・スクールにしている教育委員会は昨年度の約 2 倍の 22 市町村となっている(たとえば、新潟県上越市 76 校、東京都三鷹市 22 校、滋賀県長浜市 41 校、三重県鈴鹿市 40 校、福岡県春日市 18 校ほか)。また指定校数の多い教育委員会としては京都市(183 校)、岡山市(129 校)、新潟県上越市(76 校)、東京都世田谷区(75 校)、横浜市(69 校)などである。

これまでコミュニティ・スクールの成果としては、以下のような点を挙げる。

第 1 に、教育目標・学校経営方針の策定、学校評価等への地域住民・保護者の参画や意見・要望の反映などが進み、よりよい学校運営の実現に寄与している点である。

第 2 に、地域住民・保護者が学校を支えることで、学校と地域社会との連携による教育活動が進み、児童生徒の実態や地域の特性等を踏まえた、特色ある教育活動の充実・活性化(たとえば伝統文化の学習)が図られることである。また新たな学校支援ボランティア組織が生まれるなど、学校支援が充実してきている。

第 3 に、学校運営協議会が学校経営者である校長のよきアドバイザー・相談相手となることで、校長のリーダーシップが一定の緊張関係のもとでこれまで以上に発揮され、自立と責任のある学校を目指す経営が漸次進んでいることである。

第 4 に、学校運営協議会独自の保護者・生徒アンケートの実施等により、家庭や地域の学校に対する意見・要望の把握とそれらの学校運営への反映に努める学校も見られるようになるなど、地域に開かれた信頼される学校づくりが進んでいることである。求める子ども像をはじめ、どのような子どもであってほしいのか、子どもに対する家庭の育て方、地域社会の大人の関わり方への示唆が得られている。

III コミュニティ・スクール導入促進に向けた課題

1. 導入状況からみた課題

上記のごとくコミュニティ・スクールは拡大しつつあり、しかも一定の成果がみられる。しかしこれまでの導入状況からみて次のような課題がみ

られるのも事実である。

- ①導入する地域に偏りがある
- ②コミュニティ・スクールの認知度が低い
- ③意義・有効性が十分理解されていない
- ④地域住民の参画に偏りがある
- ⑤コミュニティ・スクール導入に伴う人的・財政的な支援の必要性

また運営の在り方等の全般的課題としては以下の点が挙げられる。

- ①協議自体の形骸化解消と実質化促進
- ②地域住民等の参画不足の解消と学校支援地域本部等との連携強化
- ③教員、地域住民等の負担感の解消
- ④地域をつなぐ学校のマネジメント力の強化
(③④に関わってコーディネーター機能の位置付け、教員の子どもと向き合う時間の確保のための事務機能の強化、教職員の役割・職務の明確化など)
- ⑤小中学校間の連携・接続の強化

2. 自治体事例からの課題

いくつかの自治体の事例からみても次の点を課題について指摘できる。

- ①学校運営協議会の取組を継続するために、先を見越した人材の発掘や後継者の育成システムが必要
- ②今後さらに、学校全体の取組としていく上で、教職員自身の理解・啓発を進め、地域住民との連携を図っていく必要性
- ③地域の人を学校へ集める・地域の人を学校への協力というだけでなく、職員が地域へ出て地域行事に参画し、互いに貢献できる関係
- ④学校運営協議会の設置規則の策定とともに、推進委員以外に協力者を増やすこと。人材リストの整理
- ⑤学校運営協議会の発足に向け、他学校や地域との整合性を図ること
- ⑥コミュニティ・スクールの継続的・安定的活動のための財政的な措置
- ⑦学校支援地域本部や放課後子ども教室などの一体となった連携充実
- ⑧「学校を子どもと地域の活動の舞台」にふさわしい情報発信の整備

IV 学校支援地域本部からの示唆

本章では、コミュニティ・スクールを設置する上で学校支援地域本部と一体となった連携も課題として残されていることから、学校支援地域本部の状況と課題を探ることとする。

平成 20 年度から地域ぐるみで学校運営を支援する体制を整備する「学校支援地域本部事業」は平成 22 年 4 月当時、全国で 1,001 市町村、2,528 本部設置されるとともに、小学校 5,876 校、中学校 2,631 校（計 8,507 校）で実施され、着実な展開を示していた。本事業は 3 年を目途とした全額国庫負担の委託事業であり、平成 22 年度からの国の「行政事業レビュー」では、事業の目的、重要性については認識されつつも、“委託事業としては廃止し、今後地域主体の取組を支援し、地域本部の質・量両面の充実を図る”との評価を受けている。平成 23 年度からは、平成 21 年度から実施している「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の一領域として取組支援（3分の1の財政支援）を行うことになっている。

1. 事業展開におけるねらいと成果

本来、「学校支援地域本部」のねらいは、第 1 に、「学校教育のさらなる充実」である。教員だけでは担いきれない、あるいは教員だけがすべて行う必要のない業務について地域が支援することにより、教員の子どもと向き合う時間、教材準備等に充てる時間をより多く確保することにあつた。第 2 に、「生涯学習の実現」である。地域住民がこれまで培ってきた知識や経験を生かす場が広がるとともに、自己実現や生きがいづくりにつながる点である。第 3 に、「地域の教育力の向上」である。地域住民が学校支援活動に参画することで、住民と児童・生徒、教員、地域住民同士の交流が行われ、地域の教育力の向上、学校を核とした地域の活性化（スクール・コミュニティ）が図られるという効果である。

この本部は基本的に「地域コーディネーター」「学校支援ボランティア」「地域教育協議会」から構成される。地域コーディネーターが学校と学校支援ボランティア、あるいはボランティア間などの連絡調整を行い、学校が必要とする支援を学校支援ボランティアに行っていただくという特徴を

有する。また従来からの学校支援ボランティアの取組が進められている地域では既存の組織を活用すること、各地域の実情に応じた設置形態も可能である。

さらに、学校支援地域本部の活動を推進する上での重要な視座として、以下の点を挙げる。

①学校のニーズに応じた支援である。学校と本部の相互主体的な連携のもと、地域コーディネーター、各ボランティアが学校の教育方針や仕組み、児童生徒の状況をより理解することが期待される。

②学校の意識改革と校長のリーダーシップである。地域と連携し、地域ぐるみで子どもを育てていこうという意識、積極的に地域に貢献する姿勢の高揚を教職員間に共通認識させる校長の支援的・変革的リーダーシップが求められる。

③地域ぐるみでの取組である。特定の人材ではなく、すそ野の拡大のためにも、民間企業、PTA、公民館等の社会教育施設や社会教育団体、大学等との連携協力を不可欠とする。

④関係部局間の連携、他の事業との連携である。学校教育と社会教育の担当部局、首長部局との連携協力、外部の専門人材事業、放課後子どもプラン、学校評議員制度、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）、開かれた学校づくりをめざす学校評価（自己・学校関係者・第三者評価）等の施策と連携を図ることで地域の教育力を総合的に高めていくことになる。

2. 事業の成果を探る

—学校・コーディネーターの意識—

「学校地域支援本部事業」の成果としてどのような特徴がみられるかを文部科学省の委託調査に基づき探ってみる。そのなかでアンケート調査を各本部から1校の学校（有効回答1,402校、回収率71.8%）、各本部から1名のコーディネーター（有効回答1,366人、回収率69.9%）、各本部設置の市区町村教育委員会（有効回答759機関、回収率76.7%）に実施しているが、傾向として以下の点が見出される。

ア 活動内容で実施した学校のもっとも多いのが「学習支援」（79.7%）であり、次いで「校内環境整備」（72.9%）、「子どもの安全確保」（69.7%）、「読み聞かせ・読書活動支援・図書室整備」（66.8%）の順である。これらの活動でいずれも9割以上の

学校が一定以上（十分・ある程度）ボランティアによる支援活動ができたと考えている。

イ これらの活動の中で学校として特に重要と考えているのは、「学習支援」（59.3%）が最も多く、次いで「子供の安全確保」（41.7%）、「校内環境整備」（32.0%）である。また「学習支援」の活動内容としては、「ゲストティーチャーとしての授業補助」（74.1%）が最も多い。次いで「授業における実験、実習、校外学習の補助」（63.5%）、「教師のアシスタントとしての教職員の授業補助」（58.1%）、「課外（放課後及び土日等）での学習支援」（57.6%）である。そのなかでゲストティーチャーが活用されている教科等は「総合的な学習の時間」（72.2%）が圧倒的に多く、次いで「生活」（26.6%）、「社会」（25.6%）である。いずれの活動もボランティアの属性として地域住民が最も多く、次いで保護者、学生である。

ウ 本事業参加の目的として、最も多くの学校が指摘していることは「子どもたちが地域住民と交流することで、さまざまな体験や経験の場が増え、学力や規範意識、コミュニケーション能力の向上につながる（子どもの学力向上等）」（75.9%）である。次いで「地域住民が支援することにより、地域の教育力が向上し、地域の活性化につながる（地域の教育力等向上）」（49.9%）、「地域住民が学校を支援することにより、教員が授業や生徒指導などにより力を注ぐことができる（教員の教育専念体制構築）」（49.0%）、「地域住民の生きがいづくりや自己実現につながる（地域住民の生きがいづくり）」（5.8%）である。

これらの項目のうち、実際に“効果”がみられたと回答したのは、「学力等向上」（69.2%）が高く、以下「教育専念体制構築」（39.7%）、「地域の教育力向上」（34.9%）、「地域住民の生きがいづくり」（11.4%）となっている。

エ 本事業立ち上げに学校が重要と考えていることは「熱心なコーディネーターの存在」（43.4%）、「教職員の活動への理解」（41.1%）、次いで「運営資金の確保」（36.0%）、「地域住民組織等の活動への理解」（35.5%）の順である。また事業成功の順調程度では「うまくいっている」（19.7%）、「ある程度うまくいっている」（62.8%）で進展が期待される。ただし「学校が望むボランティアの確保」「運営資金の確保」は概して実施上の課題でもあ

る。このことは学校側の本部事業への要望として「長期的な資金補助への要望」(67.2%)にも連結する。市町村対象調査結果でも同様に「長期的な資金補助」(62.8%)が高く、次いで「経理事務手続きの簡易化」(51.2%)である。

オ コーディネーターへの調査をみると、属性で最も多いのは「元PTA関係者」(29.8%)で「現PTA関係者」(17.5%)と合わせると半数近くに及んでいる。次いで「退職教職員」(24.4%)、「地域住民組織等(自治会等)関係者」(21.1%)である。コーディネーターとして力を入れている活動は「学校と地域ボランティア等との連絡調整」(78.8%)で最も多く、次いで「学校の要望・状況把握、学校との相談、情報提供」(68.6%)、「ボランティアの募集(人材バンク作成を含む)」である。ただしコーディネーターとして特に課題として感じている点は、「当該活動に適したボランティアの確保」(42.1%)、次いで「ボランティアの日程・時間調整の難しさ」(29.5%)、「コーディネーターの役割、位置付けの不明確」(23.8%)等が挙げられる。

3. 学校支援地域本部の課題—知力を結集—

上記の調査報告をふまえつつ、今後のあり方を考えてみると、第1に、所管地域において学校と地域とが連携する仕組みを構築し、その一環として本事業を保持・継続していくための方策も肝要となる。このことは、学校と地域の連携による活動を各市町村の振興基本計画等で明確に位置づけ、市町村全体での高まりが期待されよう。また将来的には学校の中に公民館的機能(コミュニティセンター)を位置づけ、両者の機能を同時に活用できることにより、学校と地域社会、行政とのつながりも密になり、相互理解のもとで諸活動を実施できる可能性もある。

各地域においては連携活動を効果的に進めるための手法等について集約し、域内で普及すること、各都道府県レベルでは成果を共有しあう仕組みも求められる。

第2に、本事業のキーパーソンであるコーディネーターの活動を促進するためにも、各学校のコーディネーター同士の連携を進めることも重要となる。そのためには担当教職員側がコーディネーターを支援していく姿勢も求められる。地域の諸

団体との良好な関係のもと、コーディネーターや専門技術をもつボランティアの人材バンクを教育委員会で管理・提供する必要もある。この点、地域の力を活用することに対する教職員の意識改革も必要との声もある。

そのためにも、まず管理職自身の理解を深めつつ、一般教職員に広めること、研究授業等を通してボランティアを活用した授業を行い、その意義、効果、方法の理解を深めることも大切である。授業支援の実施にあたって、授業を外部人材に任せることに対する教職員の不安感を取り除き、具体的に授業設計の方針を示していく重要性が指摘されるからである。学校のボランティアに期待する活動内容の明確化は不可欠であり、ボランティアの活用を学校経営計画に位置付ける体制も求められる。学校が望むボランティアの確保を促進するためにも、礼節な対応のもと協力したボランティアとの継続的な協力関係も重要である。

第3に、今後の資金面での継続性である。厳しい財政状況の中で本事業に対する今後の方向性が明確でない自治体も多い。地域のNPOなどが実施する地域活動と連携して実施することによる負担費用の捻出、本事業の意義をPTA、地域団体に理解してもらうことでの活動資金拠出、地域の特性をふまえた国による“めりはり”のある支援も期待される。

V コミュニティ・スクール課題解決 ストラテジー

上述のごとく、コミュニティ・スクール導入自治体において成果はみられるものの、各自自治体のめざす方向性により課題も浮上し、解決に向け対応を講じていた。この点、国レベルでの課題解決に向けた取組を考えると、各自自治体独自の対応を捉えた支援策が平成24年度の事業予算にも結び付いているが、以下のごとく期待されてくる。

一つは、全国的なネットワーク強化と幅広い普及・啓発である。「全国コミュニティ・スクール連携協議会」(会長:三鷹市教育長 貝ノ瀬滋)との連携とともに、市町村の首長への働きかけ、連携の強化が特徴的である。また教育委員会、教職員、保護者等関係者への制度理解に向けた普及・啓発活動は無論のこと、学校運営協議会委員への研修

会、教職員の養成や研修時におけるコミュニティ・スクールの意義や成果等についての啓発である。しかも教員の負担軽減のための学校対象調査の見直し、事務の共同実施等も考えられる。

もう一つは、コミュニティ・スクールの多様性と視野の拡大、インセンティブの提供である。コミュニティ・スクールの魅力や成果（学力向上や生徒指導等）を発進するとともに、学校支援地域本部、放課後子ども教室等の推進と組み合わせたコミュニティ・スクール設置促進である。またコミュニティ・スクール強化に向けた条件整備の視点も看過し得ない。すなわち、学校運営協議会委員等の報酬・研修旅費、会議開催経費、活動経費、地域に対する情報提供経費、地域とのコーディネーター役を担う事務補佐員の人件費等のコミュニティ・スクールの運営や地域とのコーディネート役を担う教職員定数の確保が求められてくる。

さらには震災復興対応として、被災地のニーズに応じた地域とともにある学校づくりとコミュニティ・スクールについての情報提供等の支援が不可欠となる。

参考文献・ホームページ

- ・佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究』
風間書房、2010年、275総頁。
- ・八尾坂修「「学校支援地域本部」の活動を今後の展開にいかす」『時報 市町村教委』2011年11月、pp.2-4。
- ・文部科学省「平成22年度コミュニティ・スクールの推進への取組に係る委託事業の成果等について」より。
- ・『「学校支援地域本部事業」実施調査研究報告書』
（文部科学省委託調査）三菱総合研究所、2010年2月。
- ・杉並区教育委員会「地域運営学校（コミュニティ・スクール）」
<http://www.kyouiku.city.suginami.tokyo.jp/education/chiki.html>（最終確認：2012年8月20日）