

学校運営協議会制度を基盤とした地域の教育条件整備過程に関する研究：学校・保護者・地域住民に対する教育行政の役割

小林, 昇光

<https://hdl.handle.net/2324/7363561>

出版情報：Kyushu University, 2024, 博士（教育学）, 課程博士
バージョン：
権利関係：



学校運営協議会制度を基盤とした地域の教育条件整備過程に
関する研究
—学校・保護者・地域住民に対する教育行政の役割—

小林 昇光

KOBAYASHI Norihiko

目次

序章 本研究の目的・射程

第1節 本研究の目的

第2節 研究方法・対象事例の選定理由

第3節 本研究の構成

第1章 学校運営協議会制度の変容過程

はじめに

第1節 1980年代～1990年代における「開かれた学校づくり」論

第2節 2000年代における学校運営協議会制度の制度化・位置付けの変容

第3節 2010年代の地方教育行政改革と現行学校運営協議会制度の位置付け

第4節 小括

第2章 学校運営協議会制度関連研究の動向

はじめに

第1節 開かれた学校づくり

第2節 学校運営協議会制度化過程・制度導入に関する研究

第3節 学校運営協議会制度運用・制度評価に関する研究

第4節 小括

第3章 自治体教育政策とコミュニティ政策の連動による地域教育システムの構築

-「まちづくり」における学校運営協議会制度の位置-

第1節 本章の目的・調査概要

第2節 Y市の自治体政策の基盤となる理念・教育実践

第3節 Y市の自治体行政運営における地域自治活動

第4節 住民自治を基盤とした「まちづくり」と教育政策方針の連動 -コミュニティ・スクール実践と地域自治組織-

第5節 小括

第4章 学校運営協議会を通じた保護者・地域住民による学校・地域課題解決に向けた教育条件整備要求

第1節 本章の目的・調査概要

第2節 Z市における教育行政の展開

第3節 A中学校区における学校運営の地域的組織化 -学校課題・地域課題共有と取り組み-

第4節 A中学校区の実践に対する教育委員会事務局の対応

第5節 教育委員会事務局による施策化

第6節 小括

第5章 市町村教育委員会事務局による学校運営協議会への関与

- 「行政委員」配置を通じた学校・保護者・地域住民との施策創造 -

第1節 本章の目的・調査概要

第2節 X市における自治体行政運営の特徴と教育委員会事務局改革の関連

第3節 教育委員会事務局-学校間関係の変化

第4節 行政委員配置の態様

第5節 学校運営協議会における行政委員の取り組み

第6節 小括

終章 -本研究の総括-

第1節 本研究の成果

第2節 本研究の課題

引用・参考文献

序章 本研究の目的・射程

第1節 本研究の目的

第1項 目的

本研究の目的は、学校運営協議会制度を基盤とした地域の教育条件整備において、学校・保護者・地域住民に対して、教育行政がどのような役割を果たせるのかについて明らかにすることである。特に、多様な背景を持つアクターが、どのようにして地域レベルでの学校課題・地域課題の共有・解決、教育実践に向けて取り組んでいるのかに着目する。

戦後の教育改革において中央集権的教育行政体制からの脱却を企図して、教育委員会制度(教育委員会法, 1948 年)を導入することで、教育行政によって閉ざされてきた教育を、保護者・地域住民といった教育の「素人」の意思を教育行政に反映させる教育の民主化が進められてきた。しかし、1956 年に教育委員会法を廃止して地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以降、地教行法)が制定され、文部省を頂点とする集権的教育行政の体制を整え、学校に対する教育委員会の統制を強め、戦後教育改革でクローズアップした学校の自主性が制限、縮小された(小島 2007a:14)。すなわち、地教行法及びこれに基づいた措置や関連施策等を通して形成された学校経営の秩序である「56 年体制」確立が目指され、学校への教育委員会の包括的支配権確立と行政主導の学校経営、学校の裁量権限縮小、教師の専門的意思の制限、「校内管理体制の確立」等が進められ、教育委員の選出も首長の任命制に変わり、住民や親の意向の反映が間接的なものになった(小島 2016:17-21)。特に、旧教育委員会法は、教育委員公選制であり、その意味合いとして「教育の文化的地域自治の考え方が含まれて」おり、すなわち「地域には、各学校を越えて教育内容を文化的にとりまとめていく教育制度的単位としての働きがあ」って、「各学校の教育自治の成果は、地域的に交流され、住民の吟味にゆだねられてよ」いもので、「公教育内容の文化的とりまとめは、中央の指示によって一斉に行うのは不適當で、各地域ごとに自主的になされ、そのうえで全国的総合へと進むのではなくてはならない。」として、教育の文化的地域自治において教育委員会がとりまとめのセンターとして機能することが求められていた(兼子 1975, 小島 1986)。しかし、1956 年以降のわが国の地方教育行政の実態は、戦後教育改革の目的の 1 つである教育行政の民主化は、教育を住民

のものと位置付けて、地方の事務としてその行政を地方の権限とすることであったにも関わらず(小島前掲)、実現に向けた取り組みが進められたとは言い難い状況である。

そもそも日本国憲法上で保障されている地方自治の本旨(92条)は、地方公共団体が国の支配統制から一定自由にその運営を行える「団体自治」、そうした自治権を持つ自治体が内部で住民による民主主義によって運営される「住民自治」を指すとされている(佐藤満 2016:156)。この地方自治の考え方は、教育行政領域においても通底する。教育自治を考えるにあたり、室井(1981)は住民自治の重要性を指摘しており、憲法の保障する地方自治の本質は住民自治にあり、団体自治は住民自治を前提として地方自治は住民の積極的な要求と運動によって現実化されるとする。

教育の自治に関しては、教育における住民自治を本質として、教育過程における住民参加、教育行政への住民参加から成り立つとされてきた(坪井 1992:33-36)。特に父母(保護者)・住民(の代表)は、教師専門職の教育実践過程における自律を保障しつつ、学校づくりの計画・実践・評価過程に参加し創造していく権利を有することが「教育における住民自治」ないし父母・住民参加の基本的内容であるとされてきた(坪井前掲)。教育自治の主な実践例として「中野区教育委員準公選制」、「宗谷教育合意運動」等が活発に検討されてきた。特に中野区教育委員準公選制については、先述した戦後教育民主化の柱であった教育委員会法を根拠法とした教育委員公選制が廃止されて、地方教育行政の組織及び運営に関する法律(1956年)(教育委員任命制)が開始して以降、住民の民意を直接的に反映できる画期的事例として注目されており、「自治体住民ぐるみの教育と教育行政の取り組みを通じて、住民から離れがちな教育委員会を、住民自治的観点から本来の姿に」戻すものでもあり、中野区長が教育委員の任命について議会に同意を求める際に、候補者を住民投票(郵便)の結果を「参考」にして選定するものであった(神田 1983)。北海道では「宗谷教育合意運動」があり、「一つの学校を基礎単位に、地域のすべての父母・住民、教職員、さらには教育関係者の間に教育への『合意』を形成することを媒介として、父母・住民が教育人権保障の手段を獲得し、現代公教育の機構と機能をみずから制御することをめざす教育参加運動」で、1976年頃に当該地域の教職員組合によって提唱された運動である(古野 2005)。この運動は、1978年に宗谷校長会・宗谷教頭会・地方教育委員会・北教組宗谷支部との間で「(通称)学校づくりの合意書」を交わし、「父母の願いと期待にこたえる学校づくり」をすすめる、「学校や教職員はもとより家庭・地域・行政がそれぞれの責任を自覚しつつ、共同することの重要性」を指摘し、父母の学校教育全般への発言権・参加権を明確に規定することで、学校・教

師が「父母と子どもに直接責任を負う見地」から教育要求をうけとめ、「教師は専門的力量を高め、父母の負託と期待にこたえる努力をする」としたこと、教育行政が「教育と学校の自主性を保障」して「教職員の勤務条件をふくむ教育諸条件の整備充実につとめることが基本的役割」とされた(石井 2021:193-213)。

各地で様々な教育自治の実践がなされているが、教育自治に関する研究に見られる傾向として、既存の教育行政体制、教育政策に対して批判的姿勢が強い点や、父母(保護者)、地域住民による教育行政参加実現に重点が置かれていた点、法制論的検討に主眼が置かれていた点が指摘できる。過去に戦後初期の教育委員会制度創設期を対象に、教育自治の創出における教育長や指導主事のリーダーシップの重要性に着目し、教育委員会制度の意義と可能性を検討したものとして辻村(2009)がある。辻村(前掲)は戦後初期の「地方教育行政に関する法律案」、「教育職員免許法」の立法過程、正式に教育委員会が発足していない頃の札幌市の教育課程編成のプロセスを分析し、教育自治の創出に教育長や指導主事、社会教育主事が専門職として教育科学を探究し、住民や教職員とともに、地域全体が一体となって教育活動を創り上げていくプロセスを提起している。特に、「教育指導行政」として、地域教育計画編成の実践において学校教職員と教育行政専門職の協働に焦点があてられており、教育行政と教育実践を結ぶ統一的な「教育自治」の実践として提示され、一連の分析は専門職リーダーシップを基盤とした教育自治を示した点として重要であるとともに、教育行政と父母住民といった市民、学校との関係を検討するにあたり示唆的である(辻村前掲)。しかし、学校、保護者、地域住民、そして地域レベルで身近な存在である教育委員会事務局(以降、教委事務局)が互いに関わり合いながら教育自治を進めるのは決して容易ではない。従来の教育委員会に関する議論は廃止論、教育委員会権限縮小論、制度改善論に議論が集中してきた経緯があり(堀・柳林 2009)、すなわち教育委員会の制度に焦点があてられてきたのである。そのため、長らく教委事務局(職員)による取り組みや「声」にあまり多く注目されてこなかったが、希少ではあるが近年では教委事務局職員の職務遂行実態に着目した研究(青井 2016)や、元兼他(2013)では、教育委員会が果たす主要任務として「政策立案遂行能力の強化、高度な専門性・技術性をもつ外部教育関係機関の活用と連絡調整」(宮腰 2006)としたうえで、教育行政組織をコアとした他組織・他団体との協働の理論構築に向けた考察を行うことで、教育委員会の果たし得る機能について新たな側面を提示する研究等もされており、元兼他や青井の一連の研究は新たな視角を提供していると言える。

また、今日、教育委員会も含めた教育自治をめぐる様相が一変しつつある。理由は大きく2点ある。

第 1 に、改正地教行法の施行(2015 年 4 月 1 日)による新教育委員会制度の導入である。1990 年代終盤から地方教育行政改革が進められてきた。地方教育行政改革の発端として、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998 年 9 月 21 日)において、「教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について」、「教育委員会制度の在り方について」、「学校の自主性・自律性の確立について」、「地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について」が提示された。この答申は後の教育行政、学校運営、教育制度に大きな影響を与えており、2000 年に学校教育法施行規則が改正され、学校評議員制度が法制化された。学校評議員制度は、「学校が保護者や地域住民等の信頼に応え、家庭や地域と連携協力して一体となって子どもたちの健やかな成長を図っていく観点から、より一層開かれた学校づくりを推進していく」(前掲答申より)ことを趣旨として導入された。導入により、①学校評議員は校長の求めに応じ、校長が行う学校運営に関し、意見を述べること、②学校評議員に意見を求める事項は、校長が判断すること(学教法施行規則 49 条)が可能となった。これまで保護者・地域住民による学校運営への参画は限定的であった。しかし、学校評議員制度を地域の実情に応じて導入することによって父母・住民(保護者・地域住民)等による学校参加の一形態になり得るとして評価されていたが、「校長の求めに応じ、校長が行う学校運営に関し意見を述べ、助言を行う」に止まるものであった(神田 1999)。

ところが、2010 年代に入り、子どもをめぐる事件(2011 年大阪府立桜宮高等学校体罰・自殺、2012 年大阪市いじめ自殺事件)における教委事務局の不適切対応等が発端となり、中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」(2013 年 12 月 13 日)において、「教育委員会制度の在り方」、「学校と教育行政、保護者・地域住民との関係の在り方」等について答申されており、教育委員会制度改革による教育委員会内部の責任の所在の明確化、総合教育会議への首長の出席、首長が関わる教育大綱策定等が後に進められる。

第 2 に、学校ガバナンス改革による学校運営協議会制度の導入である。地方教育行政改革が進められる一方で、公立学校のガバナンス改革も進められてきた。その初発として、1990 年代終盤、首相の私的諮問機関である「教育改革国民会議」が設けられ、そこにおいて『教育を変える 17 の提案』(2000 年)が最終報告として提示される。最終報告において「新しいタイプの学校」(コミュニティ・スクール等)の設置促進が盛り込まれ、2004 年には地教行法が改正され、学校運営協議会制度が設けられた。2000 年代以降のわが国において、「開かれた学校づくり」として学校評議員制度、学校運営協議会制度の導入を通じた保護者や

地域住民といった教育の「素人」が学校運営に参画することを目指した学校ガバナンス改革が進められてきた。2000年代の学校ガバナンス改革の大きな特徴として挙げられるのは、家庭・地域住民等をステイクホルダーとして据え、学校運営に関する意思形成や決定を行うことである。学校ガバナンス改革以前の学校は「保護者・住民の教育意思や利害が学校の意味に入り込みにくくなり、彼らは学校の意味形成・決定から排除されてきた」との指摘がなされてきた（例えば小島 2007b）。特に、学校運営協議会制度は、学校運営協議会委員に校長の経営方針の承認、教職員の任用、教育課程編成の承認等の一定の権限が与えられており、制度趣旨に沿った機能をすれば学校運営に影響を与えることが可能である。

以上、1990年代後半～2010年代の動きとして、地方教育行政改革と学校ガバナンス改革が同時並行的に進められてきたのである。

そして、第二次安倍政権によって「地方創生」が進められ、教育分野では「地域に開かれた学校づくり」という政策スローガンが打ち出され、その具現化を目指すにあたり、学校運営協議会制度が中核的な位置づけにされた⁽¹⁾。こうした政策動向とも関連して、全公立小・中学校に学校運営協議会設置を努力義務化することを目的とした地教行法の改正が2017年になされ、学校運営協議会設置校の拡大が一層進んでいる。現在の全国の公立学校におけるCSの数は18,135校であり、全体の3割を占めている⁽²⁾。学校運営協議会制度やコミュニティ・スクール(CS)について語られる際は、「学校・家庭・地域」として、つまりは学校・保護者・地域住民の三者が実践の中心として認識され、制度・政策が導入されているのである。

政策課題の変化に応じて制度の位置付けが変化していることが垣間見えるが、今日における学校運営協議会制度をめぐる動向について、いくつかの問題点が指摘されている。例えば、姉崎(2014)は『『学校支援地域本部』、『コミュニティ・スクール論』』をはじめとした諸論には、「学校と社会教育、学校と地域住民の関係」には、「対等平等性がなく」、「非対称性」が存在することを提起しており、他方で、「ある種の学校的秩序、規範に社会教育、地域住民が『自主的』『主体的』な協力を強いられる政策枠組み」としている。また、学校運営への保護者、地域住民の参加が制度趣旨であったにも関わらず、現在は「家庭」-「学校」-「地域」が一体となった「人づくり」あるいは「地域づくり」に変化しているとして、「“コミュニティ形成”への地域社会の総動員に変化」したとの指摘もされている(荒井 2015)。これらの指摘からは、近年の教育政策が目指す方向に「地域社会」の存在が強く意識されていることから、ある種地域住民が動員されている構図も想起できる。換言すれば、地方教育行政が学校運営協議会制度を導入していくことにより、「学校を地域の中心に」「教育を通したまちづくり」とい

うスローガンのもと、地域住民を巻き込んだローカル・ガバナンスの構築に向けて、自治体教育行政が展開されているのである。

更に、「地域に開かれた学校づくり」、「学校を核とした地域づくり」の動向に呼応するように、学校運営協議会制度は、地域活性化戦略等といったような「総合地域政策」と連動しているとの指摘がなされている（玉井 2016）。特に、市町村自治体内の全公立小学校・中学校において、学校運営協議会制度や同制度の「充実」につながる関連施策を導入するなどして、「教育を通したまちづくり・地域づくり」を展開する事例が、全国各地で増加しているのである（例えば渡部 2016）。こうした一連の流れは、第二次安倍政権による地方創生の政策文脈、そして学校運営協議会制度の位置付けの変化によって教育自治をめぐる状況が変化したことを意味している。

ところが、仲田（2015a:265）は、学校運営協議会制度の導入を通じた学校への分権を行うに際し、教育行政による学校への責任について問う必要性を述べる。その理由に、実践レベルで問題が生じた場合に、責任の所在が学校や保護者に向けられ、これらを本来支援する教育行政の責任が没問題化することを指摘する。この指摘を補完する辻村（2016:16-17）は、CS 内部で教育政治が完結することを批判しており、すなわち、学校・保護者・地域社会という制度化以来の限られた枠内で議論するのではなく、三者と対話する存在として教育行政機構を組み込むことを提起しているのである。仲田と辻村の指摘は示唆に富むものの、現行制度・政策への懸念を示すに留めている。加えて、同制度の根拠法である地教行法においても、学校・保護者・地域住民による実践の展開が前提とされており、尚且つ教育行政からの「自律的学校経営」の方策として学校運営協議会制度が意識されてきたこともあり、研究のフレームに含めて考えられてこなかった。

これまでの学校運営協議会研究が主に注目してきたのは、学校・家庭・地域のインタラクションが学校経営にいかなる影響を与えるかを検討するもの（例えば大林 2015, 仲田 2015a）、親の教育権や教職員の専門性保障の懸念をするもの（例えば岩永 2011, 葛西 2014）等、同制度の法制化段階で争点化した部分の研究が活発に行われていた。

わずかだが、制度導入後に教育行政に視点をあてた研究では、学校運営協議会の性格や設置の意図・在り方は、教育委員会の判断や条件整備によって多様化すること（日高 2009）、CS に対して市町村の「教育委員会事務局職員による定期的なアドバイス」の存在が指摘されている（仲田 2018）⁽³⁾。しかし、この 2 つの研究は、なぜ市町村教委事務局が学校運営協議会に対して関与することを定めたのか、CS 運営において学校・保護者・地域とどのような関わりをしているのかは詳細に触れていない。加えて、全国の CS 指定校の約 4 割に地方教育委員

会が会議への出席等,何らかのかたちで関わっていることが示されているがその詳細は明らかではない⁽⁴⁾。確かに CS は,学校・保護者・地域住民によって運営していくことが学校運営協議会制度の趣旨であり,学校ガバナンス改革の争点は保護者・地域住民の学校経営参加であるため,教育行政の役割や責任については触れられなくなる。しかし,制度導入及び導入後の運用における教育条件整備等,学校運営協議会制度のみならず,施策を講じる教育行政の求められる役割や責任が解除されるものではない点に留意しなければならない。そのため先述のような仲田と辻村の指摘は,今後の学校運営協議会制度運用を行う教育行政に対して重要である。だが,制度的条件整備の不備を指摘するにとどめており,今後の学校運営協議会制度の制度設計の再考及び制度運用,教育行政の役割に関する指摘はまだ具体的にされていない。また,学校運営協議会制度の根拠法である地教行法においても,先述した三者による実践の展開が前提とされており,実施を行う教育行政に主眼を置いた研究は希少である。加えて仲田,日高の一連の研究は,自治体教育行政がどのような政策的な意図のもと,学校運営協議会制度の運用,CS の運営において学校・保護者・地域社会とどのような関わりをしているのか,詳細には触れられていない。なお,本研究が教育行政を学校運営協議会制度研究の射程に組み込むのかについて,先に簡潔に示すと,CS もだが,単位学校の抱える課題解決に向けて教委事務局-学校間関係の捉え直し及び教育条件整備の充実に接続する点が挙げられる。日常的に教委事務局-学校間で様々な関わりはあるが,単位学校との関係は自治体によって様々である。CS で学校のみならず利害関係者である保護者,地域住民の意向,共有した教育目標や課題の解決実現のために当事者のみならず教委事務局(教育行政)が一定程度関わることでどのような影響を及ぼすかを確認することも企図している。

多くの学校運営協議会研究は,学校運営協議会制度に内在する問題点や実際の学校運営協議会及び CS の実践にアプローチすることで,「制度理解」を深めることに貢献してきた。だが,研究系譜としては,制度の導入主体である教育委員会が学校運営協議会及び CS に与える影響力,教育行政への着目が不足しており,総合地域政策とも連動しつつある学校運営協議会制度が拡大している時代的側面も考慮することが求められる。そのため学校運営協議会制度の普及拡大が進む今日において,「CS の課題点を軽減するために可能な行政的支援の在り方」(仲田 2015a)を考える必要性も指摘されている。加えて「学校教育の改善」を目的とした学校運営協議会設置において教育行政が取りうる姿勢として「教職員や委員が自校の課題を認識し,その課題の解決に役立つように学校運営協議会を意味づけ,当該学校独自の文脈に応じた活動を展開していくことを支援する」ことも提起される等(大林 2015:160-161),学校・保護者・地域住民とい

う CS の運営や実践を担い手による課題解決に向けた教育行政の位置についての指摘もある。

以上の各先行研究の指摘及び残された課題を勘案すれば、「学校・保護者・地域住民」が学校運営協議会及び CS の主要アクターとして自明視されている事に対して、教育行政がいかにして関与しているのかを検討し、今後の教育自治のモデルを考える契機だと捉える。政策として普及傾向にある学校運営協議会制度は、自治体内の全ての学校で指定しているケースも増加している。では、学校・保護者・地域住民の三者は、CS を運営するだけの用意は果たしてあるのだろうか。加えて、近年では「地方創生」の政策下におけるガバナンスの強調は、「国の公教育責任から国民の当事者責任に比重を移していく論理でもあり、その論理に組み込まれない視点が自治体研究には不可欠である」との指摘がある（木岡 2016）。本研究ではこの指摘にも留意していきながら自治体事例の検討を進めていくことで援用可能な知見を導出していく。

本研究では、これまで記述してきた課題に対して、学校運営協議会における学校、保護者、地域住民、教委事務局による関わりの分析を通して、教育条件整備を進める教育行政の役割を明らかにすることで応える。坪井(2005)は過去に教育自治に関わる動向に対して、「家庭、地域住民、教育(行政)専門職が一緒に討議しうる教育(行政)理念・目標をうちたて政策化していくこと」を実践的課題として提示している⁽⁵⁾。この坪井の指摘に対して、本研究の対象である学校運営協議会(制度)における学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わりの分析が応答可能なものになり得ると捉えている。

本研究の分析・考察を通して導き出される知見の意義は、主に 3 点である。

第 1 に、学校運営協議会研究に対して、新たな知見と制度運用の方策を示すことである。細かく言及すれば、「学校・保護者・地域住民」という構造の捉え直しである。2 章で詳述するが、先行研究では、学校運営協議会制度の性質上、学校運営協議会内、CS における学校・保護者・地域住民の関係に焦点が当てられていた。岩永(2011)は制度化当初の理念に対して、「学校支援型 CS」が主流化していると指摘しており、保護者・地域住民が学校に関与することについて一定の評価をしているが、学校が主体で、保護者・地域住民が客体といった図式になることを懸念している。そのため、学校支援型 CS からアクター間が対等な関係で合意形成を試みる「参加・共同型 CS」の実現を目指す必要性が提起された。佐藤晴雄(2010b)やコミュニティ・スクール研究会(2012)は、制度趣旨と離れた議事内容の活発化等を指摘しており、教職員人事に関する意見具申、教育課程編成や学校教育目標の設定等ではなく、地域行事や地域人材活用に議論が集中していたが(コミュニティ・スクール研究会 2012)、本研究の事例からは学校課題・

地域課題に基づいたビジョン共有、人材配置に関する一端を示すことができる。また、教師が制度上学校運営協議会委員として規定されておらず、教師の意見表明、教師の教育権等、教師の専門性保障に影響が及ぶ恐れも指摘されている（岩永前掲，葛西 2014）。これらの課題の指摘は重要だが、本研究では教委事務局が、教師を含めた学校・保護者・地域住民の日々の取り組みに対して実践を支え、教育条件整備要求に対して責任を分有しながら応答する存在として位置付くこと、日常的に学校・保護者・地域と関わることで関係構築過程を記述することにも取り組み、教育行政に今後求められる役割を示すことで先行研究が指摘してきた課題に対して新たな知見や視角を提供することを意識している。

第 2 に、1 点目とも関連するが、学校運営協議会を基盤とした学校及び地域の課題共有、教育目標の設定、そして教委事務局による学校の状況理解、地域の状況理解に基づいた施策立案・行政運営である。学校運営協議会において保護者、地域住民から教育条件整備要求、教育活動への参加が重要である。これに加えて本研究では、教委事務局が学校、校区の状況を踏まえた上での学校支援、施策立案、制度運用が重要である点を対象事例の分析から、今日の CS をめぐる状況に対して知見を提示する。また、学校運営協議会を地域レベルにおける施策創造の場としての可能性も見出したい。

第 3 に、教育委員会-学校間関係の再検討が挙げられる。かつて篠原清昭(1990)は、教育委員会と学校の関係性を「教育行政と学校経営の二元的作用の価値葛藤関係を背後にもつ」として、「個々の学校の相対的な経営裁量権を、設置者である教育委員会がどの程度保証し、条件整備が可能か」という論点を提示している。本研究の知見は、学校運営協議会制度という個別の制度に留まる知見を提示するだけでなく、教育委員会-学校間関係の再考に、延いては教育行政による教育条件整備の重要性に接続していく点に意義がある。

以上を踏まえて、本研究で使用する主要な用語について確認するとともに、本研究では学校運営協議会(制度)をめぐる多様なアクターの取り組み等を分析することから、本節、第 2 節、第 3 節を通してどのような射程で分析するのかについて整理していく。まず、用語の確認を行う。

第 2 項 主な用語の確認

第 1 に、「学校運営協議会制度」・「コミュニティ・スクール」を用いる。学校運営協議会制度は地教行法 47 条の 6 に定められており、主に校長の学校運営方針の承認、学校運営に関する意見を教育委員会又は校長の述べることができ、教職員の任用に関して、教育委員会規則に定める事項について、教育委員会に意見を述べるできるとされる⁽⁶⁾。換言すれば保護者と地域住民が委員として

一定の権限を持って参加することができるため、学校運営協議会を有しない学校、類似制度である学校評議員を置いている学校よりも、学校運営が大きく左右される可能性が高まる。本研究では、便宜上の統一として地教行法及び文部科学省(以降、文科省)の定義を利用し、学校運営協議会制度を導入している学校を「コミュニティ・スクール」(以降、CS)として呼称する。

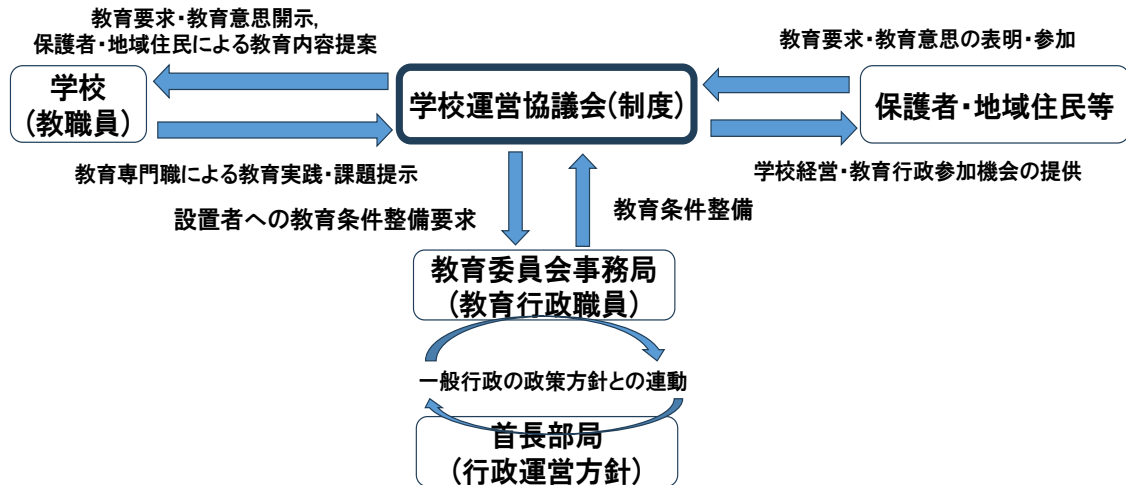
第2に、「教育自治」である。本研究では、多様な背景や立ち位置を持つアクターによる関わり等触れる事柄が多いため、制度・政策的示唆、実践的示唆を得るべく、1つの「射程」として研究の内容を整理するために教育自治という概念を手掛かりにしていきたい。教育自治は論者によって様々な用い方があり、「教育の地方自治」と同等に扱われることも多い(例えば坪井 2005 等)。教育自治概念の一例は、「地域が子どもの成長発達にとって基本的な役割を果たすという認識に立脚し、父母・地域住民、教職員・教育行政職員が共同して生活の場でもある地域の崩壊を阻止し、そこでの教育を発展させるとともに、家庭の教育力や学校の教育力を補完し、より強固なものとするという考え(地域の教育力)を土台とし、学校や地域の教育行政にたいする要求権・参加権など父母・地域住民の教育権の行使によって成り立つ。」(鈴木 1992:6-7)というものがある。これは旧教育基本法 10 条 2 項が教育行政の任務が条件整備にあることから、条件整備は外的事項(この場合、教育の施設整備、教育予算、子どもの学習条件や教職員の労働条件を意味する)に関して、財政的物質的な負担や援助を意味し、条件整備行政が当事者の専断ではなく、国民の教育要求に基づいたものでなければならず、内的事項(教育内容・方法)は国家の権力的介入は禁止され、非権力的に働く専門的技術的指導助言にとどまると理解されてきた(鈴木前掲:8-9)。鈴木教育自治概念は本研究の問題意識とも近く、特に教育自治の特徴は、教育の住民自治、学校など教育機関の自治、国・地域を通ずる教育行政の公共的規制(民主的規制)を統合する概念として提起しており、法規範論・解釈論としてのみならず教育と教育行政の改革論として展開しており、地域からの教育政策づくり、教育に関わる手続きおよび内容の民主主義を担うことにも関わる概念として読み取ることができる(大橋 1992:27)。本研究における事例分析は後に行うが、事例の内実に則して教育自治を考えていくことになる。そこで参考になるのが坪井(2001, 2005, 2015)の教育自治概念の「構造」で、①教育統治過程、②教育行政・学校経営の専門技術的過程、③教育実践過程に分節しており、①教育統治過程は、市民の代表により編成された市町村ないし都道府県教育委員会をはじめ首長・議会などの教育統治機関が教育関係条例・規則を制定し、市町村立ないし都道府県立学校を設置し、教育(改革)政策を策定・評価していく教育立法・政策決定過程、②教育行政・学校経営過程は、本研究で 1 番深く触れる部分だが、教育

委員会等が決定した政策を専門技術的に具体化, 執行していく教育行政専門職(教育長や指導主事, 社会教育主事など)および校長等学校経営専門職員による教育経営実践, ③教育実践過程は教職員を中心とした授業・学校づくりが中心で, 子どもの学習権・発達保障に直接たずさわるものである。

上記のように坪井が長年にわたって提示してきた教育自治の構造や問題意識の部分は本研究においても参考になる。しかし, 本研究で扱うのは学校運営協議会を基盤とした学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わりであり, 会議の場面のみならず CS として行う様々な実践, アクター間の日常的関わり等, 学校運営協議会制度の性質に由来する過程の違い, 複雑さがあるため坪井の教育自治概念をそのまま適用して描くことは難しい。また, 本研究が描こうとしている教育自治が実質的に保障されるためには, 「教育条件の公共的整備への要求が行政に向けられなければならない, 教師集団・父母(保護者)・地域住民などの自治的要求を基礎として, 地域レベルで総合調整していく仕組みが制度的に保障されてはじめて実現されることになる」(安達 2021:70-85)ともされている。そこで, 本研究で地域レベルの教育自治を描くにあたって, 学校・保護者・地域住民・教育行政を含めた各アクターの関わりを図序-1 に分析の射程として設定する。これまでの教育自治をめぐる課題, そして, 今日のエデュケーション政策動向, 保護者・地域住民が参画する学校運営協議会制度に通底する課題を先に述べれば, 教育行政による条件整備の不足と行政責任の希薄化, 学校・保護者・地域住民の教育意思の反映機会の不足が挙げられる。本研究では, 地域レベルの教育自治における諸課題に対して, 学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わりを通じた CS 運営, 地域の教育条件整備を行う先進事例の分析を行うことで課題解決に向けて示唆を見出す。

そこで, 本研究の目的に則して使用する教育自治は, 「学校運営協議会(制度)を基盤として, 学校, 保護者, 地域住民, 教委事務局による教育条件整備要求-応答, 学校・地域課題共有・解決に向けた関わり」として検討をすすめる。この概念及び提示した射程を通して, 今日においても不足している学校・保護者・地域住民の意思を踏まえた地域の教育条件整備や教育行政の展開に対して, 学校運営協議会制度を運用している本研究の事例の分析を通して課題を乗り越えていきたい。

地域レベルの教育目標計画・実践



図序-1 本研究の射程

第2節 研究方法・対象事例の選定理由

第1項 主な調査方法

学校運営協議会に関する研究を行うにあたり、「会議自体の活動内容や、そこでの委員の発言のありようだけでは捉えきれない（浜田 2012：28）」との指摘がある。本研究ではこの指摘を踏まえて、先行研究（例えば仲田 2015a）のような学校運営協議会の議事のみならず、幅広い関係者が関与するプロセスの検討にあたり、検討の基本単位として基礎自治体を設定する。本研究の対象である学校運営協議会は、学校、委員としての保護者・地域住民等、複数の意思決定者が関わり、目標・価値が不明確・複数性を含む、政策問題の「悪構造」（宮川 1994）に相当する。そのため、事例構造を把握するにあたり、複数の情報源を基に定性的なアプローチを行うことが望ましいと捉えている。

そこで、本研究で主として分析するデータは次の2点を設定する。

第1に、文書資料である。詳細には自治体によって発行される教育関連計画、首長部局が発行する自治体における各種計画文書、教育要覧、実践記録集、各校が発行している学校運営協議会関連資料である。これらを分析しながら各事例についての基礎的理解を試みている。しかし、文書資料のみで事例を理解するのは難しい側面もある。

そこで、第 2 に、インタビューデータを用いる。各事例において、教委事務局関係者（幹部職員他含む）、学校教職員（管理職含む）、地域住民等の関係者に対してインタビュー調査（概ね 1 時間～1 時間半程度）を実施してきた。インタビューにあたっては、調査意図を説明し、許可を得たうえで録音したものを使用している。以上 2 点を用いて、事例の構造化及び検討を行う。

なお、本論文では、調査協力先自治体、協力者の匿名性確保のために、一部資料名の修正等を施して引用を進める事を予めお断りさせていただきたい。

第 2 項 対象事例の選定理由及び全国的位置付け

本研究では、Y 市、Z 市、X 市（検討順）の 3 つの事例を分析する。各事例に共通した選定理由は以下の 3 点である。

第 1 に、3 つの自治体は学校運営協議会制度を法制化直後に導入し、現在に至るまで長期的視点に基づいた分析が可能な点である。また、全国の自治体の中でも早い段階で学校運営協議会制度を導入しているため（平成 17 年：X 市・Z 市、平成 19 年：Y 市）、現在のような学校運営協議会設置の努力義務化が唱えられてからではなく、自治体固有の目的に応じて制度導入していることが考えられる。

第 2 に、学校運営協議会制度の施行当初から同制度を導入し、自治体教育政策の中核として据えている点である。そのため、直近に学校運営協議会制度を導入した自治体より、制度の施行当初から長期的に教育行政が制度を運用している事例を分析することにより、今後導入される他事例においても一定程度参照可能な知見が得られる可能性がある。

第 3 に、第 2 の理由と関連して、自治体内の全公立小・中学校が学校運営協議会を設置している点である。現在の政策下では、公立学校への学校運営協議会の設置が「努力義務化」されていることから、自治体内で数校のみをパイロットケース的に CS に指定している自治体は数多くある。しかし、それは表層的な取り組みに留まっている可能性もある。検討するいずれの事例においても、学校運営協議会制度法制化当初から自治体の学校運営状況、地域の状況を加味したうえで自主的に制度導入を検討してきた「先進事例」とも呼べる自治体を取り上げていくこととしたい。

また、各事例は共通している特徴もある一方で、自治体の人口規模、抱えている地域課題、政策課題が異なる部分も幾つかある。しかし、3 つの事例は、学校ガバナンス改革の方策として用いられた学校運営協議会制度が、全国的にも早い段階から自治体の教育政策の中核として据えられており、事例の内容が本研究の目的に適う対象として選定している。

なお、本研究の目的を達成するにあたってなぜ 3 事例なのか、そして 3 つの事

例の分析を通して共通するアクターの関係性, 研究目的との関連について分析に先立って 3 点述べておく。

1 点目は, 学校運営協議会や CS を介して, 学校, 保護者, 地域住民, 教育行政が継続的に取り組みを共有しつつ, 対話的關係を意識しながら取り組んできた点である。特に国の制度モデルに拘泥せずに, 自治体, 学校・地域の特徴・課題に応じた制度運用を行い, 教育当事者達による課題共有・解決が志向されている。

2 点目は, 子どもはもちろんだが, 教師や地域住民, 行政委員等, 「大人」の成長機会や変化も確認でき, 様々な活動の活性化も含めた条件整備を同時に進めながら学校運営, 地域づくりが行われていた点である。3 章では郷づくり, 郷育カレッジ, 4 章ではシニア教室, 学校づくりの支援, 子育て支援, 5 章では行政委員による教員研修, 地域住民へのレクチャー, 行政委員の学校理解・地域理解等, 子どもに限らず教育当事者達の成長や変化が意識されていた点が挙げられ, 取り組みの成果に関する当事者達の認識が確認しやすい。

3 点目は, 行政が学校・保護者・地域住民の行う取り組みや要求に対して, 対応し, 学校課題・地域課題を把握したうえで解決施策の導入, コミュニティレベルで行われている取り組みを自治体全体の取り組みとして施策化させるなど, ボトムアップ型の行政運営が確認できる点が挙げられる。

以上の事例の特徴と理由を挙げたが, 本研究は 3 事例を検討することで, 各章から知見を析出していき(図序-2・本研究の構成図に各章から析出するエッセンスが記されている), 冒頭に提示した研究目的の達成に取り組む。

第 3 節 本研究の構成

本研究は, 以下の章に基づいて構成されるとともに, 序章, 第 1 章, 第 2 章で背景や課題を確認することで基礎的整理を行い, 第 3～5 章では図序-1 に示した射程を意識しながら分析を進めていく。以下に章概要を示す。

第 1 章では, 「開かれた学校づくり」の展開, 2000 年代に進められた学校ガバナンス改革動向から 2010 年代, 現在に至るまでの学校運営協議会制度の位置付けの変容過程, 関連政策の展開を確認することで本研究の背景と立ち位置を整理する。今日では, 全公立学校への学校運営協議会設置を努力義務とすることを明記した地教行法の改正により, 学校運営協議会制度が一層拡大している。なぜ, このような状況が生じ, また, どのような背景で現行の学校運営協議会制度に変化していったのか等を確認する。

第 2 章では, 学校運営協議会制度関連研究の動向をレビューし, 既存研究の動

向と課題の整理を通して本研究の位置を示す。この作業を通して、第1に、父母の参加権、教師の教育権の重要性など、法制化段階から問題視されていた制度化過程における制度内在的課題への研究蓄積の集中、研究蓄積が政策動向に呼応している状況等、先行研究が指摘している教育行政の責任が等閑視されている点を確認する。第2に、理論的検討・制度化過程の研究から、制度導入に関する研究へ、制度運用・制度評価から実践報告・実践的研究へと研究動向が変化している点を指摘する。2つの指摘を通して、学校運営協議会制度の運用において教育行政が与える影響や求められる役割について検討する必要性、3章以降に行う事例分析の分析課題を設定する。

第1章、第2章で整理した分析課題を踏まえて、第3～5章は事例分析を行う。

第3章では、どのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付けていたのかを分析する。その際、教委事務局がどのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付け、コミュニティ政策と連動するかたちでシステムづくりをしていたのかを確認する。特に、対象自治体は合併後にコミュニティ政策を強く打ち出しており、この背景には合併前から存在するまちづくりの理念、教育文化に基づく地域づくり、地域住民組織の活動が精力的に進められていた点が指摘できる。同市でコミュニティ政策と学校運営協議会制度をはじめとした教育政策を連動させてどのような取り組みを行ってきたのかを明らかにし、自治体内で進められてきた教育実践と地域住民の取り組みに着目する。

また、第4章・第5章を通して日々の各アクターによる詳細な関わりを中心とした地域の教育条件整備を描くにあたって、先に3章のY市を検討する。このような順序にした理由は、①自治体成立当初から地域自治が強く進められており、教育行政や一般行政が地域をどのように位置づけて行政運営を進めているのか、地域住民が当事者としてどのようにまちづくりの理念や教育文化を紡いでいるかを確認できるからである。また、学校運営協議会制度導入後に学校改革や施策導入等を通して進めた事例ではなく、制度導入の段階から、②地域という土台の上に学校教育、生涯学習、まちづくりを進めており、その際、地域で重視されてきた教育文化やまちづくりの理念を踏まえて地域自治に取り組んできた点も挙げられる。この2点を踏まえて、あくまでも学校・保護者・地域住民という当事者による日々の取り組みが中心であり、教委事務局は地域教育システム構築と維持の立場を取り続けていた点が他の章と異なるため先立って検討する。3章は4章・5章のように学校改革等を意図して学校運営協議会制度の導入を行い、制度導入後に地域の教育条件整備が本格的に進められたのではなく、自治体成立以前から存在している地域の特徴を踏まえて、行政や市民が取り組み

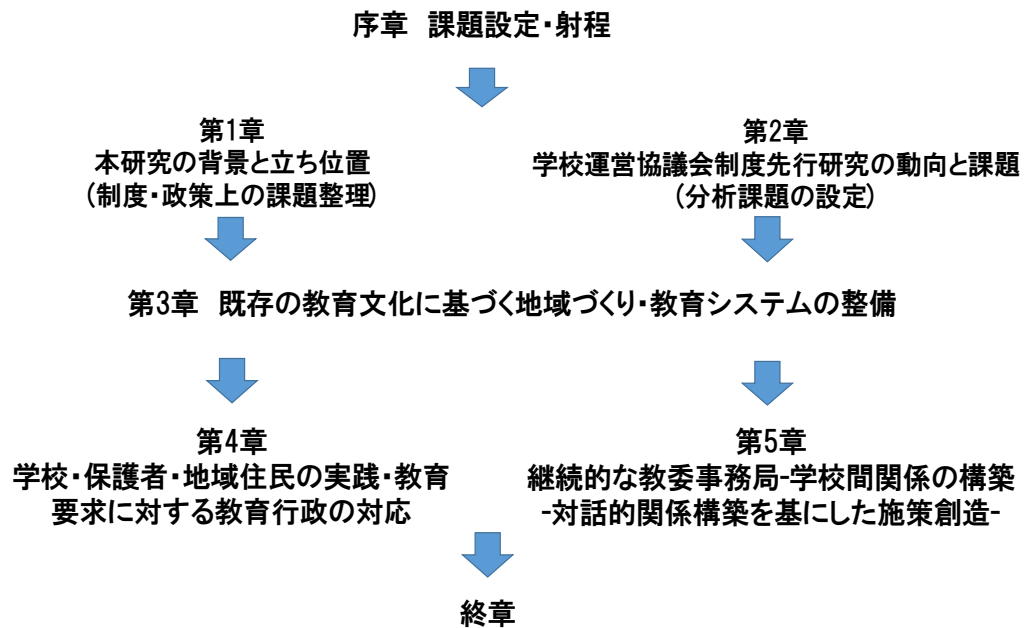
を進めており、4 章・5 章で地域レベルの取り組みを分析するにあたり、「自治体」、「地域(校区)」の輪郭が捉えやすいため、先立って検討を行うことで4 章以降の事例分析に活かすことを企図している。

そして第4 章では、Z 市を事例に、どのようにして保護者・地域住民が学校運営協議会を用いて、学校運営体制の組織化を図り、教委事務局に対する教育条件整備要求を進めたのかについて分析する。主に複数校の学校運営協議会委員が関わる中学校区学校運営協議会での議論及び教育条件整備要求、そして同市教委事務局による学校運営協議会への指導主事配置等を通した中学校区における実践の支援の様相を描く。また、同校区の状況把握、実践から得られた知見を踏まえて、Z 市は自治体に応じた教育政策である「地域協働学校制度」、「Z 型一貫教育」等を策定し、全市的な教育環境整備を進めた。中学校区における学校・保護者・地域住民による長年にわたる取り組み、これを受けた同市の教委事務局の対応の分析を進めることで、学校運営協議会を基盤とした地域の教育自治の様相を描く。

第5 章では、教育委員会事務局改革の一環として、学校運営協議会に市町村教育委員会事務局職員(行政委員)を政策的に配置したX 市を分析する。各校の学校運営協議会に「行政委員」の配置を通して、教委事務局-学校間関係の変化、相互理解を進めた過程を分析し、学校運営協議会延いてはCS においてどのような取り組みを行政委員がすすめたのかを描く。この作業を通して、教委事務局とCS(学校)間において対話的關係構築の過程に基づく施策創造の様相を描く。

最後に終章では、総合考察として、3 事例の分析から得られた知見を整理し、序章で確認した射程に照らしながら本研究の総括として成果と課題を述べる。

なお、ここまで研究方法及び各章の概要を示してきた。一連の説明を射程としてより具体的に分析対象として、アクター間の立ち位置と関係を整理したものが図序-1 で、本研究の構成は図序-2 に整理している。



図序-2 本研究の構成図

注

- (1)「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について（答申）」（中央教育審議会第 186 号）.
- (2)「令和 5 年度コミュニティ・スクール及び地域学校協働活動実施状況調査について（概要）」より . https://www.mext.go.jp/content/20231128-mxt_chisui02-000032854_2.pdf（確認日：2024 年 11 月 9 日）.
- (3)わずかだが、仲田（2018）では、全国の CS 指定校・未指定校、CS 導入・未導入、CS に類似した制度を有する教育委員会を対象とした調査データが使用されている。
- (4)コミュニティ・スクール研究会（2012:61）より。なお、コミュニティ・スクール研究会は、市町村教育行政の会議出席状況のみ明らかにし、具体的な関与の実態は調査していない。
- (5)主に父母住民の学校教育への権利についての文脈から。「教育における自由・選択とは、平等・公正とは、能率・効率とは、教育の質（学力）とは何か問い」（p. 45）を例示している。なお、本研究では生徒は直接的な調査対象ではない。
- (6)学校運営協議会制度は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条 6 を 根 拠 法 と し て い る 。

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/(確認日:2022 年 3 月
14 日)より。

第 1 章 学校運営協議会制度の変容過程

はじめに

第 1 項 本章の目的

本章の目的は、学校運営協議会制度の変容過程を検討することで、本研究の背景を整理し、研究上の立ち位置を示すことである。特に、中央レベルの教育政策動向と学校運営協議会制度の位置づけの關係に注目しながら、開かれた学校づくりの展開、1990 年代終盤から進められた地方教育行政改革動向を確認し、学校運営協議会制度の位置付けの変容を整理する。

2024 年現在、全公立学校の半数近くが学校運営協議会を設置しており、急速な CS の普及は、全公立学校への学校運営協議会設置を努力義務とすることを明記した地方教育行政法改正(2017 年)による影響が大きい。ただし、2000 年代初頭の学校運営協議会制度化・導入過程において、「政権交代」が行われるなど中央教育行政に大きな影響を与える政治的イベントも生じた。では、制度化当初から様々な教育行政の環境変化、教育現場の変化がありながら、学校運営協議会制度は維持され、どのようにして全国的な普及拡大をたどり、現在のような学校運営協議会制度の位置づけ、制度運用がなされているのだろうか。

学校運営協議会制度の制度分析の先行研究を先んじて取り上げると、例えば日高(2009)は、学校評議員制度、学校運営協議会制度に関する政策の発意段階から法制化までの議論の整理を行い、政策形成段階における学校参画制度の理念・性格に着目しており、学校運営協議会制度は「新しいタイプの学校の設置」から「新しい学校運営の主体」へと政策意図が変化した点等を明らかにしており、学校運営協議会制度法制化段階の政策プロセス、制度形成プロセスに視点をあてている⁽¹⁾。

そして後藤(2013)は、民主党政権のもとでなされた CS 政策について、同党が教育政策形成の基本方針として掲げた「熟議」の概念に注目して検討を加えた。その際、CS に関しては、当初は学校理事会構想として、強い権限をもって学校的意思決定に関与することが想定されていたのに対し、実際には意思決定に関わる権限の部分は弱められており、「意思形成のための熟議」として評価可能であるとした(後藤前掲)。更に、民主党における CS 政策の基礎には「意見形成のための熟議」という理念が見出されたが、これとは別にこの政策方針に関する審

議の過程では、「教育活動としての熟議」という構想が提示されており、その後の CS 政策として「教育活動における熟議」と「意見形成のための熟議」を両輪として活用していくことが一つの方向性として提示している(後藤前掲)。後藤の学校運営協議会制度の性質に関する一連の指摘は重要で、後藤が触れた 2010 年代初頭は 2009 年に自由民主党(以降、自民党)政権体制から(当時の)民主党に政権が交代し、その後 2012 年に自民党が政権与党に復帰するといった政治的転換を経た時期である。また、学校運営協議会制度は 2 度の政権交代によって制度が消滅・大幅改変されるのではなく、学校運営協議会制度そのものは維持しつつ位置づけや運用を変化させながら、学校運営協議会設置校であるコミュニティ・スクール(CS)を継続的に普及されてきた。

例えば岩永(2011)は、学校運営協議会制度の趣旨が具現化された「説明責任型 CS」ではなく、むしろ「学校支援型 CS」が増加している点等を指摘している。他方で佐藤(2017)は、学校運営協議会制度を第 15 期中教審第 1 次答申「開かれた学校論」としてみる「教育論」、チャータースクールに近いかたちの CS として議論してきた教育改革国民会議提案を「政策論」としたうえで、教育論と政策論の両側面を持つものとして CS を位置付け、これら 2 つの流れが関係者の受け止め方に複雑な違いを生む背景になっていると述べる。学校運営協議会制度関連研究の数々は、法制化当初から問題視されてきた学校運営協議会制度に内在している課題を指摘するものとして貴重であるとともに、法制化段階から導入当初までの制度を取り巻く政策論についても論究されている点は重要である。

また、時期区分を設定して学校運営協議会制度を検討した山本(2019)は、学校運営協議会制度及び同制度に影響を与えた政策の変遷について分析している。特に、制度改正と学校運営協議会の設置数といった「数値目標」に着目し、「当初想定されていた制度に、どのような理由で変更が加えられ、どのように変遷したのか」を明らかにしており、新自由主義的改革下で「解体されていく地域コミュニティを新たに『統合』していく役割を担わされていく。」点等を指摘しており、学校運営協議会制度の変遷をみていくにあたり、学校運営協議会設置数の数値目標で期を分けて、第 1 期・2004 年-2011 年(キーワード:法定三権限,小学校区),第 2 期・2011 年-2017 年(キーワード:中学校区,小中一貫教育),第 3 期・2017 年以降(キーワード:地方創生,小中一貫)を設定している(山本前掲)。数値目標という観点から学校運営協議会制度のフェーズをみること、キーワード化するという見方も興味深い。2 度目の政権交代後の第二次安倍政権が打ち出した地方創生は、2014 年に「まち・ひと・しごと創生法(平成二十六年法律第百三十六号)」として法制化され、教育分野については 2015 年 12 月に出された中教審答申「新しい時代の教育と地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協

働の在り方と今後の推進方策について」で、「学校運営協議会設置の努力義務化」が提案されている。この点については山本も、学校運営協議会設置が義務化された 2017 年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正時から時期を区分している。だが、今日の地方創生の政策下における学校運営協議会制度、CS の位置付けが大きいのであれば、地方創生の中にどのようにして CS が位置付けられたのだろうか。例えば平成 29 年度新学習指導要領の改訂、社会教育との距離が縮まるような地域学校協働活動、CS と地域学校協働活動を「一体的に」推進するための文科省内の部局再編（総合教育政策局の設置）等、学校運営協議会制度が他の政策や関連する教育制度とどのような関係性にあるのかについても確認する必要がある。学校運営協議会制度は第二次安倍政権の学校教育政策の中核として取り扱われるとともに、地方創生の教育分野として、平成 29 年度新学習指導要領、他の教育関連施策において登場するなど関連の広がりを見せている。

改めて述べると、本章が関心を寄せているのは学校運営協議会制度の変化過程及び同制度を取り巻く関連政策の展開である。中教審答申、第二次安倍政権下における地方創生、平成 29 年度学習指導要領等、様々な政策や制度が影響し合っていることが推察されるものの、併せて整理・検討した論稿はそれほど多くない。現在、地域学校協働活動や社会に開かれた教育課程といった学校教育と社会教育の更なる接近も想起される流れがあり、学校が地域社会をいかにして教育課程に組み込むとともに、実践としてより密接に社会と向き合っていくかも同時に問われている。

そこで、本章では、開かれた学校づくりの展開、1990 年代終盤から進められた地方教育行政改革の動向を検討し、学校運営協議会制度の位置付けの変容過程を整理する。今日では、全公立学校への学校運営協議会設置を努力義務とすることを明記した地教行法の改正により、学校運営協議会制度が一層拡大している。なぜ、このような状況が生じ、また、どのような制度趣旨に移り変わったのかを確認する。確認にあたって、行政資料（文部科学省通知、地域学校協働活動事例集等）、中央教育審議会（以降、中教審）等の各種審議会の答申文書等の資料、先行研究を中心に整理・検討の作業をすすめる。本章は以下の構成で進める。

第 1 に、本章で使用する学校運営協議会制度の学校運営協議会設置校数の今日的状況を確認し、2023 年に至るまでの学校運営協議会制度に関する一連の政策展開の要点を整理して、諸政策の出現と内容を概観することで学校運営協議会制度の位置付けの変容をみるための基盤を整理する（はじめに 第 2 項）。

第 2 に、「開かれた学校づくり」という政策的コンセプトが初めて示された 1987 年臨時教育審議会答申（以降、臨教審答申）を確認し、生涯学習政策との結

びつきや開かれた学校論の展開に触れ、1998 年中教審答申「今後の地方教育行政の在り方」において、学校・保護者・地域住民がどのように関わることが目指されたのかを整理する(第 1 節)。

第 3 に、2000 年代における開かれた学校づくりとしての学校評議員制度の導入、そして学校運営協議会制度の法制化等、学校ガバナンス改革の状況を把握することで、当初期の学校運営協議会制度の趣旨について確認する(第 2 節)。

第 4 に、2010 年代において学校運営協議会制度がどのように位置づけられ、「地方創生」といった新しい時代の方向性の登場、同制度が関連政策とどのような関係として位置づけられ、現行の位置づけになったのかを確認する(第 3 節)。最後に、本章で確認してきた知見を整理して、本研究の背景と研究上の立ち位置を改めて提示する(第 4 節)。

第 2 項 学校運営協議会制度と関連政策の展開概要

まずは検討に先立って、学校運営協議会制度等用語の定義を確認する。本章で使用する「学校運営協議会制度」は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条の 5 に定められているものを意味している。本章で述べる「CS」は、表 1-1 に示しているように、地教行法に基づいて文科省が使用する学校運営協議会を設置している学校を意味する⁽²⁾。同法には、学校運営協議会に関する様々な規定が書かれている。委員の構成として定められているのが、保護者、地域住民、地域学校協働活動推進員その他の対象学校の運営に資する活動を行う者等である。これら委員が一定の権限を持って、①校長の学校運営の基本方針の承認、②教育課程編成の方針についての承認、③教職員の人事について意見を述べる点ができる点が大きな特徴で、これらは法定三権限とも呼ばれている(佐藤 2017 等)。

表 1-1 に示しているように、2023 年 11 月時点で全公立学校の 52.3%にあたる 18,135 校が学校運営協議会を設置している。また、留意すべき点として、地教行法の学校運営協議会制度の「類似の仕組み」と呼ばれるものが各地で実践されている点である。「令和 5 年度コミュニティ・スクール及び地域学校協働活動実施状況調査(概要)」によれば、全国の公立小学校、中学校、義務教育学校において学校運営協議会の類似の仕組みを実施している学校数が 4818 校(13.9%)あり、地教行法に基づく学校運営協議会制度ではないものの「学校又は中学校区単位ごとに、教育委員会や学校が作成する要綱等により設置されている、地域住民及び保護者が学校運営や教育活動について協議し、意見を述べる会議体(学校評議員や学校関係者評価のみを行うことを目的とした委員会等は除く)。」として存在している⁽³⁾。

表 1-1 全国の公立学校における CS 数の推移(令和 5 年 11 月時点)⁽⁴⁾

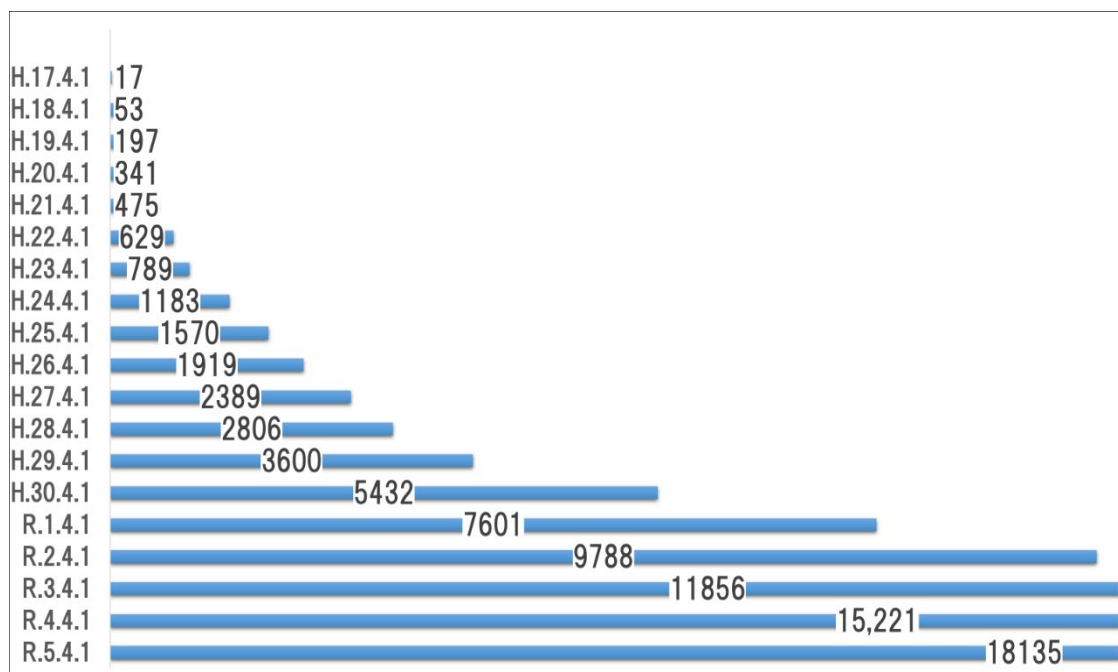


表 1-2 は、開かれた学校づくりが本格化していくことになる 1990 年代後半から、2000 年代後半の状況を表にしたものである。この頃から学校・家庭・地域社会の図式が前提視されており、特に、第一次安倍政権下では教育基本法改正がなされた。この時のポイントは、「(学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力) 第 13 条 学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする。」として、家庭及び地域住民の役割と責任について法的に示した点である⁽⁵⁾。そして、2000 年代に入った頃から開かれた学校づくりの代表的な制度である学校評議員制度、学校運営協議会制度の登場が見受けられる。

表 1-3 では、2010 年代の動向が記されており、自律的学校経営制度であり、1 つの地方教育行政制度であった CS が、中教審答申、学習指導要領改訂等、教育政策、教育行政の重要な転換点や表に記載されている物事も含めて、学校運営協議会制度が様々な教育政策と関連付けられるかたちで、中央教育行政レベルで制度化当初の意味付けとは違う方向で用いられ始めている点を確認できる。

では、一連の学校運営協議会制度の位置づけの変化と他の教育政策等との関連はいかなる状況であったのだろうか。次節以降、確認していく。

表 1-2 「開かれた学校づくり」に関する政策の変遷⁽⁶⁾

	年	答申等	趣旨等
開 か れ た 学 校 づ く り	1996	中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」	家庭や地域社会とともに子供たちを育成する開かれた学校となることが提言される。
	1998	中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」	学校が保護者や地域社会に対してより一層開かれたものなることの必要性が指摘される。
	2000	改正学校教育法施行規則の試行	学校評議員制度の制度化。
		教育改革国民会議報告 －教育を変える17の提案－	新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進する等。
	2005	地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正により、学校運営協議会制度法制化。	学校運営協議会を設置したコミュニティ・スクールが発足する。
	2006	教育基本法改正	第13条の追加。「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力に努めるものとする。」
	2008	教育振興基本計画策定、学校支援地域本部事業開始	

表 1-3 「地域とともにある学校づくり」に関する政策の変遷⁽⁷⁾

	年	答申・法改正等	趣旨等
地域とともにある学校づくり・学校を核とした地域づくり・社会に開かれた教育課程	2011	学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議	国に対して、5つの推進目標が提案された。 ①今後5年間でCS全公立小中学校の1割に拡大 ②実効性ある学校関係者評価の実施 ③複数の小・中学校間の連携・接続に留意した運営体制の拡大 ④学校の組織としてのマネジメント力の強化 ⑤被災地の学校の再生と震災復興の推進力となるような総合的な支援
	2013	今後の地方教育行政の在り方について(答申)	主に教育委員会制度改革に関する提言(教育委員長と教育長の一本化、首長の教育大綱策定、総合教育会議の設置等)⁽⁸⁾ 学校・家庭・地域の協働体制の構築に向け、CSと学校支援地域本部の一層の拡大と充実が必要とされる。 「地域とともにある学校づくりの推進方策」提示
	2015	地方教育行政の組織及び運営に関する法律一部改正	
		中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程企画特別部会「論点整理」	学校教育を学校内に閉じずに、その目指すところを社会と共有・連携しながら実現させることが重要とされる。
	2016	新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申)	未来を創り出す子供たちの成長のために、学校のみならず、地域住民や保護者等も含め、国民一人一人が教育の当事者となり、社会総掛かりで教育の実現を図り、このことを通じて、生涯学習社会の実現を果たすことを目指す。
		「次世代の学校・地域」創生プラン(馳プラン)	地域と学校の連携・協働に向けた改革(CS、地域学校協働活動)、学校の組織運営改革(「チーム学校」に必要な指導体制の整備)、教員制度の一体的改革(子供と向き合う教員の資質能力の向上)
	2017	中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について」(答申)	我が国が社会的な課題を乗り越え、未来を切り拓いていくためには、社会とのつながりの中で学校教育を展開していくことが重要とされる。
		社会教育法一部改正(地域学校協働活動、地域学校協働活動推進員の規定の新設)	地域の高齢者、成人、PTA、NPO、民間企業・団体機関等、地域住民等の参画を得て、地域全体で子供たちの学びや成長を支え、「学校を核とした地域づくり」を目指し、地域と学校が相互にパートナーシップとして連携・協働する⁽⁹⁾。
		地方教育行政の組織及び運営に関する法律一部改正(学校運営への支援の位置づけ、地域学校協働活動推進員の委員としての任命)	
		小学校・中学校学習指導要領改訂(高等学校・特別支援学校学習指導要領も続いて改訂)	学校教育を通してよりよい社会を創るという理念を学校と社会が共有し、子どもたちがどのように学び、どのような資質・能力を身に付けるのかを教育課程において連携・協働によって実現していくことが重要とされる。

第1節 1980年代～1990年代における「開かれた学校づくり」論

第1項 昭和62年臨時教育審議会答申

1970年代から家庭・学校・地域社会の連携についての議論が本格化してきたとしており、学校教育と社会教育の連携を表す「学社連携」が示された(大木 2024)。後に1974年社会教育審議会建議「在学青少年に対する社会教育の在り方について-家庭教育,学校教育と社会教育との連携-」において、従来の学校教育のみに依存しがちな教育に対する考え方を根本的に改め、家庭教育,学校教育,社会教育がそれぞれ独自の教育機能を発揮しながら連携し、相互に補完的な役割を果たし得るよう総合的な視点から教育を構想することが重要である」と指摘されており、ここをはじめとして「学社連携」が提起され広まっていくこととなった(熊谷 2021)。また、この建議内で学社連携論が社会教育側からのアピールというかたちで始まったとの指摘もなされている(大木前掲)。

上記のような背景がある中、1987年の臨時教育審議会答申第四次答申において、「開かれた学校と管理・運営の確立」が打ち出された。背景として、「五六年体制の中で、こどもの問題行動(学校荒廃症状と称せられるこどもの問題行動-非行,学校器物破損,対教師暴力,不適応,中途退学など),管理主義教育(校則による指導・管理,体罰,持ち物検査などのプライバシー侵害など),校長の行政への依存や横並び指向,学校の閉鎖性,教師の姿勢・倫理や指導力,などの問題が吹き出し」,保護者や社会からは学校への批判,不信が増幅し,1980年代には教師批判,学校批判の「大合唱」が日本列島を席卷し,同時に学校教育情報へのアクセス,情報開示要求,学校問題解決への参加要求が強まった点が指摘されている(小島 2000)。

なお,実際の臨教審答申だが,本研究に直接関わりのある部分を中心に取り上げる。

第5節 開かれた学校と管理・運営の確立

(1) 学校の活性化のための新しい課題

生涯学習体系への移行の観点から,学校の施設・機能を地域住民に開放することは重要である。また,情報化・国際化をはじめ今日の社会・経済などの変化は著しく,こうしたなかで新たな要請も生じている。これらの要請に対応するため,学校を地域社会の共同財産としての観点から見直し,学校・家庭・地域社会の協力関係を確立する。

ア. 地域社会の共同の施設としての観点に立つて学校施設の開放を進めると

ともに、学校とその他の教育機関が全体として有効な役割分担と緊密な協力関係を有し、発展することができるよう、地域の教育機関全体の効果的なネットワークの形成を図る。

イ. 学校は、家庭・地域社会などに対して努めて開かれたものとし、その教育について理解を得るようにするとともに、家庭・地域社会の建設的な意見をその運営に反映させるなどしてそれらとの連携を密にし、その教育力の向上にさらに努力する。

ウ. 情報化などに地域社会として積極的に対応するとともに、地域における生涯学習、情報活動の拠点として学校の施設・機能の向上とその有効な活用を推進する。

エ. 国内・国際間の交流の進展するなかで、異なるものを受け入れ、理解を深める観点から、教育・指導を含め学校の取組の改善を図る。

オ. 教育委員会は、以上のような新しい課題を積極的に受けとめ、施設管理の在り方をはじめ適正な学校の管理・運営を図る。また、校長は、教育委員会と連携し、円滑な学校の管理・運営の確立に努力する。

1) 従来いわれてきた「開かれた学校」は、学校施設の地域社会への開放というような比較的狭義の意味でとらえられがちであつた。しかし、これからの「開かれた学校」の在り方は、単なる学校施設の開放という範囲をこえて、学校施設の社会教育事業等への開放、学校の管理・運営への地域・保護者の意見の反映等をはじめとする開かれた学校経営への努力、学校のインテリジェント化の推進など学校と他の教育・研究・文化・スポーツ施設との連携、自然教室、自然学校等との教育ネットワーク、国際的に開かれた学校などへと、より広く発展するものと考えられる。学校の管理・運営についてもこうした「開かれた学校」にふさわしい在り方が模索されなければならない。

2) 公立の小学校、中学校、高等学校等の施設は、地域社会の共同の財産であり、その施設が空いている場合、これらの施設を可能な限り社会教育事業等のために活用することを一層積極的に推進する。このため、学校、教育委員会はこれらの施設の時間帯別、目的機能別の効率的な利用が円滑に行われるよう、積極的に創意工夫を行う。また、学校が図書館その他の教育、文化施設と有機的な関係を有しながら発展することができるよう、地域の教育機関全体の効果的なネットワークの形成を図る。

3) 学校・家庭・地域社会は、児童・生徒の立場を中心としてその責務と役割を果たすため、本来の機能の充実を図るとともに、有機的連携、相互協力

に努力する必要がある。このため、学校は教育方針等について、保護者に積極的に説明するなど十分な情報の提供を行い、また、保護者や地域住民の意見を学校の運営に生かすように努めるなど保護者や地域住民に対してより開かれた学校経営を心がけなければならない。

4) 生涯学習・生涯スポーツの推進に対応するには、学校施設も含めて地域社会の教育・研究・文化・スポーツの施設を共同の財産として有機的に活用することが必要である。このため、第1章で述べたように地域の状況や施設の特性に応じインテリジェント化を進め、学校についても住民の活用できる範囲と活用時間の拡大を図る。

5) 異なるものに関心をもち、理解し、これを受け入れ、相互の交流を深めることは、国内的、国際的に流動性の高まる時代において重要な課題である。こうした異なるものについての理解を深めることは、例えば、いじめ問題の解決や、帰国子女・外国人子女の受入れの円滑化にとつて有用なだけでなく、さらに自己認識を深めるとともに、その活動の場を拡大する。こうした意味で学校教育、学校の管理・運営は外に対して、あるいは異なるものに対して開かれたものとなる必要がある。

(中略)

(3) 学校の管理・運営の確立と生徒指導の課題

初等中等教育の諸学校の管理、運営の改善については、第二次答申において提言し、その趣旨の実現に向かつて各方面において取組がなされているが、さらに上記(1)、(2)の視点を踏まえつつ、次の諸点に留意して学校の管理・運営の確立と活性化を図る。

ア. 校長は、学校の管理、運営の直接の責任者として、教育委員会等と密接な連絡をとりながら、地域社会全体の教育力の向上の中で、学校教育がその目的を十分に達成できるよう、その職務の円滑な遂行に努力する必要がある。

イ. 教育委員会は、学校の管理・運営に対する重い責任を自覚し、学校長の意見を積極的に汲み上げ、適時適切な助言や援助を行うことはもとより、保護者や地域社会の意見を適切に学校の管理・運営に反映できるよう努力する。

ウ. 教員に対するカウンセリングを含む援助組織を整備するとともに、これに関連する福利厚生の実施に努める。

エ. 経済・社会・文化の構造的な変化の中での学校と社会との新たななかかわり方の中で、飲酒、喫煙、薬物の問題への対応や性に関する問題は今後重要性を増してくると考えられる。これらの問題については、生命の尊厳を基盤として、教育環境の人間化や健康教育の観点から学校教育全体として積極的に取

り組み、適切な生徒指導が行われるよう努力する。

1)校長は、学校の直接的責任者として重大な責務を有している。第二次答申では、校長が適切にその職務を遂行し得るよう、校長の指導力の確立のための方策を提言した。しかし、最も重要なことは、幅広い人間性、教員として長年にわたる教育活動の蓄積や自己研鑽等を通じて得られる高度の職務遂行能力、そしてそれらを基盤として得られる信頼感である。校長には、今後とも信頼感を高めつつ、その職務に邁進することを期待したい。また、学校においては、教員とともに事務その他の校務に従事する職員も重要な役割を担っており、今後さらに校長、教員、事務職員等が一体となつて円滑な学校の運営がなされるようにする必要がある。

2)教育委員会は公立学校の管理者であるが、一部には、学校の管理、運営を校長まかせにして問題が生じはじめてその対策に取り組む遺憾な事例がみられたり、また、学校自体にも組織体として運営する意識の薄い例もみられる。教育委員会においては、関係者の学校経営に関する意欲と資質の向上に努めるとともに、学校経営に関する校長の意見や悩みなどを積極的に汲み上げ、これに対する適切なアドバイスや援助を行う。また、都道府県教育委員会は市町村教育委員会に対し、積極的な協力・援助を行うよう努めるべきである。

3)教員の言動は、何げない所作も含めて、児童・生徒に大きな影響を与えることが少なくない。この意味で、教職は、成長途上の児童・生徒を対象とする緊張度の極めて高い職業であるので、教員の心の健康とそれにかかわる疾病の問題などに関するカウンセリングを含む援助組織を整備するとともに、健康管理部門を含む福利厚生施設の充実に努める。

4)健康教育については、第二次答申において、生命の尊厳、生きることの意義を基盤とし、単に生物学的、身体的観点からだけでなく、今後は、とくに心の健康を含め、長期化する人生の全生涯にわたり健康で充実した生活を送ることができるよう、心身の健康の増進とそれに関する教育を重視する必要があるとして、その充実方策について提言を行つた。最近の児童・生徒をみると、その体格の向上、性的成熟の加速はめざましい。また、社会環境も急激に変わっている。こうしたなかで、性に関する悩みをもつ者や問題行動を起こす者も少なくない。学校においては、児童・生徒の発達段階に応じ、性に関する科学的理解をもたせるようにするとともに、人間尊重を基本として好ましい人間関係がもてるよう、家庭や関係機関との連携、協力を図りながら積極的に取り組む必要がある。また、飲酒、喫煙、薬物(麻薬、覚せい剤、シンナー等)の問題の指導についても重要視すべきであると考ええる。これらに関する指導は、従

来ともすれば非行対策の観点からとらえられがちであつたが、今後は関係機関がその防止に積極的に取り組むだけでなく、健康教育という観点から、科学的な心身の知識について理解させるとともに、自分自身の人生やその基盤となる健康についての認識を深めさせるよう、教育・指導の改善に取り組む必要がある。

5)なお、上記の審議過程において、長期にわたる病院入院者については、さらにその心身の状況に応じて適切な教育が受けられるような措置を講じる必要があるとの意見があつた。また、教護院・少年院の入院者については、その者がすみやかに学校や社会に復帰し得るよう、関係機関の連携の強化を図るべきであるとの指摘があつた。これらについて関係機関はそれぞれさらに改善・充実を図るよう希望する。

https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/287175/www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpaf198701/hpaf198701_2_215.html (確認日:2024 年 10 月 16 日)より抜粋し、一部修正して掲載(下線部筆者)。

上記のように、臨教審答申から開かれた学校についてコンセプトが示された。下線部を引いている箇所を中心に確認すると、学校を地域(社会)に、開き、地域内の社会教育施設とともに教育ネットワークをつくること、社会教育事業等のために学校施設開放を行う等、社会教育に対して学校教育がより開いていくことを求める様子がうかがえる。

1996 年の生涯学習審議会答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」で学社連携から発展形態である「学社融合」が示されており、学社連携における学校施設開放のように、必要に応じて貸し借りを行う「資源の交換」ではなく、例として、小学校のクラブ活動と地域の社会教育活動をあわせて子どもと大人が一緒に学ぶ活動を創り出すなど、「資源の共有」が登場した(熊谷前掲)。このため、何らかの教育事業を行うにあたって「学校教育と社会教育双方が単独で行うより、小さな負担で大きな成果がもたらされ、お互いに質的に向上していくことも可能」な形態が示され、多くの地方自治体で取り組まれた(熊谷前掲)。

そして、臨教審答申に基づいて行われた 1980～1990 年代にかけての学校経営改革は、五六年体制の枠の中で行われたもので、学校の自己革新能力の向上による自律的な学校経営の域を出るものではなかった(小島 2000)。しかしながら「画一よりも多用を、硬直よりも柔軟を、集権よりも分権を、統制よりも自由・自律を重んじる」(第二次答申, 1986 年)という教育行財政改革の原理からの学校経営改革は、「学校の自主性・自律性の確立」の実現を目指すかたちで改革が進められていく(小島前掲)。

第2項 平成10年中央教育審議会答申

平成10年中教審答申において、「第1章 教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について」、「第2章 教育委員会制度の在り方について」、「第3章 学校の自主性・自律性の確立について」、「第4章 地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について」示された。

4 このため、本審議会としては、学校と地域の在り方、それを支える教育委員会の在り方に焦点を当て、次のような観点から、その改善方策をとりまとめた。

「(1) 学校については、子どもの個性を伸ばし豊かな心をはぐくむため、学校の自主性・自律性を確立し、自らの判断で学校づくりに取り組むことができるよう学校及び教育行政に関する制度とその運用を見直すことが必要であること。」

「(2) 各地域においては、地域内の学校や関係機関・団体等が連携し、保護者や地域住民の協力を得て子どもの生活と行動の環境を整備し、子どもが様々な体験を重ねることのできるよう学校、関係機関・団体及び家庭の相互の連携協力を促進することが必要であること。」

「(3) このような学校づくり、地域づくりを実現するためには、それぞれの地域の教育委員会が主体的かつ積極的に行政施策を展開することができるよう、教育委員会に関する制度を見直し、その機能を整備することが不可欠であり、併せて、学校や地域の活動、さらにはそれを支える教育行政に地域住民や保護者が積極的に参画するシステムを導入することが必要であること。」

「(4) 各地方公共団体が主体的に施策を実施し、各学校が自主的に教育活動を行うことは、同時に教育委員会や学校がより大きな責任を負うこととなることを明確にする必要があること。」

(中略)

6 本審議会の目指した改革の方向は次のとおりである。

(1) 各学校の自主性・自律性の確立と自らの責任と判断による創意工夫を凝らした特色ある学校づくりの実現のためには、人事や予算、教育課程の編成に関する学校の裁量権限を拡大するなどの改革が必要である。また、学校の自主性・自律性を確立するためには、それに対応した学校の運営体制と責任の明確化が必要である。このため、校長をはじめとする教職員一人一人が、その持てる能力を最大限に発揮し、組織的、一体的に教育課題に取り組める体制をつくることが必要であり、このような観点から学校運営組織を見直す

ことが必要である。

さらに、公立学校が地域の専門的教育機関として、保護者や地域住民の信頼を確保していくためには、学校が保護者や地域社会に対してより一層開かれたものとなることが必要であり、地域の実態に応じて「学校評議員制度」を導入するなど、学校運営に地域住民の参画を求めるなどの改革が必要である。

(2) 地方教育行政制度の中核をなす教育委員会は、教育行政の中立性や継続性を確保する観点から、首長から独立した合議制の機関として設置され、当該地方公共団体の設置する学校の管理運営に当たるとともに、生涯学習、社会教育、文化、スポーツ等の幅広い分野における施策を展開している。

教育行政においては、学校教育や社会教育における中立性を確保するとともに、住民の自由な発想と多様な価値観を尊重しつつ、生涯学習、文化、スポーツ等の振興を図ることが求められる。このため、教育・学術・芸術文化・スポーツ・経済・福祉等の様々な分野について知識・経験を有する教育委員がそれぞれの識見に基づき、合議によって基本方針や重要事項を決定する教育委員会制度を今後とも維持しつつ、教育行政における地方分権の観点も踏まえ、地方公共団体が責任をもって特色ある教育行政を展開していくことができるよう、教育委員会に関する制度及び運用を見直し、その機能を充実していくことが必要である。

特に、教育委員会において中核的役割を果たす教育長については、地方公共団体が自らの責任において適材を確保するよう、文部大臣や都道府県教育委員会による教育長の任命承認制度を廃止して地方公共団体の議会による同意制を導入すること、教育委員についてはその数を弾力化し、一層広範な分野から教育委員を選任できるようにするなどの見直しが必要である。

また、地域住民に密接に関わる身近な行政を担当する教育委員会が住民のニーズに対応した施策を積極的に推進していくためには、教育委員会が住民の意向を的確に把握、反映するよう努めるとともに、教育行政に積極的に地域住民の参画・協力を求めることが必要である。

(3) 子どもの「生きる力」をはぐくむためには、学校や教育委員会について以上のような改革を進めるとともに、学校と家庭及び地域社会が連携して、心豊かな人間づくりの観点から、子どもの教育に積極的に取り組むことが必要である。もとより家庭は、基本的生活習慣のしつけなど子どもの教育において基本的な役割を果たしており、また、社会教育団体、社会教育施設、児童福祉施設等においても子どもを対象とした種々の教育活動が行われている。今後、家庭、学校、関係団体・施設等が相互に連携し、地域を挙げて子どもの成長を支援していくためには、専門的な教育行政機関としての教育委員会

が中心的な役割を担い、家庭や地域の様々な教育機能を融合していくことが必要である。また、教育委員会自身も、住民に身近な行政機関として、人づくりや地域コミュニティの育成、文化・スポーツ活動等を通じた地域振興など地域に根差した教育行政を総合的に展開し、ますます多様化する住民のニーズに適切に対応していくことが必要である。

(4) さらに、子どもの「生きる力」をはぐくみ、一人一人の個性を生かした教育を目指した改革を実現するためには、各学校や各地方公共団体が、それぞれの地域や子どもの実態に応じて、自ら考え創意工夫を凝らし、主体的かつ積極的に施策の充実に取り組んでいかなければならない。

このため、教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担を見直し、学校や地方公共団体の裁量の幅を拡大することが必要であり、行政改革や規制緩和の流れも踏まえ、国や都道府県の市町村や学校に対する関与を必要最小限度のものとするとともに、教育課程の基準の大綱化・弾力化、学級編制や教職員配置の弾力化などの見直しを行うことが必要である。

中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』1998年9月から抜粋し、一部修正して掲載(下線部筆者)。

最終的に、「より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには学校が保護者や地域住民の意向を把握し、反映するとともに、その協力を得て学校運営が行われるような仕組みを設けることが必要であり、このような観点から、学校外の有識者等の参加を得て、校長が行う学校運営に関し幅広く意見を聞き、必要に応じ助言を求めるため、地域の実情に応じて学校評議員を設けることができるよう、法令上の位置付けも含めて検討することが必要である。また、学校評議員には、学校運営の状況等を地域に周知することなどにより、学校と地域の連携に資することが期待される。」との答申内容を受けて、学校評議員制度導入が進められていく⁽¹⁰⁾。こうした答申に記載されたような内容については、次節以降でも詳しく取り上げるが、公立学校が「地域の教育機関」として、「家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにする」というのは、当時の問題状況からして適切との声もあったが、一方で校長権限の拡大と強調によってどのように実現するのかという懸念もあった(植田 2002)。これに止まらず、学校が「開かれる」対象としての「地域」が「学校評議員」として想定されているのは適切なのか、各地で立ち上がった三者協議会や地域教育協議会等の改革の方向性を探る実践の存在についてもあわせて指摘されている(植田前掲)。

第2節 2000年代における学校運営協議会制度の制度化・位置付けの変容

第1項 学校評議員制度

前節でも取り上げた平成10年の中教審答申に基づき、「これからの学校が、より自主性・自律性を持って、校長のリーダーシップのもと組織的・機動的に運営され、幼児児童生徒の実態や地域の実情に応じた特色ある学校づくりを展開することができるよう、校長及び教頭の資格要件を緩和するとともに、職員会議及び学校評議員に関する規定を設けるもの」として、平成12年4月1日に通知された⁽¹¹⁾。

学校評議員制度導入の趣旨は、「○学校・家庭・地域が連携協力しながら一体となって子どもの健やかな成長を担っていくため、地域に開かれた学校づくりをより一層推進する観点から、学校に、学校評議員を置くことができることとする。」、「○これにより、学校や地域の実情に応じて、学校運営に関し、保護者や地域住民の意向を把握・反映しながらその協力を得るとともに、学校としての説明責任を果たしていくことができるようにする。」ことである⁽¹²⁾。概要は、「(1)設置者の定めるところにより、学校や地域の実情に応じて、学校評議員を置くことができる。」、「(2)学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる。」、「(3)学校外から多様な意見を幅広く求める観点から、学校評議員は、当該学校の職員以外の者で教育に関する理解及び識見を有するもののうちから、校長の推薦により、設置者が委嘱する。」とされている⁽¹³⁾。

では、学校評議員制度導入に際して、どのような見方がなされていたのだろうか。まず、神田(1999)は1990年代後半以降の地方教育行政改革下において、学校の裁量権拡大や学校の自主性・自律性の確立の提案について、教育委員会による学校管理権の下で主体性が発揮しづらかった学校にとって魅力的なことだと評価した。しかし、一方で、父母・住民をはじめ子ども・生徒参加の視点もなく、学校評議員制度が導入された際の学校教育法施行規則では、職員会議も「校長が主宰するもの」と位置づけられた点から校長中心が強調される組織的学校運営に止まっており、学校評議員制度は地域の実情に応じた導入について地域住民・父母等参加の一形態になり得るとして評価したが、「校長の求めに応じ、校長の学校運営に関し意見を述べ、助言を行う」に止まるものだと指摘する(神田前掲)。ただし、神田による一連の指摘は学校の裁量権拡大が本格的にはじまり、教育の地方分権がよりすすみはじめた頃の評価である点は留意しなければならない。また、木岡(2001)は、学校評議員制度導入当初の頃の教育関係審議会等の動きとして、選択、参加、評価がセットとなった改革展望のもとで学校の自

己責任を許可し、その遂行の程度を外からチェックする機構の整備提言が続いてきており、同制度は校長の説明と責任に裏付けされた仕組みで、故に校長には責任感と耐力が求められる。しかし、責任遂行の結果が問われる一方で、校長の裁量が広がることから自由に取り組めることも広がる可能性にも触れている⁽¹⁴⁾。他方で日高(前掲)は、学校運営協議会制度も含めた学校参画制度の法制化について検討し、特に政策審議段階における学校評議員制度の制度理念は、地域住民、保護者の学校参画と裁量が拡大される校長の支援の2点を指摘しており、かつて導入の議論がなされていた「地域運営学校」の指定は、学校評議員制度の成果が高い学校は、地域運営学校への指定が想定されているが、全国一律に学校評議員制度から地域運営学校に移行することが意図されておらず、学校運営協議会制度は学校評議員制度の成果を踏まえて制度化が行われたとは言い難いとしている(日高前掲)。

第2項 学校運営協議会制度法制化

学校評議員制度が2000年に制度化されたが、そこから4年後に別のルートで学校運営協議会制度が法制化された。学校運営協議会制度は、2000年12月教育改革国民会議報告「教育を変える17の提案」において初発のアイディアが提案される。黒崎(2004a)は、学校運営協議会制度の制度化過程に関わる総合規制改革会議第1次答申および閣議決定を受けて、2002年から開始された新しいタイプの公立学校運営の研究開発学校での実験テーマについて、市場原理の導入あるいは学校選択の理念による公立学校改革のための実験ではなく、選択の理念によって意義づけられるはずの新しいタイプの公立学校の導入が、文科省の実験テーマでは学校への住民参加と学校の自律性に方向づけられるものとなっていることを指摘した。すなわち、制度化過程において、CSの構想は選択の理念による新しいタイプの公立学校として把握され、構想の提唱者は、選択制度とは異質な、住民参加の原理による新しいタイプの公立学校として提言されており、総合規制改革会議自体は、市場原理の導入を通して選択と競争による公立学校改革を理念としていることを指摘した(黒崎前掲)。

なお、総合規制改革会議第1次答申は、CSに関して下記のような内容を提案している。

- (4) コミュニティ・スクール導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進
新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール(仮称)」の導入については、地域や保護者の代表を含む「地域学校協議会(仮称)」の設置、教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編製の決定など

学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大し、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきである。【平成 15 年中に措置】

また、モデル校による実践研究を行うに当たっては、校長公募制の導入、十分に広い通学区域の設定、教員採用における校長の人選の尊重、教育課程、教材選定、学級編制などにおける校長の意向の尊重等の要件を満たすよう努めるべきである。【平成 14 年度中に措置】

現在、初等中等教育における公立学校システムには、年間 10 兆円以上の公費が支出されているものの、そこで提供される「教育サービス」の質については、全国一律となりがちであり、地域や学校ごとのニーズにこたえられていない、学校の自律性や責任体制も欠落しがちであるなど、不十分であるとの意見がある。こうした指摘も踏まえ、地域に開かれた学校づくり、民間からの校長の登用、学校選択のための学区の弾力化など、次第に「改革」が進みつつあるが、具体的成果が十分に見えないこともあり、そのスピードも遅すぎるとの指摘もある。

地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を促すためには、公立学校全体を一律に競争的環境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウンタビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校「コミュニティ・スクール(仮称)」の導入が有効である。

新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール(仮称)」の導入については、地域や保護者の代表を含む「地域学校協議会(仮称)」の設置、教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編制の決定など学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大し、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきである。こうした新しいタイプの学校の導入により、保護者を始めとする地域住民にとっての選択肢の多様化のみならず、伝統的な公立学校との共存状態を作り出すことにより、健全な緊張感のもと、それぞれの学校間における切磋琢磨を生み出し、結果的に学区全体の公立学校の底上げにつながることを期待される。

また、モデル校による実践研究を行うに当たっては、校長公募制の導入、十分に広い通学区域の設定、教員採用における校長の人選の尊重、教育課程、教材選定、学級編制などにおける校長の意向の尊重等の要件を満たすよう努めるべきである。

総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第 1 次答申』平成 13 年 12 月 11

日, pp. 40-41.

学校運営協議会制度の制度化に焦点を絞った流れは表 1-4 に記載している。

葉養(2005)は, 学校評議員制度や学校運営協議会制度の制度化について, レイマン・コントロールの強化という文脈でとらえることが可能な一方で, 学校ガバナンスは学校の管理運営を多様なステイクホルダー間の力学に移行させるもので, 学校の管理運営ルートが制度化されればされるほど制度に乗れる人と乗れない人の区分けを明確化することにつながるとしている。また, 制度化に向けた議論が中教審初等中等教育分科会教育行財政部会で進む中で, 日高(前掲:77)は, 学校評議員制度と学校運営協議会制度との違いについて, ①外部からの意見の収集, ②制度の性格上権限がない, ③意見を述べるだけの制度, ④イエスマンが多い, ⑤成果にばらつきがあること, ⑥諮問機関であることから制度上責任主体として位置づけることが難しいと結論づけられていることを, 審議を分析する中で, 権限と責任をセットにすること, 合議制の機関とすることなどの意見が出され, これらの要件を満たす参画制度の創設を目指す事も併せて確認している。

表 1-4 コミュニティ・スクール制度化に至る経緯

時期 (平成)	施策	主体	概要
12 年 12 月	教育改革国民会議報告	教育改革国民会議	新しいタイプの学校として, コミュニティ・スクールの設置の促進を提言。
13 年 1 月	21 世紀教育新生プラン (レインボー・プラン)	文部科学省	新しいタイプの学校について検討することを決定。
13 年 12 月	規制改革の推進に関する第 1 次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言。
14 年 3 月	規制改革推進 3 か年計画 (改定)	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を決定。

14 年 4 月	「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」開始 (～17 年 3 月)	文 部 科 学 省	「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」について研究。
14 年 11 月	構造改革特区第 2 次提案	地 方 公 共 団 体 等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
14 年 12 月	中央教育審議会 中間報告「今後の学校の管理運営の在り方について」	中 央 教 育 審 議 会	「地域運営学校」(コミュニティ・スクール)について,その意義や制度の在り方について報告。
14 年 12 月	規制改革の推進に関する第 3 次答申	総 合 規 制 改 革 会 議	コミュニティ・スクールの法制化について提言。
16 年 3 月	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」	中 央 教 育 審 議 会	地域運営学校(コミュニティ・スクール)について,その意義や制度の在り方について答申。
16 年 3 月	第 159 回国会に 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)改正案を提出	内 閣	コミュニティ・スクールを設置可能とするため,法案を提出。
16 年 3 月	規制改革・民間 開放推進 3 か年 計画	閣 議 決 定	コミュニティ・スクールの法制化について決定。
16 年 6 月	改正地教行法成立,公布		
16 年 9 月	改正地教行法施行		

(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/suishin/detail/1312946.htm(確認日:2024年8月15日)より抜粋し、一部修正したものを掲載。)

木岡(2004)は制度化当初、学校運営協議会制度の特徴に関連して、学校を地域の教育ネットワーク中心として想定している90年代頃の教育改革に対して、校長が学校運営に関し必要に応じて地域住民や保護者に助言を求める仕組み、すなわち学校評議員の制度化が提起されて学校運営協議会設置に至ったと捉えられるとした。また、学校を中心とした教育ネットワークはいかに束ねうるのか、全体系を覆う意思はいかに調達されるのか等、少なくとも制度的には学校評議員の集まり、学校運営協議会のような組織がその役割を担うと捉えたうえで、いかに健全な意思を調達し、それを健全な合議によって決せられるかは疑わしく、関係者が十全に役割を分担して教育責任を果たすために各人の意思を調整するかが問題で、明示的な合議システムを組み込まなければ責任分担や責任遂行の実効性担保ができないとの指摘がされている(木岡前掲)。

また、学校運営協議会制度を保護者・地域住民等のステイクホルダーが学校のガバナンスに影響を及ぼすものとして、岩永(2008)は学校ガバナンスを「学校教育に関する政策の立案・決定から個別学校での経営実践までの諸過程における、意思決定をめぐる諸アクター間の政治的影響関係の総体」として、わが国の教育行政学では教育行政現象、学校教育を政治過程として諸アクター間の関係性を分析的に捉える研究が遅滞しており、学校ガバナンスにおける保護者の位置を考えた場合に「主体」の変化が部分的に生じているとして、権利論レベルで保護者は「親の教育権」が確認できていることから学校ガバナンスの主体は保護者であるとみなしている。しかし、法制上は学校運営協議会委員の保護者代表しか見出すことができず、学校運営協議会委員の承認権、意見具申権といったものはどの程度影響を及ぼしうるのか不明瞭で制度論として保護者が学校ガバナンスの「主体」として結論付けることができないため、統治「主体」となり続けようとする「客体」としての保護者という位置づけが現状をもっともよく表している可能性を指摘し、保護者の関与領域が各アクターの葛藤、成熟、含意の中で徐々に拡大していくものと考えており、「客体」という側面を持ちながらも「主体」であるという転換をいかなる制度と状況に求めるかが課題だと位置づけた(岩永前掲)。また、岩永とは異なる角度から論じたのが小島(2007b)で、日本の学校経営の基調の一つとして行政主導型の学校経営が存在を指摘し、保護者・住民の教育意思や利害が学校に組み込まれず、学校の意思形成・決定から排除されてきている状況を伝統的学校ガバナンスであると指摘する。特に、当時の企業経営におけるステイクホルダー(利害関係者)、とりわけ株主の利益や意

思を尊重する姿勢と仕組みを企業経営において確立されてきた点に触れ、学校運営協議会制度にもコーポレート・ガバナンスの発想が投影されており、「経営（陣）の暴走・不正を抑制し、株主の利益を重視した企業統治で、（中略）意思決定は取締役会《学校運営協議会》が行い、その執行は社長（校長）が行う。」としている（小島 2007b）。他方でコーポレート・ガバナンスの視点から学校運営協議会を見て、学校ガバナンスは学校の権限拡大を前提として、保護者・教育行政にとっての教育の成果を高めるために、学校経営をチェックする仕組みであるとする声も上がっていた（佐藤博志 2007）。

一連の学校のガバナンスに関わる改革は 2000 年以降の地方分権一括法の施行から始まり、教育の地方分権が進み、自律的学校経営が拡大していく時間の流れの中で、①「教育論」に基づく「開かれた学校」論として、学校施設開放、学校ボランティア、教育課程内外での地域社会や保護者との連携、②「行政改革」に基づく「開かれた学校」論として、学校の説明責任、学校運営への地域住民・保護者等の参加拡大を背景に政策課題化していく（仲田 2024a）。

第 3 節 2010 年代の地方教育行政改革と現行学校運営協議会制度の位置付け

第 1 項 教育委員会制度再編-平成 25 年中教審答申・平成 26 年地教行法改正-

平成 25 年 12 月に教育委員会制度の再編につながる中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」が出され、平成 26 年に地教行法改正、平成 27 年に改正地教行法が施行された。2013 年 4 月 15 日に内閣総理大臣が開催する教育再生実行会議においてまとめられた「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）」において、「合議制の執行機関である教育委員会、その代表者である委員長、事務の統括者である教育長の間での責任の所在の不明確さ、教育委員会の審議等の形骸化、危機管理能力の不足」といった課題が指摘され、地方教育行政の責任者を教育長とすることを柱とする改革が提言された。」（『今後の地方教育行政の在り方について（答申）』平成 25 年 12 月 13 日）。既述のような中教審答申、地教行法改正が行われたのは、2011 年以降に見受けられた教育委員会事務局（以降、基本的に教委事務局）や学校が絡む事件（大津市いじめ自殺事件）、大阪における体罰事件に関する不適切対応等が発端となった。いじめや体罰等の情報が教育委員会（事務局）に報告されず、教育長以下の事務局が事件を内々で処理しようとして、教育長以下の事務局を管理監督すべき教育委員会の機能不全ととらえられ、教育委員会制度の責任体制に根本的な欠陥があると

指弾された(小川 2014)。この時に指摘されたのが、(1)地方教育行政における責任体制の明確化、(2)迅速な危機管理体制の構築、(3)首長と教育委員会との連携強化、(4)地方教育行政に対する文科大臣の関与の強化が必要だと当時の下村文科大臣が主張しており(中嶋 2014)、教育委員会制度改革方策として、責任体制の明確化、教育行政の責任者を会議体の教育委員会ではなく教育長とすること、および、その教育長と教育行政に対する首長の関与の強化がされた(小川前掲)。後の改正地教行法において、主要な改正点として、①総合教育会議の設置、②大綱の策定、③新教育長の創設が挙げられる。

新教育委員会制度施行後に、平成 27 年に中教審答申『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申)』が出された。CS についての記述について次項以降で詳しく確認するが、教育委員会制度についての主な言及は下記のものが挙げられる。

(教育委員会制度の改革)

平成 27 年 4 月、教育委員会制度改革を柱とする「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律(平成 26 年法律第 76 号)」が施行された。新たな制度では、全ての地方公共団体に、首長と教育委員会を構成員とする総合教育会議を設けることとなり、同会議においては、教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育等の振興を図るための重点施策等について協議を行うこととなる。今後、総合教育会議の活用をはじめ、首長と教育委員会が共に手を取りながら、子供たちの豊かな学びと成長を一層支援していくことが重要視されており、両者のパートナーシップの構築は、学校と地域の連携・協働を推進していく力となる。

中央教育審議会答申『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申)』(平成 27 年 12 月 21 日), p. 7 より抜粋。

第 2 項 学校運営協議会制度普及の動き

(1)平成 27 年中教審答申・「次世代の学校・地域創生プラン(馳プラン)」

同答申は、「平成 27 年 4 月 14 日に文部科学大臣より中央教育審議会に対し、「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方について」の諮問が行われた。」⁽¹⁵⁾。答申の段階で幾つかの政策のコンセプトが章として示された。「第 1 章 時代の変化に伴う学校と地域の在り方について」、「第 2 章 これからのコミュニティ・スクールの在り方と総合的な推進方策について」、「第 3 章 地域の教育力の向上と地域における学校との協働体制

の在り方について」,「第4章 コミュニティ・スクールと地域学校協働本部の一体的・効果的な推進の在り方」が示された(「答申ポイント」p.1)。

第1章では,「これからの学校と地域の目指すべき連携・協働の姿」として,「地域とともにある学校」,「子供も大人も学び合い育ち合う教育体制の構築」,「学校を核とした地域づくりの推進」が示されており(「答申ポイント」p.1),表1-1でも確認した現行の政策に深くかかわるスローガンが打ち出された。第2章では,CSの在り方,推進方策として,制度的位置付けに関する検討と題して,以下の2点が示された。

表1-5 これからのコミュニティ・スクールの仕組みの在り方(制度的位置付けに関する検討)

(「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申のポイント)」p.1より抜粋)

「◆学校が抱える複雑化・困難化した課題を解決し子供たちの生きる力を育むためには,地域住民や保護者等の参画を得た学校運営が求められており,コミュニティ・スクールの仕組みの導入により,地域との連携・協働体制が組織的・継続的に確立される。」

「◆このため,全ての公立学校がコミュニティ・スクールを目指すべきであり,学校運営協議会の制度的位置付けの見直しも含めた方策が必要。その際,基本的には学校又は教育委員会の自発的な意志による設置が望ましいこと等を勘案しつつ,教育委員会が,積極的にコミュニティ・スクールの推進に努めていくよう制度的位置付けを検討。」(下線部筆者)

表1-5 からわかるように,同答申の公開時に正式に全公立学校への学校運営協議会設置という方向性が明確に示されたと同時に教育委員会の役割についても言及されていることがわかる。

(2)平成29年地教行法改正・義務標準法改正

同答申を受けて,順次,関連法制の改正を通して学校運営協議会制度と地域学校協働活動の推進が進められる。平成29年には地教行法改正が行われた。また,この時に「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(以降,義務標準法)も同時に改正された。先に地教行法改正について下記に記していく。

具体的には,「第四十七条の五 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校ごとに、当該学校の運営及び当該運営への必要な支援に関して協議する機関として、学校運営協議会を置くように努めな

なければならない。ただし、二以上の学校の運営に関し相互に密接な連携を図る必要がある場合として文部科学省令で定める場合には、二以上の学校について一の学校運営協議会を置くことができる。」(下線部筆者)として、学校運営協議会設置を努力義務化するとともに、新たな学校運営協議会の設置形態を示した。これらの点は、従来は教育委員会が所管校のうちからCSを指定するものとされていたが、改正法においては基本的に所管校全てに学校運営協議会を設置することとされ、特定校を指定する考え方から改められた(佐藤 2021, 三浦 2024)。加えて、「学校運営協議会は、前項に規定する基本的な方針に基づく対象学校の運営及び当該運営への必要な支援に関し、対象学校の所在する地域の住民、対象学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他の関係者の理解を深めるとともに、対象学校とこれらの者との連携及び協力の推進に資するため、対象学校の運営及び当該運営への必要な支援に関する協議の結果に関する情報を積極的に提供するよう努めるものとする。」(下線部筆者)として、学校支援そのものが協議事項になり、学校運営協議会に地域住民や保護者等との連携・協力の推進に資するという役割が加えられた(佐藤 2021)。佐藤(前掲)は、法改正によって、「学校支援」が加わることによってCSが学校支援活動の仕組みとして過度に認識されかねない点を指摘しており、協議機能と学校支援等とのバランスを学校や地域の実情に応じてどう図るかが課題になるとしている。

また、「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律」により、義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図ることを目的として、「基礎定数化に伴う教職員定数の標準の改正」,「事務職員の職務内容の改正及び「共同学校事務室」の規定の整備」,「学校運営協議会の役割の見直し」,「地域学校協働活動」の実施体制の整備等」が趣旨として含まれており、この改正により、「学校の指導・運営体制を充実し、地域との連携・協働を含めた学校運営の改善を図ることにより、複雑化・困難化する諸課題に対応する学校の機能強化を一体的に推進」することも目指された⁽¹⁶⁾。同法改正の要点として、本研究に関わる部分では、「教育委員会に対する学校運営協議会の設置の努力義務化,学校運営への支援について協議事項に位置付け,委員に『地域学校協働活動推進員』を加えるなどの規定の見直し(地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部改正)」,「地域学校協働活動」に関する連携協力体制の整備や「地域学校協働活動推進員」に関する規定の整備(社会教育法の一部改正)」が示される。

以上の関連法制の改正も行いながら学校運営協議会制度の普及拡大が推進されることになる。

第3項 学校教育領域と社会教育領域の「合流」

(1) 学校支援地域本部

学校運営協議会制度の法制化から、年々学校運営協議会設置校を拡大してきた。その一方で、同じ「地域」をフィールドとしている社会教育領域にも目を向ける必要がある。

時間は少し遡るが、学校運営協議会制度の法制化から4年後の2008年に学校支援地域本部事業が立ち上がった。2006年の教育基本法改正(特に13条)を受けて、学校教育と社会教育の関係づくりという観点から社会教育法を改正し、「学校・家庭・地域の連携のための具体的な仕組みを構築し、社会全体の教育力の向上をはかる連携推進施策が展開されていく。」(熊谷 2021)。

基本的方向4 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する

(3) 基本的方向ごとの施策

基本的方向1 社会全体で教育の向上に取り組む

①学校・家庭・地域の連携・協力を強化し、社会全体の教育力を向上させる
改正教育基本法第13条(学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力)の規定を踏まえ、「連携・協力」を掛け声に終わらせず、それぞれの役割と責任を自覚した上で、だれもが参加できる具体的な仕組みを持つものとして社会に定着させることを目指す。このため、学校・家庭・地域の連携協力のための様々な具体的仕組みを構築するとともに、社会全体の教育力向上に取り組む。

【施策】

◇地域ぐるみで学校を支援し子どもたちをはぐくむ活動の推進

学校と地域との連携・協力体制を構築し、地域全体で学校を支え、子どもたちを健やかにはぐくむことを目指し、「学校支援地域本部」をはじめ、地域住民のボランティア活動等による積極的な学校支援の取組を促す。こうした取組の成果をすべての市町村に周知し、共有すること等を通じ、広く全国の中学校区で地域が学校を支援する仕組みづくりが実施されるよう促す。あわせて、民間団体を活用し、学校と地域住民や民間団体をつなぐコーディネーター育成の取組を促す。

◇家庭・地域と一体になった学校の活性化

保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って学校運営に参画し、地域に開かれた信頼される学校づくりを進めるコミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)注1の設置促進に取り組む。公立学校の学校選択制について、資源配分の在り方と、これによる学校改善方策に関するモデル事業を希望する教育委

員会で実施することを含め、地域の実情に応じた取組を促す。また、学校の適正配置は、それぞれの地域が実情に応じて判断することが基本であるが、国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める。

『教育振興基本計画』（平成 20 年 7 月 1 日）pp. 15-16 より引用し、一部修正して掲載（下線部筆者）。

学校支援地域本部は、地域住民等の参画により、学校の教育活動を支援するしくみ（本部）をつくり、様々な学校支援活動を実施するためのもので、中学校区単位を基本とした「本部」を設置し、ボランティアの募集、学校やボランティアの活動ニーズの調整を行う（仲田 2019）。特に、地域コーディネーターが、ボランティアと学校、ボランティア間の調整を行う中核的な役割を果たし、より効果的な学校支援を行おうとする点に学校支援地域本部の特色がある（熊谷前掲）。ボランティアは、教育課程内外で学習支援、部活動支援、環境整備、登下校安全確保、学校行事支援など、その学校や地域の実情に合わせたかたちで関与する（仲田前掲）とされている。ただし、学校支援地域本部の発展にからみ、「学校支援」という表現が用いられるようになってきた点に留意しておく必要がある（熊谷前掲）。

（2）地域学校協働活動・社会教育法改正

第 2 項で検討したが、平成 27 年 12 月に中教審では、平成 27 年 4 月に文部科学大臣から「社会情勢の変化や教育改革の動向等を踏まえたコミュニティ・スクールの在り方や、今後全ての学校がコミュニティ・スクール化に取り組み、地域と相互に連携・協働した活動を展開するための総合的な方策、学校と地域をつなぐコーディネーターの配置のための方策、地域の人的ネットワークが地域課題解決や地域振興の主体となる仕組みづくり等について審議が要請」され、「初等中等教育分科会の下に『地域とともにある学校の在り方に関する作業部会』が設置され、地域における学校との協働体制の在り方に関わる事項に関して専門的な審議を深めるため、生涯学習分科会の下に『学校地域協働部会』が設置された」（「同答申」 p. 1）。

2015 年中教審答申では、第 1 章から第 4 章にかけて、学校運営協議会制度の普及拡大に向けた具体的な方策や方向性が書かれているが、学校運営協議会制度が持つ法定三権限のみならず、学校と地域の協働体制の構築の推進が強調されている。また、表 1-5 のように全公立学校が CS を目指すべきとの方向性が打ち出された。第 4 章では、「コミュニティ・スクールと社会教育の体制としての地域学校協働本部が相互に補完し高め合う存在として、両輪となって相乗効果を発揮していくことが必要であり、当該学校や地域の置かれた実情、両者の有機的

な接続の観点等を踏まえた体制の構築が重要。」として、CS と地域学校協働活動の一体的推進の可能性が提示された。この点は中教審生涯学習分科会で議論されており、学校支援以外にも活動の枠組みを拡充していくことで、学校を「支援」することに重きが置かれることを懸念して、学校と地域が「協働」していくための本部であるというメッセージを伝えるために、当初は「学校地域協働本部」として案が出されていたが「地域学校協働本部」としていくことで、地域本部が社会事業であるということが強調された(佐藤 2018:125-126, 丹間 2023:39)。また、補足すると既述の案に関する提案は当時の文科省生涯学習政策局社会教育課長(当時)によるもので、学校運営協議会制度に関する所管は初等中等教育政策局(当時)であるため、文科省内はもちろんだが、学校教育行政と社会教育行政を同時に推進する政策枠組みが提示されたことを意味している⁽¹⁷⁾。

地域学校協働活動は、「地域の高齢者、成人、学生、保護者、PTA、NPO、民間企業、団体・機関等の幅広い地域住民等の参画を得て、地域全体で子供たちの学びや成長を支えるとともに、『学校を核とした地域づくり』を目指して、地域と学校が相互にパートナーとして連携・協働して行う様々な活動」とされており⁽¹⁸⁾、「地域における教育力の低下、家庭の孤立化などの課題や、学校を取り巻く問題の複雑化・困難化に対して社会総掛かりで対応することが求められています。そのためには、地域と学校がパートナーとして連携・協働するための組織的・継続的な仕組みが必要不可欠です。また、次期学習指導要領が目指す『社会に開かれた教育課程』の実現に向けて、学校は地域との連携・協働を一層進めていくことが重要であり、地域においても、より多くの地域住民等が子供たちの成長を支える活動に参画するための基盤を整備していくことが求められています。」と、推進理由が提示されている⁽¹⁹⁾。

答申を踏まえて、様々な媒体を通して CS と地域学校協働活動を「一体的に」進めていく方向性が示されたが、強化させるために行われたのが、平成 28 年の社会教育法改正(平成 29 年施行)である。この時に、「教育委員会は地域学校協働活動の機会を提供する事業を実施する際には、地域住民等と学校との連携協力体制の整備や、普及啓発活動などの措置を講じることとされています。また、地域と学校をつなぐコーディネーターとしての役割を果たす者について、「地域学校協働活動推進員」として教育委員会が委嘱できることとする規定が設けられ」た⁽²⁰⁾。

また、前項でも確認したように、中教審答申を受けて平成 29 年に地教行法が改正され学校運営協議会制度も全公立学校への設置が努力義務化され、2 つの背景が異なる制度を一体的に推進することが法的に定められた。加えて、「学校運営に関する協議のみならず、学校運営への必要な支援についても協議するこ

と」,「学校運営協議会の委員として、『地域学校協働活動推進員』等の学校運営に資する活動を行う者が追加」されており,幾つもの方法で学校運営協議会制度と地域学校協働活動の結びつけが強化されており⁽²¹⁾,地教行法が学校運営協議会を,社会教育法が地域学校協働活動をそれぞれ規定して,推進員等のコーディネーターや活動の担い手が両方を架橋するかたちとなった(丹間 2023:38-39)。

表 1-6 地域と学校の連携・協働に関するこれまでの経緯

(文部科学省(2019)『地域学校協働活動-地域と学校でつくる学びの未来-』p.12より抜粋し,一部修正したものを掲載)

平成 14 年度 完全学校週 5 日制の開始

平成 16 年度 「地域子ども教室推進事業」(地域教育力再生プラン)(委託事業)を開始。(平成 18 年度まで)

地域の大人の教育力を活かし、子供たちの放課後や週末における体験活動や地域住民との交流活動を支援

平成 19 年度 厚生労働省との連携による「放課後子どもプラン」創設(補助事業)「放課後子供教室」の推進、「放課後児童クラブ」との連携の推進。

平成 20 年度 社会教育法改正。学校支援地域本部(委託事業)を開始(平成 22 年度まで)

平成 21 年度 学校・家庭・地域の連携協力推進事業(補助事業)の創設「学校支援地域本部」「放課後子供教室」等の様々な事業メニューの組み合わせが可能に。

平成 26 年度 ・「土曜日の教育活動推進プラン」開始

平成 25 年 11 月に学校教育法施行規則を改正し、学校における土曜授業に取り組みやすくするとともに、学校と地域・企業間の連携による土曜日の教育活動を推進

・「放課後子ども総合プラン」策定

平成 27 年度 ・「地域未来塾」による学習支援を開始

・中央教育審議会「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」答申

・「次世代の学校・地域」創生プラン策定

平成 28 年度 社会教育法改正

平成 29 年度 改正社会教育法施行。「地域学校協働活動推進事業」開始

「地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン」策定

地域学校協働活動も広がりを見せているが、志々田(2023)は「ガイドライン」等の影響で、地域学校協働活動の定義をめぐって地域と学校が役割や責任、資金や作業量等を折半して実施する活動や、地域学校協働活動推進員をめぐって従来の社会教育事業のコーディネーターとの差異をあまり明確にせずに配置促進しており、放課後子供教室や学校支援活動のコーディネーター等の事業運営のスタッフという「誤解」が広まっている点も指摘している。

(3) 文部科学省総合教育政策局の設置

関連法制の改正によって学校運営協議会制度と地域学校協働活動の結びつけが行われてきたことを取り上げたが、法改正のみならず文科省内の部局再編を行う事で学校教育政策と社会教育政策の「分断・縦割り」の解消を意識した推進が強化されることになる。

総合教育政策局設置の目指すもの

社会が大きく、かつ急速に変化する中で、生涯学習社会実現の重要性は一層高まっています。

一方で、生涯学習局又は生涯学習政策局が設置された後も、学校教育政策と社会教育政策とが縦割りで展開されているとの指摘もあり、生涯学習政策の一層強力な推進が不可欠と考えられます。

今回の組織再編により新たに設置される総合教育政策局は、これまでの取組を大きく前進させ、学校教育と社会教育を通じた包括的で一貫した教育政策をより強力かつ効果的に推進し、文部科学省の先頭に立って、誰もが必要となときに必要な教育を受け、また学習を行い、充実した生涯を送ることができる環境の実現を目指します。

局の名称については、学校教育・社会教育を通じた教育政策全体を総合的・横断的に推進する機能の重要性がより明確となるよう、「総合教育政策」を冠するものです。

「文部科学省の組織再編(平成 30 年 5 月時点)総合教育政策局の設置について(案)」より抜粋。(下線部筆者)

(https://www.mext.go.jp/a_menu/other/1405395.htm(確認日:2024 年 10 月 12 日))

加えて、文科省内の部局再編が行われることで、各地の地方教育委員会事務局においても対応するかたちで組織再編が行われており、部局再編が広く影響を

与えている。更に、地域を軸とした学校教育と社会教育の総合的な管理体制への移行が、学校とは直接関連しない社会教育の仕組みや取り組みを教育行政の枠組みから融解させていく動きをともなった教育改革になりうる(丹間 2023)との指摘もなされている。

元々、教育基本法改正に伴う社会教育法改正に対して姉崎(2010)は、2008 年社会教育法改正によって「学校教育と社会教育の関係についても、結果的に学校支援型社会教育の路線を追従する」と批判し、「法改正によって社会教育行政の範域を縮減し、学校支援型社会教育をより進めることになった」と指摘する。同様に石井山(2009)も、(2000 年代から)「学校との連携づくり」が政策的に重視しているとして、2017 年に開始された地域学校協働活動においても学校教育と社会教育の「接近」、「学校支援型社会教育」(姉崎前掲)の様相が確認できる。

ここまで、学校と地域の協働に関する政策において記述してきたが、「地域に開かれた学校」から「地域とともにある学校」に深化し、各地で脆弱化しつつある地域社会のつながりを学校を拠点に再生していこうとしているものの、学校支援地域本部を地域学校協働活動に改称したとしても学校と地域が双方向で動き、Win-Win の関係が生まれるわけではない(丹間 2023:38)だろう。確かに、地域の拠点や「つながり」の維持は大きな課題かもしれない。しかし、「学校を核」とするのか、「地域とともにある」べきなのかは、地域や学校によって状況、考え方が異なるものであるから地域や学校が判断するのが妥当であり、中央教育行政が提示する政策モデルが全てあてはまるものではないことが指摘できよう。

また、学校運営協議会制度及び関連政策に関する指摘は、2010 年代後半から2020 年代にかけて他にも幾つかある。柴田(2021)は公教育保障の観点から保護者や地域住民を取り込みながら展開する一連の改革について、「連携・協働のもとで、教育保障の責任主体として保護者や住民が組み込まれるともいえ」て、「どの地域に生まれたかによって得られる教育の内容や環境の違いを広げていく。地域の『実情』や『特性』とも表現しうるそうした違いは、新たな格差として顕在化するとともに、学校の成果に対しても大きな影響を及ぼす可能性を孕む。」と指摘する。加えて、「保護者や住民には学校への積極的かつ協力的な参加を求め、一方で学校にはそうした保護者や住民を前提とした学校運営を求めるとともに、関係構築による地域づくりに寄与することも期待する。」ため、この連携・協働そのものが当然視されるとそのための関係構築もまた三者の責任となる(柴田前掲)。このため、三者の関係が今後の公教育の前提条件だとするならば、連携・協働に乗れない保護者や住民をいかに包摂するかという点も含めて、条件整備という観点から行政の責任を捉える必要がある。」と指摘する声もある(柴田前掲)。加えて、「保護者や地域住民の教育要求を『自覚化』していき、行

動に移していくことが『学校参加』に求められるものであるとしたら、要求の積み上げのない『参加』や要求の自覚化と行動がない『参加』とは本来の姿ではない。そういった意味において、CS はあるべき『学校参加』制度としては多くの課題を有するもの」との声もある(山本前掲)。このため、学校運営協議会制度及び関連政策において学校・保護者・地域住民といった当事者による教育要求が積極的に行使されていない点、教育行政による条件整備の不足等、様々な課題が依然として存在し続けていることが確認できるのである。

第 4 節 小括

本章の目的は、学校運営協議会制度の変容過程を検討することで、本研究の背景を整理し、研究上の立ち位置を示すことであった。本章で確認した内容を下記に記していく。

1 点目は、学校運営協議会制度化当初の頃から、他の政策等の影響を受けて運用及び位置づけが変化していった点を確認した。例えば、学校運営協議会の役割として「運営への必要な支援」が追加されている点について、「教員の負担軽減を学校運営協議会の役割の中心に位置付けたいという意図があると考える」と可能性を指摘する声もある(西川 2018)。また、学校現場における学校運営協議会の位置付けそのものが拡大しており、特に第二次安倍政権以降の地方創生とも関連づけながら、「地域に開かれた学校づくり」を実現するための方策として制度が活用されている点も推察される。換言すれば、学校のガバナンス改革から地域の教育ガバナンス改革の手法として学校運営協議会制度の位置付けが転換している点である。また、補足的に述べれば「二以上の学校において、一つの学校運営協議会を置くこと」を、地域によっては拡大学校運営協議会とも呼ばれているが、こうした取り組みはあくまでも中学校区レベル、地域レベルにおける教育目標の共有や地域連携のカリキュラムづくり等で効果が期待できるかもしれない。しかし、拡大学校運営協議会の権力性が過度に強まる等して、各学校の運営の独自性が損なわれていく恐れも払拭できず、延いては地域内の教育が負の意味で同質的になることも考えられる。いずれにせよ学校運営協議会制度そのものは、制度化過程・制度化当初の趣旨から様々な制度・政策等との関連によって影響を受けていることが確認できる。

2 点目は 1 点目とも関連して、文科省が学校運営協議会制度の運用を「現場の実態」に合わせるかたちで地教行法改正を行い、学校運営協議会制度の趣旨に変化を加えたことである。文科省が、現場の実情に合わせるかたちで変化させ

ることは一見すれば現場への配慮として好意的にみることができる。しかし、学校のガバナンス改革の方策としても期待されていた同制度は、「法定三権限」のような強い権限を有するにも関わらず、実際の学校運営協議会では積極的な活用、関連する議論、学校や教委事務局への要求の実施が少なく、制度の導入主体である文科省(教育行政)によって制度化当初の趣旨から「矮小化」された状態になった。法定三権限について佐久間(2012)が指摘しているように、学校運営協議会の審議事項として取り上げられることは少なく、教育課程編成に関しても専門的内容も含まれるため保護者委員や地域住民委員等は議論に躊躇いを覚えるかもしれない。しかし、結果として、学校運営協議会を通して「教育意思」を教委事務局に対して伝達するルートが、地教行法改正、関連法制改正や関連政策との展開によって、結果的に制度趣旨が変化したかたちとなった。

3点目は、学校運営協議会制度に連なるかたちで学校教育(行政・政策)と社会教育(行政・政策)の「合流」が見受けられる点である。第1節で確認したように、臨教審答申の頃の開かれた学校では、学校に対して生涯学習・社会教育関連施設のように、学校の施設開放等も含めて地域の教育ネットワークに学校も参画することが意識されていた。しかし、数十年来文科省内組織でも生涯学習・社会教育関連組織の縮小が見受けられていたが、組織縮小のみならず社会教育法改正も行いながら、CS、延いては学校教育が抱える課題解決に社会教育が支援的に位置付けられている点も確認した。また、学校教育領域とも併せて、生涯学習・社会教育領域においても近年の社会課題解決に向けた取り組みが求められている点も一定程度見受けられる。

4点目は、政策動向、関連政策・制度に関する先行研究や資料等を手掛かりにしながら、①条件整備が不足した状態でCSの普及拡大が進められた点、②年々、学校運営協議会制度に強く依拠する「学校・家庭・地域」という構図が強化されて三者に責任が帰責されかねない点等を確認した。加えて、先行研究の幾つかは、政策や制度設計の批判を行うことは多くても制度導入・普及を行う教育行政への批判と意見提示、行政責任が希薄化していく状況への批判、具体的な解決方策の提示が多くはないことも同時に指摘できる。制度・政策動向を読み進める中で、「学校・家庭・地域」による実践が前提視されていることも確認できるが、三者に実践の責任等が帰責される恐れがあり(仲田 2015b)、加えて制度自体が自律的学校経営の施策という前提がある中で、教委事務局(教育行政)がどのようにしてCSに関与し、地域の教育自治において役割や責任を果たすかについて詳細に確認していく必要がある。

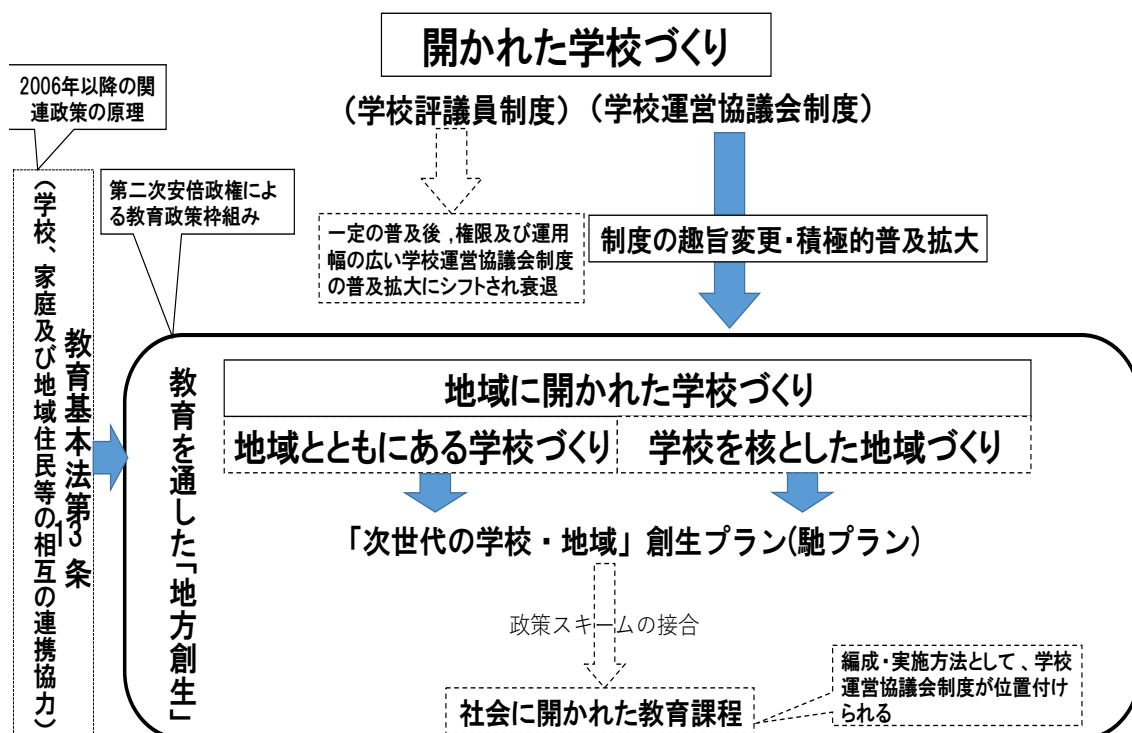


図 1-1 学校運営協議会制度関連政策の展開図⁽²²⁾

以上、本研究の背景となる学校運営協議会制度の変容過程及び諸課題について確認した。本章で確認した内容を踏まえながら、学校運営協議会制度の運用及び取り組みに関わる教育行政を分析し、地域レベルにおける教育自治の展開をみていく。当初は学校ガバナンス改革のために制度化された学校運営協議会制度だが、近年では地域レベルの教育を動かすための中心的施策として用いられる傾向があったが、導入側の市町村教委事務局はどのような CS の運営、地域社会において当該学校の特徴や課題、自治体、地域の実情を踏まえているのか。自治体内の様々な施策等とどのように関連づけながら三者と向き合って教育条件整備を行いながら教育自治の一部を担っているのかをみていくこととしたい。

注

(1) なお、総合規制改革会議第一次答申から教育改革国民会議といった「コミュニティ・スクール立案過程」については、黒崎(2004)に示されている。

(2) 「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）について」より。

https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm（確認）

- [日:2020](#)年11月14日)。
- (3) 文部科学省(2023)「令和5年度コミュニティ・スクール及び地域学校協働活動実施状況調査(概要)」。
- (4) 文部科学省 HP より抜粋。
https://www.mext.go.jp/b_menu/kihon/about/mext_00003.html([確認日:2024](#)年10月14日)。
- (5) 小林(2019)に掲載したものに加筆修正を加えたものを掲載している。出典は、次の文献である。山崎保寿(2018)「第1章 社会に開かれた教育課程を実現する教育環境」,山崎保寿編『社会に開かれた教育課程を実現する教育環境』静岡学術出版,pp.6-23。
- (6) 注3に同じ。筆者が公開データから抜粋して、復元・掲載している。
- (7) 小林(2019)に掲載したものに加筆修正を加えたものを掲載している。山崎(2018),猿田(2017)を改変,統合したものである。猿田真嗣(2017)「『社会に開かれた教育課程』の実現と地域社会との連携(特集 新学習指導要領が教育制度に問うもの「社会に開かれた教育課程」の実現に向けた制度設計)」『教育制度学研究』第24号,pp.2-18。
- (8) 大畠(2014)より一部引用。
- (9) 文部科学省(2019)『地域学校協働活動-地域と学校でつくる学びの未来-』より。
- (10) 「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について(通知)」(文教地第244号)(平成12年1月21日)。
- (11) 「学校教育法施行規則等の一部改正について(学校評議員等関係)」
https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2010/04/06/1230703_001.pdf([確認日:2024](#)年10月16日)。
- (12) 注11に同じ。
- (13) 注11に同じ。
- (14) 木岡(2001:61)より。
- (15) 中央教育審議会『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について(答申)』平成27年12月21日 p.1。
- (16) 「義務教育諸学校等の体制の充実及び運営の改善を図るための公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律等の一部を改正する法律(概要)」より(確認日2024年10月13日)。
- (17) 『地域学校協働活動の推進に向けたガイドライン文部科学省 参考の手引』平成29年があるが,「地域学校協働活動」についての連絡先は,生涯学習政

策局社会教育課地域学校協働推進室〔学校地域連携・協働推進プロジェクトチーム〕で、「コミュニティ・スクール」については、初等中等教育局参事官付（学校運営支援担当）付〔学校地域連携・協働推進プロジェクトチーム〕と記されている。

なお、令和2年3月に「これからの学校と地域コミュニティ・スクールと地域学校協働活動」を公開しており、同資料には明確な連絡先は記載されておらず、加えて、表紙にはキャッチフレーズとして「全ては子供たちのために」と記されている。

- (18) 文部科学省(2019)『地域学校協働活動-地域と学校でつくる学びの未来-』p.1より。
- (19) 「地域と学校の協働体制の構築に向けた法改正について」<https://manabi-mirai.mext.go.jp/document/siryou/index.html>(確認日:2024年10月12日)。
- (20) 文部科学省(2019)『地域学校協働活動-地域と学校でつくる学びの未来-』p.1より。
- (21) 前掲資料 p.4より。
- (22) 小林(2019)に掲載したものに、本章の検討内容を踏まえて大幅に加筆修正したものを掲載している。

第2章 学校運営協議会制度関連研究の動向

はじめに

序章では、本研究の目的等を説明するために主要な先行研究をレビューしたが、十分に多くの文献を取り扱うことはできていない。そこで本章では、学校運営協議会制度関連研究の動向をレビューし、先行研究の動向と課題の整理を通して本研究の位置を示す。この作業を通して、第1に、学校運営協議会制度の法制化段階で争点化した部分に研究が集中している点、第2に、学校ガバナンス論から「地域づくり」論へと研究動向が移行している点を指摘する。2つの指摘を通して、学校運営協議会制度関連研究において教育行政が与える影響を検討する必要性を示す。

本章では、以下の構成をとる。

第1に、現行の学校運営協議会制度とも関わる「開かれた学校づくり」に関する研究を検討して、近年における学校運営協議会研究との相違について把握する(第1節)。第2に、2004年の法制化以降の学校運営協議会制度が、制度化・制度導入に関する研究にどのようなものがあり、同制度の特徴が指摘されてきたのかを整理する(第2節)。第2に、学校運営協議会制度が実際に学校現場でどのような運用がされているのか、CSの事例研究を行った研究を主な素材としながら、各論稿がどのような問題意識・視点で同制度及びCSの実態を指摘してきたのかを概観する(第3節)。最後に本章の知見を整理し、次章以降で行う事例分析の分析課題を設定する(第4節)。

第1節 開かれた学校づくり

本節では、学校運営協議会制度に関する研究を検討するにあたり、学校運営協議会が制度化される前から意識されていた開かれた学校づくりに関する実践・研究の概要を確認することで、学校運営協議会制度の制度化前に保護者、地域住民等による学校参加についてどのような点を評価していたのか等を把握する。

1章で確認したように「開かれた学校」という言葉は、1980年代から用いられることが増えており、特に「開かれた学校づくり」に関しては、臨教審答申から

徐々に意識されはじめた。その後、次節以降で詳しく記していくが、地方分権改革の影響もあって自治体の教育改革の一環としての開かれた学校づくりが各地で行われた。しかし、開かれた学校は、政策用語として意識されていたものに限らず、「教師、子ども、保護者、住民(地域の機関を含む)の学校参加」による学校づくりを意味する(浦野 2003, 宮盛 2015)ものも一定数紡がれてきており、学校評議員制度、学校運営協議会制度、三者協議会によって構成メンバーも様々である(宮盛前掲)。次節以降、学校評議員制度・学校運営協議会制度を詳細に取り上げるため、本節では開かれた学校づくりの代表的な実践を取り上げ、その特徴を確認する。

1 つ目に取り上げるのは、開かれた学校づくりの実践の先駆け的取り組みである高知県の奈半利町立奈半利中学校である。高知県では、1997 年に橋本大二郎が県知事に 2 期目の就任をした際に、「土佐の教育改革」として同氏によって、開かれた学校づくりが全県で進められた。かつての勤評闘争時に県教委と教職員団体との対立が後に根深く残り、大きな課題となっていたため、「子どもたちのための教育」という認識の下、改革が進められていくことになる(吉良 2003)。改革の方針は、「1 教員の資質・指導力の向上」、「2 子どもの基礎学力の定着と学力の向上」、「3 学校・家庭・地域の連携による教育力の向上」が示され(吉良前掲)、具体的には、①教員採用増、②長期社会体験研修、③授業評価システムの導入、④地域教育推進協議会、⑤地域教育指導主事の派遣、各校に「開かれた学校づくり推進委員会」の設置等を進めた(上村 2003, 宮盛 2019)。加えて、県民中心の「土佐の教育改革フォローアップ委員会」が立ち上げられ、年 2 回開催しながら 2006 年に検証と総括の提言を行うために「教育改革 10 年を未来につなげる会」が設置された(宮盛前掲)。また、同県の開かれた学校づくりを進めるにあたって重要なのが地域教育指導主事制度である。橋本・岩永(2002)は「連携活動が動き出す契機やその形態・内容はさまざまであってよいが、それらが単なる例外的な典型事例としてではなく、多くの学校で実践されるためには、少なくとも学校と家庭・地域の連携の初動段階では、地域単位の教育に責任を負う教育行政機関が担う必要があ」という問題意識から、学校・家庭・地域連携を促進していくために必要な教育行政の役割としての地域教育指導主事に関して分析している。橋本・岩永(前掲)は、三者の対話の契機をつくることが重要として、地域教育推進協議会が有効に機能した可能性や、教職員の「多忙感」、学校教育を専門家に任せることを善とする「閉鎖的学校観」の存在可能性とこのような意識を払拭する教育行政の条件整備や各学校における有効な連携活動の工夫が必要としている。また、連携活動の目標・内容・効果などを日常的に考え、実践していくことのできる人材配置の必要性も指摘しており、地域教育指導

主事が配慮や工夫(アイデア提示)をすることで学校と家庭・地域間の議論の調整, 連携施策を地域の実情に即して具体化する際の推進役として機能しているとしたが, 財政上, 全ての自治体で配置可能ではないため, 各学校で連携を担う教員を数名ほど分掌として位置付けることも提起している。橋本・岩永の指摘点については, 本研究にも通じる部分も幾つかあるが, 地域教育推進協議会の設置が自治体単位であること, 地域教育指導主事個人の力量や取り組みによって左右される部分が大きく, また, 学校, 地域の状況, そして市町村教委事務局による条件整備までの詳細なプロセスが記されていない点に留意しておく必要がある。

土佐の教育改革が行われる中, 特に, 奈半利中学校では「三者会」が設置され, 様々な活動が実施されてきた。同校では, 「共和制」として「共和制推進要項」を作成して, 生徒・保護者・地域住民の三者が「それぞれの立場に応じた権利と責任を自覚し合い, 三者にとって魅力的な学校を創造することを目指して」おり, 年に一度三者会が行われていた(笹田 2004)。三者会で「合意されたことは, 次年度の学校運営で実施する」とされており, 協議機関であるだけでなく議決機関の役割も担っている(小松 2001, 笹田前掲)。設置の目的は, 「お互いに要求や要望を出し合い, そのことの実現を目指し活動する。しかしそれだけにとどまらずさまざまな課題に対して共通理解を深め, 奈半利中の『生徒, 保護者, 教職員』として連携の質の向上を図る。そして学校生活を活性化するため, 三者がそれぞれの立場で責任と権利に基づき, 主体者意識を持って, 目指す学校増に近づく。」ことが示され, 各立場から要求書を出して集約し, 各立場から質疑していくことで理解を深める等していく(小松前掲)。組織や会の持ち方としては, 推進と調整は教職員組織の「共和制推進部会」が, PTA, 生徒会組織と連携して進めることで行われた(小松前掲)。第1回三者会では, 教職員3人(校長・教頭・生徒会顧問), 保護者5人(PTA役員ら), 生徒17人(生徒会役員・各クラス代表委員・クラブ長ら)の計25人が出席しており, 事前に三者の代表者がアンケート調査・集約した要望を提示した(笹田前掲)。三者会に議決機関としての権限を委ねているが, 笹田(前掲)によれば, 「同校が地元密着型」の学校であるため, 地域住民としての保護者からの信頼が厚いため, 議決権を三者会に委ねても最終的な学校運営上の判断は教職員の意思が反映される可能性が大きいため, 同校では三者会が議決機関として存立し得る点を指摘していた。

2つ目に取り上げるのは, 開かれた学校づくりの実践の代表的存在である長野県辰野高校である。辰野高校では1997年に, 「より良い学校づくりのために三者が主体的に参加し協力していくとの合意のもとに」, 「三者協議会」(生徒・父母・教職員参加)の設置, 同校の教育に関する問題や課題を地域住民や企業,

町、教職員、生徒が集まって意見を交わす「辰高フォーラム」(年1回)の開催、授業改革等を通して、学校づくりを行った⁽¹⁾。同校は、地域に評判の悪かった学校を『開かれた学校づくり』によって改善していこうと地域の代表者との懇談会を三年間続けたが失敗しており、その原因として、教職員と地域代表者のみの懇談会であって、教育委員長や区長たちからは「学校は服装や頭髪など地域で評判の悪い生徒たちに対して規律と指導を強化しろ」と要求されており、地域に学校を開いたにもかかわらずかえって公共性が閉ざされたことに端を発する(宮下 2010)。そこで、「生徒たちのいい活動を知っている地域の人々や父母、そしてなによりも生徒たちが参加できるように」フォーラムを転換して「父母・生徒一般住民が参加することによって、生徒と住民の討論、生徒・教職員・父母・住民の討論という公共の場を創り出し」、「生徒たちは地域に出て、地域住民との文化活動を始め、さらに地域問題の調査と地域づくりの活動を始め」た(宮下前掲)。この一連の取り組みから学校や地域のことについて自分たちで決定できること、学校や地域を変化させていくことができることから自己肯定感を高め、学校・地域への満足感や参加の意思決定を高め、生徒を中心とした教職員・父母・住民による学校共同体づくりを推進し、地域共同体づくりにも貢献できることがわかった(宮下前掲)との声もある。また、同校では生徒・父母・教職員の三者による教育目標づくりとして「わたしたちの学校づくり宣言-長野県辰野高等学校 学校憲法宣言-」を作成して、どのような学校づくりを望んでいるのか、全生徒、全父母、全教職員にアンケートをとり、三者に共通して希望の多かった項目によって原案をつくり、三者の代表で宣言文づくりをすすめた(宮下 2001)。そして、この宣言を宣言で終わらせずに、三者の協力で学校づくりを進めていくシステムとして、高知の実践を踏まえて三者協議会が設置された(宮下前掲)。同校の三者協議会は、生徒代表 9 名、父母代表 5 名、教職員代表 3 名、事務局 2 名、職員代表は教頭、教務主任、生活指導主任で構成され(校長は協議会を主宰するが職員代表として入ると協議会が決定権を持つため入っていない)、生徒会役員と PTA 役員をあてることで生徒会活動と PTA 活動を活性化させることも目的であった(宮下前掲)⁽²⁾。議題は様々で、アルバイトについての校則改定、施設・設備、生活指導上の問題、授業改善(教育課程づくりの民主化)、標準服等で、民主主義・公共性を創出することを説明している(宮下 2001, 宮下 2010)。また、辰野高校に関わる諸活動の活性化について意識されている部分が大きかったが、例えば平田(2007)においても学校協議会の取り組みを通した子どものエンパワーメントに着目しており、すなわち多様なアクターによる学校運営への一定の参加を認めることのみならず、各種協議会の活動を通した子どもの成長・発達に期待を込めながら行われていた点も踏まえておかなければならない。

学校評議員制度や学校運営協議会制度が主流になる前にも開かれた学校づくりが各地で進められていた点を確認した。先駆的事例及び研究を取り上げたが、しかし、周知のように現在の「開かれた学校」は、学校運営協議会制度が中心的制度としており、特に「地域に開かれた学校づくり」として地域づくりの一側面としての学校の位置付けが認識されているようにも捉えられる。既述のような子どもの(会議体への)参加を伴う学校運営協議会制度運用は一部確認できるが⁽³⁾、制度設計上は子どもも教師も委員として基本的には含まれず保護者・地域住民等を主要な委員として理解する状態が根強い。

第2節 学校運営協議会制度化過程・制度導入に関する研究

第1項 制度化過程・制度的特徴への着目

学校運営協議会制度の制度化過程において検討された論稿を概観すると、学校運営協議会制度の特質を踏まえたうえで制度理念の考察がなされており、制度の利点や期待、懸念できる課題が指摘されている点を確認できる。

学校運営協議会制度が法制化される頃、制度導入にかかる問題点や予測される課題について論及する研究が多かった。その中、同制度の法制化に向けた地教行法改正審議過程(法案)の問題点を指摘したのが大田(2005)である。大田は「運営協議会の委員が教育委員会による任命であること、教育委員会による指定校制度、運営協議会の権限が人事に関して意見が『尊重される』ものの、実質的には人事も予算においても権限はないこと」(p. 76)、「教育委員会、学校運営協議会そして校長との権限および責任の関係もまた不明確」であり、「学校評議員制度と学校運営協議会との関係も不問にふされたまま」(p. 77)であることを懸念していた。また、制度的不備を指摘することに加えて、学校運営協議会委員として関わる「親や地域住民の声(voice)を無条件に至上のものとしてしまうことにも問題がある(後略)」と述べる(p. 77)。換言すれば、教育に関して「素人」でもある親や地域住民が、適切に学校運営に関われるかについて疑義を唱えているのである。そこで、大田は「親や地域住民に対して、運営協議会のメンバーとしての研修や、親や地域住民一般に対する情報や広報活動も必要」との見方を示す(p. 77)⁽⁴⁾。また、学校運営協議会制度の導入に際して、「地方教育委員会制度の形骸化が問題になっている。こういった問題も放置したまま、教育委員会にゆだねている点が問題」(p. 77)として⁽⁵⁾、制度設計上の課題、同制度における教育委員会の位置、ならびに教育委員会制度が抱える課題を指摘している。大田が指摘した課題は現在もなお指摘され続けている。

一方、学校運営協議会に備わる評価や支援に関して検討した伊藤（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おり、協議会外部のチェック機能の重要性について言及し、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。しかし、制度化直後に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を唱えているため、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。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いることから、委員の資質・力量向上が学校運営協議会の課題の 1 つとして指摘することができる。

地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 47 条の 5 で定められている学校運営協議会制度の大きな特徴として、「地域住民」，「保護者」が委員として一定の権限を行使できる点にある。この制度的特徴に対して葛西（2014）は、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のかについても検討を要するが、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言えないとして、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・要求を求めるといふより、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（葛西前掲）。その上で同制度は親の教育権を基礎とした制度の仕組みになっていない点を指摘し、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」（当時：地教行法 47 条 5 の 2 項）点について疑義を呈する（葛西前掲）。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おり、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、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（葛西前掲）。

以上の検討を踏まえて、葛西（前掲）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、親の教育権の再考にとって重要な視点を提供している。

加えて、葛西（前掲）は地域住民を委員の構成員としている点、教育委員会が委員の任命権を持つことへの懸念を示しており、学校への親の教育意思の反映が限定的になるとして、「父母に学校への『連携及び協力』を求めながら、親集団と学校（教師集団）とは直接的で相互のコミュニケーションの場を与えられていない」（p. 185）ことから、「地域の住民」意思、集団化されていない一部の親の意思を介し、加えて、制度そのものが親の教育権を概念の基礎として含んでおらず、学校支援を目的とした「親集団の擬制的な教育意思・同意が調達されうる制度」と概括している（p. 185）。これらの検討内容を踏まえて葛西（前掲）は、保護者委員が既存の親組織である PTA を活用する点、「保護者委員」の比率を地域委員より多くし、教師委員を必ず入れること、学校運営協議会が決定・承認のための機関であるより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合意に向け、やり取りされるようにしていくことなどを仮説的に提示した（p. 186）。

葛西の指摘と関連して、教師集団、延いては、教師・保護者・地域住民といった三者の関係について考察し、参加・共同決定型 CS の可能性と課題を考察したものとして、岩永（2011）が挙げられる。岩永（前掲）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（中略）、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」との立場を示しており、「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」と指摘し、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提示する。岩永(前掲)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、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言及する。また、①学校運営協議会に関わる諸アクターの対等平等性の担保の問題、②保護者・地域住民委員とそれ以外の者との関係、委員以外へのフィードバックの方法、葉養も指摘する制度に乗れない「弱い家族」という家族の階層差の問題、③学校運営協議会の権限と教職員の専門性との関係をどのように考えるのかについて問題提起をしており、特に葛西の指摘とも関連するが、保護者・地域住民の発言権や決定権が強化されるにつれて、教職員の専門性が相対的に軽視されること、さらには学校支援型CSの普及を指摘している(岩永前掲)。なお、葛西、岩永の研究成果の発表時期と前後するが、次項で取り上げる制度運用・制度評価において、両者の理論的指摘が実際に事例研究にて検証されている。

各論稿では学校運営協議会制度の特質を踏まえたうえで制度化過程や制度の特徴について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る。特に学校運営協議会制度による弊害については、これまでの学校参加制度と比較して保護者・地域の権限が強くなり、教師の教育権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。そして、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も言及されており、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性が当時の指摘から考えることができる。この点で、学校・保護者・地域住民という既存の枠組みにとらわれない見方からも制度設計再考の余地がある。

第2項 制度導入への着目

学校運営協議会制度が制度化後、各教育委員会の判断で学校に学校運営協議会が設置されていく。学校運営協議会制度が制度化された際に、CSの研究指定校の取組、学校運営協議会設置を予定している市町村教育委員会の事例研究を通して、同制度の特質を明らかにしようとしたのが日高(2009)である。日高(2009)は事例検討を通して、学校運営協議会制度がこれまで実施されてきた自

自治体の教育施策を「後押し」する側面があることを指摘した。さらに、一事例からの知見であることに留意する必要があるが、学校運営協議会の性格や設置の意図・在り方が、教育委員会の判断や条件整備によって多様化する点、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が指摘されている。具体的に述べれば、制度導入を行う教育委員会の政策的意図によって、自治体におけるCSの在り様が変わってくることが仮説的に提示されたのである(日高前掲)。

そこで、制度導入期の日高の研究成果と課題を受けて、橋本他(2012)は制度が自治体レベルでどのようなものとして捉えられ、導入が試みられているのかについて検証している。加えて、学校現場の制度受容、ならびに活動の展開を明らかにすることで日高の仮説を乗り越えようとしている。橋本他(前掲)が、事例分析を通して見出した知見のうち、ここでは3点に着目したい。第1に、導入当初の校長や教職員の不安感・抵抗感に対し、各校が学校課題として認識している事項を保護者や地域住民とともに解決していくための組織として学校運営協議会を教育委員会が位置づけ、学校運営協議会の先行事例の成果を教育委員会が紹介し、さらには既存の学校支援組織を活用した協議会組織づくりを行うなどして、制度導入の不安感・負担感の解消までのプロセスを提示している(橋本他前掲)。第2に、学校運営協議会において学校運営方針の承認や意見の提示などではなく、制度の趣旨とは異なる活動に軸が置かれていたことが指摘され、第3に、制度導入のプロセスにおける学校教職員・保護者・住民の中で、学校運営協議会の活動への関心や理解に温度差があることが指摘されていた(橋本他前掲)。以上、教育委員会が各校の独自性、校長の意向、地域の実情を理解したうえで、学校運営協議会の組織づくりや学校現場主体ですすめるように支援するスタンスが存在している点を指摘していた。だが、あくまでも2事例の分析であり、教育委員会担当者と校長のオーラルデータに依拠していたため、知見の一般化には難がある。しかしながら、制度導入における教育委員会の存在に着目した貴重な研究として位置付けられる。

本節で取り上げた先行研究では様々な制度的課題が指摘されていた。各指摘を確認することも含めて、学校運営協議会の構造分析に関する研究を検討して、学校(校長、教師)に視点をあてた研究、保護者に視点をあてた研究、地域住民委員に視点をあてた研究等、アクター間関係に関する研究の状況を確認する。いずれも、同制度の施行当初の段階で、各アクターがいかなる機能を発揮するかについて注目が寄せられてきたこと、学校運営協議会及びCSの構造の分析にも研究関心が集中し続けてきた点を確認することになる。

第 3 節 学校運営協議会制度運用・制度評価に関する研究

第 1 項 量的アプローチを主とした研究

佐藤編著(2010)は、導入当初の学校運営協議会を設置している学校全てに実施した質問紙調査、事例調査のデータ(回答校 185 校、回収率 86.9%)を分析・考察し、成果を報告しており、対象校の校長が回答した質問項目は、①学校環境ならびに校区地域環境、②コミュニティ・スクールへの期待と成果に関する意識、③学校運営協議会の組織と活動状況、④学校運営協議会の議事と意見具申、⑤学校運営協議会の権限のとらえ方、⑥コミュニティ・スクール制度をめぐる意識、⑦教育委員会に期待するサポートの 7 点が設定されている。知見を確認すると、制度への期待として、学校運営協議会を設置することで、「学校が地域に情報提供」、「特色ある学校づくり」がすすむ点、「地域が協力的」に、「学校が活性化」、「教職員の意識改革」、「保護者が協力的に」なる点が提示されていた一方で、「適切な教員人事」といったような、既に地教行法に規定されている権限事項への期待が低いことが数値的に示されていたのである(佐藤 2010)。そして、「よく取り上げられる議題」として、「地域人材活用」「学校評価」「学校行事」「地域等の協力」「授業改善」といった学校支援関連の項目が上位に挙がることを示している。「ファンド」や「教員任用」については、もっとも取り上げられる数が少ない 2 項目であることが示されている(屋敷 2010a)。すなわち、学校と学校外の関係にかかわる内容が多く取り上げられているのが、学校運営協議会の実態であった。だが一方で、学校運営に関する教育委員会への意見表明や教職員任用に関する意見表明に利点を感じて、制度導入に踏み切る場合があることも指摘されている点にも留意しなければならない(本田 2013)。また、梶(2010)は「学校運営協議会を運営する上での課題」として、「委員謝礼や活動費」、「管理職や担当教職員の勤務負担が大きい」点等を挙げている⁽⁶⁾。

佐藤(2017)は、CS の全国的実態を明らかにすると共に、学校運営協議会設置規則の在り方(タイプ)が校長の CS をめぐる成果認識や評価に及ぼす影響を検討した。特に重要な取り組みの 1 つとして、「承認」「運営意見」「任用意見」といった法定権限規程の 3 権限を、「完全型」「制約型」「欠損型(1 欠)」「欠損型(2 欠)」という 4 タイプに分類を行った点である⁽⁷⁾、研究の概要を述べれば、既定の在り方として、自治体が属する地域性の影響をより強く受けていることが指摘されていたのである。そして、各権限の扱いが学校運営協議会の権限行使率や派生活動実施率にも関係していることが述べられている。これに加えて、校長の自己評価が権限規程の在り方に関係していること、教育委員会規則であ

る学校運営協議会設置規則の在り方が CS の運営に影響を及ぼす可能性を指摘した点は興味深い(佐藤前掲)。

しかし、量的アプローチには課題点もある。第 1 に、校長や教育委員会関係者を対象とした質問紙の配布が主である点、第 2 に、CS の「成果」を問う志向が強いため、より広い視野を持った量的調査が一方で望まれる。

第 2 項 質的アプローチを主とした研究

大林(2015)は、学校運営協議会自体が「意思決定」という役割に視点が集中している点等に問題意識を持ち、学校運営協議会設置による学校教育の改善過程に着目した点に独創性がある。特に、ソーシャル・キャピタルの蓄積が改善に影響を与えている点を指摘している。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。大林は学校運営協議会が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、佐藤編(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。「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おり、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た結果、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、互酬的関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(大林前掲)。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きるとしており、また、校長が学校運営協議会を用いて解決すべき学校課題を明確にし、校長

のビジョンをはじめとした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た(大林前掲)。だが、一連の知見は 2 つの小学校の事例から明らかにしたもので、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できないだろう。また、この研究は CS 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点に留意しなければならない。

しかしながら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、フィールドワークで多くのデータを集めるのは困難である。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課題点として言えるかもしれない。

大林(前掲)は学校運営協議会設置当初は、学校と地域の間で意見のずれや認識の相違が生じていたことを指摘していたが、実践を重ねていくにつれてソーシャル・キャピタルを蓄積していくことで両者の関係性が深まっていった様相を提示している点は興味深い。特筆すべきは、校長が学校課題に応じて、学校運営協議会の役割を位置付け、地域住民・保護者と教員間のネットワーク形成をすすめるなど、地域住民と保護者を包含していくかたちで教育活動を行うことをはじめとした校長のリーダーシップの重要性を提示した点は、今後の学校運営協議会を活用した学校経営を考えていくにあたって重要である。

岩永(2008)は、学校ガバナンスを「学校教育に関する政策の立案・決定から個別学校での経営実践までの諸過程における、意思決定をめぐる諸アクター間の政治的影響関係の総体」であるとの見解も示しており、わが国の教育行政学では教育行政現象、学校教育を政治過程として諸アクター間の関係性を分析的に捉える研究が遅滞していることを指摘する。この岩永の指摘に対して、学校ガバナンスをめぐるポリティクスに着目したのが仲田(2015)で、学校運営協議会の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(前掲)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く、むしろ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(仲田前掲)。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

していったと指摘している(仲田前掲)。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としている(仲田前掲)。

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関連の問題についても言及しており、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(仲田前掲)。この状況を踏まえて、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、CS 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、この知見を析出した事例校では、CS 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おり、その際に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問題を浮き彫りにしている(仲田前掲)。また、仲田(前掲)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おり、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、署名を全保護者に求めており、「確認書」は地域委員と管理職の発意から学校運営協議会として推進し、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に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、この様相も描かれている(仲田前掲)。

以上のように、委員間関係の論稿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様々な決定に関与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。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(前掲)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、学校運営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ってポリティクスが生起されずとして、学校運営協議会におけるポリティクスの存在を提起するに至る(仲田前掲)。

従来の学校現場において、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、

先行研究で取り上げられているような状況が発生することも十分考えられる。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もある。とりわけ、教職員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もある。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ま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求められている。それでは、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、それがどのような関わりと実践の結果を生むのだろうか。教師が学校運営協議会の各アクターをどのように捉えて行動しているかについても確認することで、円滑な学校運営協議会の運営と実践を考えるにあたって知見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対象として、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事務局職員にも着目する必要もある。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CS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」の割合がおよそ4割であることを示した。現在となっては、CS指定校数は大幅に違うが、校数増加によって教委事務局職員が学校運営協議会に参加しているケースが増えていることが予想される。だが、教育委員会事務局職員が実際に、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の詳細はあまりわかっていない。この点を明らかにすることで学校運営協議会を捉えるうえで新たな視点を増やすことが必要である。加えて、辻村（2016）は俯瞰的視点から、学校運営協議会における学校・保護者・地域住民の構図に、教育行政機構を位置付ける必要性を述べるが、具体的例証には至っていない。

第2項で取り上げた論稿の中には、期待を込めて導入された学校運営協議会制度が逆機能や予期せぬ弊害を生むことに触れているものもあり、これらは今後の制度運用、制度設計を考えていくにあたり重要であり、研究動向全体に対しても重大な指摘を投げかけている。

第3項 実践的研究・実践報告の増加

そして、近年の動向として急速に蓄積されているのが、学校運営協議会、CSに

におけるアクションリサーチによる実践的研究である。傾向としてよく見受けられるのが、CS に勤務する教員が勤務校を事例として、学校改善を企図しながら、質問紙調査、学校運営協議会のコーディネート、CS として行った各種実践の振り返りなどである(例えば小島 2015 等)。これは教職大学院で研究を行う現職院生による取り組みの増加が影響していると考えられる。例えば、勤務校で CS の導入を行うことで学校や校区の独自性を活かした実践を志向する研究や(例えば、堤 2021 等)、CS と地域学校協働活動の一体的推進に関する研究等、近年の学校現場が向き合っているテーマが一例として指摘できる(例えば、坂田 2022、荒木 2023 等)。実践者が学校の特徴や課題に応じて研究目的の設定、学校経営過程や実践過程を記述していく点は興味深く、特に生じる障壁や取り組みの成果・課題認識、仕組みづくり等は貴重なデータになり得る。しかし、教職大学院で研究を行う現職の大学院生多くは公立学校教員であるため、教育行政が示す既存の政策モデルや制度(CS と地域学校協働活動の「一体的推進」等)、自治体内の「モデル校」としての位置づけの確立、今後の実践の推進方策に基づく研究等、教育行政が示す学校や地域の関係の「在り方」を強化し、自明のものとして知見産出を進める可能性が完全に払拭できない点は留意しておかなければならない。

そして、他ならぬ研究者も学校運営協議会委員、学識経験者として、CS の実践に関わること(例えば屋敷 2010b)もあり、報告自体の数は少ないものの実際には多くの研究者が学校運営協議会委員(特に学識経験者)として CS の活動に一定程度関与していることも予想されるため、現職院生同様に実践に直接的に関わる当事者の報告も注視していくことが求められる。

第 4 項 学校運営協議会制度の継続性

他方で、普及がすすむ CS に対していわば相対的視点を持って学校運営協議会制度を検討しているものに、神定(2019)、大橋(2018)の研究が挙げられる。神定(前掲)は、学校運営協議会の「継続停止事例」に視点をあて、継続停止までの経緯及び停止後の状況等を明らかにし、委員が抱える課題を中心に学校運営協議会の継続的な活動が果たす役割を考察し、今後の学校運営協議会の役割とともに、委員に必要な支援等について示唆を得ようと試みている。最終的に、学校運営協議会委員-教育委員会、管理職、一般の教職員も含めて学校運営協議会の意義と役割について「共通理解」を図ること、委員の力量形成の機会を持つことの必要性を指摘しており、学校運営協議会委員が十分な条件整備と支援体制を整えることで、学校運営協議会制度上の趣旨に基づいた役割を果たすことに繋がる旨が指摘されている(神定前掲)。特に、委員が事例校のためにできることを

議論して、教育委員会に予算の申し入れや任用に関する意見具申等の提出を行っているが、特に教育委員会からの説明も無く、教育委員会内の検討状況が不明なまま最終的な結果や対応が不明であったため、委員が役割や意義等を十分に理解できないまま任にあたっており、加えて、学校運営協議会の審議内容が広範かつ専門的で教育の「素人」とも言える委員にとって必ずしも理解が行き届かないまま承認せざるを得ない状況があったため、「分からない」ことから「意見が言えない」状況を作り出した可能性についても見出している（神定前掲）。

大橋（前掲）も同様に、学校運営協議会設置の努力義務化の流れに対して、「学校運営協議会制度の改善や充実に向けて、CS 指定解除校の動向把握と CS 指定解除要因等の分析が不可欠」（p. 129）との意識で研究を行っている。大橋（前掲）は最終的に、指定解除校を類型化したうえで、モデル校の実践を相対的に評価・判断する姿勢の重要性、指定解除ないしは、学校運営類似組織体への移行など、各校、各校区の実情に応じた学校運営のあり方を検討する必要性を述べている。

神定、大橋の研究はこれまで検討してきた研究と比して、現行学校運営協議会制度及び運用の課題点、制度設計、制度導入、延いては教育条件整備をすすめる教育行政の役割や立ち位置を議論する必要性が理解できる結果である。

第 4 節 小括

本章の目的は、学校運営協議会制度関連研究の動向をレビューすることで、先行研究の動向と課題の確認を通して本研究の位置を示すことであった。まずは整理した内容を以下に示していく。

1 点目は、父母の参加権、教師の教育権の重要性など、法制化段階から問題視されていた制度化過程における制度内在的課題への研究蓄積の集中、研究蓄積が政策動向に呼応している状況等、先行研究が指摘している教育行政の責任が等閑視されている点を確認した。更に問題視されていた課題を引き継ぐかたちで実際の学校運営協議会の委員間関係論、CS の構造に関する実証的研究がされていた点である。法制化段階で懸念されていた問題点や制度的不備を指摘することを研究課題として含んだ論稿が継続的に蓄積されており、加えて、各地で制度導入が相次いでいることに伴って研究蓄積の多くを占めていることが推察される。

2 点目は、理論的検討・制度化過程の研究から、制度導入に関する研究へ、制度運用・制度評価から実践報告・実践的研究へと研究動向が変化している点である。これは 1 点目とも同様に、制度の普及拡大に伴って各地の事情に応じた多

様な制度運用,実践の在り様が生じていることと関係していることが推察される。地教行法 47 条の 6 に記載されている法定三権限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,学校運営協議会制度の運用幅を広げて学校支援ボランティア等の実働部を設置・接続させる等している点は,普及拡大前に公開された先行研究の指摘と一致する。

制度的課題,実践上の課題の指摘は重要だが,3 点目に指摘しなければならないのは,学校や地域に応じた学校運営協議会制度の運用,教育行政の役割,CS への関与に関して詳細に触れられていない点である。学校運営協議会そのものを分析対象とした研究から,学校運営協議会を「活用」した学校づくりや地域づくりに関する研究へと視点が広がりつつある。しかし,学校運営協議会制度の運用,制度の導入主体としての責任の所在,教育政策の推進主体である教育行政の動態について詳細な検討がなされていない点は,今後の政策展開,CS の普及傾向も考慮に入れると検討しなければならない課題である。

以上,本章における整理,1 章で確認した内容も含めて本研究の分析課題として次の点を提示する。

第 1 に,自治体レベルにおける学校運営協議会制度運用に関する方針である。これまでの学校運営協議会研究は,CS の内部について視点をあてるものが主であったがこのことは制度の性質上一定の理解ができる。ただし,1 章でも指摘したが,主に「学校・家庭・地域」という制度・政策上前提視された構図に焦点化された状態で研究蓄積が進められていることが確認された。だが,神定等,様々な研究から見受けられるように,本研究の目的に照らして,制度の導入主体である教育行政の教育条件整備を通した役割や責任,与える影響に視点をあてた研究が少なく,学校運営協議会及び CS における学校・保護者・地域住民に加えて,これらのアクターと関わる教育行政にも視点をあてる必要がある。

第 2 に,関連して,自治体における政策文脈,学校及び地域内の文化や実践等,学校や地域の課題を踏まえた制度運用を分析していく必要がある。なぜならば,本章で取り上げた先行研究及び 1 章でも確認したように,学校運営協議会制度関連法の改正,関連政策の推進をしながら学校運営協議会制度の普及が進められており,各自治体の政策文脈を重視した教育行政,学校運営の展開に困難が生じる可能性がある。換言すれば,学校ガバナンス論としての学校運営協議会制度から地域づくりの方策としての変化が認められ,現場の動向でも自治体教育政策の主要政策として据える場合も見受けられるようになっているが,自治体や地域の独自性に基づいた制度運用の可能性を探る取り組み,且つこの状況を詳細に分析した研究はそれほど多くない。

本研究では、2 つの分析課題をもとに、現行制度下において「先進事例」である自治体や事例校(区)を取り上げることで研究動向に貢献する。

改めて述べるが、第 1 章における確認内容で特に 2000 年代前半の制度化過程において、学校運営協議会制度の趣旨に基づく機能発揮に対する懸念と期待が述べられていたにもかかわらず、第二次安倍政権成立以降は地方創生というコンセプトが学校運営協議会制度等の運用に影響を与えていたこと、関連法制の改正によって学校運営協議会制度が中央教育政策上の位置づけがより重視され、「社会に開かれた教育課程」が組み込まれた新学習指導要領の告示等、関連政策の影響もあり、これらの動向に呼応するかたちで政策展開の影響を受けて、学校を中心とした地域づくりを志向する実践的研究が増加したことを確認した。

本研究では法制化当初から自治体の政策ビジョン、自治体内の教育実践、地域の資源、文化的背景、学校課題、地域課題に基づいた教育行政の展開、学校運営協議会制度運用を行っていた先進自治体の事例分析を行う。中央教育行政が示してきた様々な関連政策が自治体や学校・保護者・地域住民、自治体教育行政にいかなる影響を与えているのかについて、事例分析を通して公教育責任が実践レベル、現場レベルにおろされる状況に対して、教育行政がどのようにして教育自治に関わっているのかを明らかにしていく。

注

- (1)同校 HP より引用。

<https://www.nagano-c.ed.jp/tatsukou/regional/regional.html>(確 認 日:2024 年 11 月 5 日)。

- (2)同校 HP より引用。

<https://www.nagano-c.ed.jp/tatsukou/regional/sansya.html>(確 認 日:2024 年 11 月 5 日)。

- (3)下記のウェブサイトより。2024 年 1 月 29 日 7:00「学校運営協議会に児童が参加する試み『子どもと話せるいい機会』」京都・南丹市。

https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/1192918#goog_rewarded(確 認 日:2024 年 11 月 6 日)。

- (4)伊藤(2006)は、制度導入から間もない頃、ニュージーランドの類似制度を参考に、委員研修の必要性・有効性について指摘している。また、清田(2012)は、英国の学校評議員に対する支援や研修に関する文献を参照しながら、「学校運営協議会委員をいつまでも『素人』のままにしておくのではなく、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て学校運営に参画することが求められるのである」り,こうした意識が新たな専門性の創出につながるとの提起をしている。

(5)片山(2008)は,大田同様に同制度の課題を論じつつ,学校運営協議会設置や委員の人選が,実質的に教育委員会主導になっていることを指摘する。

(6)中川・山崎(2016),佐藤,大園(2018)でも,CSの多忙化に関して検討されている。

(7)佐藤によれば,「完全型」は,「承認」,「運営意見」,「任用意見」の法定権限すべてが条件なしに規定されている。「制約型」は,「運営意見」及び「任用意見」権限に「校長の事前聴取」などの条件付けによって制約が加えられている。「欠損型(1欠)」は,「承認」,「運営意見」,「任用意見」のうち一つだけ除外されているタイプ(条件付き)の有無は問わない。「欠損型(2欠)」は,「承認」,「運営意見」,「任用意見」のうち2権限が除外されているタイプで,この場合も,「条件付き」の有無は問わない。

第 3 章

自治体教育政策とコミュニティ政策の連動による 地域教育システムの構築

- 「まちづくり」における学校運営協議会制度の位置 -

第 1 節 本章の目的・調査概要

第 1 項 目的

本章では、市町村教委事務局がどのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付けていたのかを分析していく。その際、教委事務局がどのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付け、コミュニティ政策と連動したかたちでシステムづくりをしていたのかを確認する。

対象である Y 市は自治体成立当初(2007 年)から学校運営協議会制度を導入し、旧自治体から継承してきた地域と共に進める教育実践を合併後の学校運営に接続させてきた。特に、合併後の自治体総合計画においてコミュニティ政策を強く打ち出しており、この背景には合併前から地域住民組織の活動が精力的に進められていた点が関係している。そこで、自治体内で長い間意識されてきた教育文化と地域住民の取り組みと、これらを踏まえた行政運営に着目する。この作業を通して、自治体内の教育実践、自治体政策の文脈に基づいた学校運営の展開の意義について提示するとともに、全市的な教育政策とコミュニティ政策の連動を通じた市町村教育行政の展開可能性を析出する。

2 章で確認したように、学校運営協議会制度は学校ガバナンス改革を企図して制度化された。しかし、近年では「学校を核とした地域づくり」といった政策スローガンが打ち出される等、学校ガバナンスの範囲に留まらない制度運用が目指されている。各地で制度導入が進められている中、自治体内の「統合」施策として用いられる側面もあり、関連する研究として、渡部(2016)、浜田他(2020)がある。渡部は本章で取り上げる Y 市と同じく、平成の大合併後に誕生した鳥取県南部町において、まちづくり基本計画の具体化が教育委員会や学校に求められていたことを取り上げた。とりわけ、同町の教育長の施策実施に向けた取り組みを紹介し、同町が学校運営協議会制度を根拠としながら教育論議をベースにしつつ、学校づくりを担う「地域協働学校」と、地域づくりを担う「地域振

興協議会」を架橋させ、連携する等、「協働・参画」として、子どもの成長を支える学校づくり、地域づくりの基軸を構築した点を紹介している。

他方で、浜田他は学校ガバナンス改革下における教職の専門性の存在について問題意識を持ち、14 の市町村の合併によって誕生した市を取り上げている。浜田他が取り上げた事例は多様な課題を持つ地域がいかにして合併後市町村として自治体をつくるかが意識されており、全市一斉に学校運営協議会制度が導入されている。当該事例の検討を行った高谷(2020)は、「地域の側が非常に熱心かつ積極的に学校教育に関与している」ように捉えられる中学校区レベルを対象として、中学校区レベルの「教職の専門性」がどのように位置づけられているのかを検討している。高谷(前掲)によれば地域が担うことのできる教育活動を地域で運営するかたちへと移行していき、本来学校教育が担う範囲と地域の教育として行う範囲との整理と明確化が進展したと述べる。他方で、同じ自治体の教育行政について安藤(2020)は、「学校支援地域本部事業やCSの全市一斉導入を利用した地域再編(社会教育、行政区画の再組織化)の取り組み事例」として、地域に育つ子どもたち、居住する住民全体の教育について考え、機能させるための組織づくりとして、地域の教育ガバナンス改革が進められた事例として位置づける。しかし、浜田らの問題意識はあくまでも学校ガバナンス改革下における「教職の専門性」の劣位性の確認であり、本章とは目的が異なる。

以上の関連先行研究は、合併後市町村がまちづくりの施策として学校運営協議会制度、関連制度を用いていた過程に着目したのは重要であり、学校運営協議会制度の従来理解に留まらない運用に着目した点は、本章の問題意識とも近い。ただし、浜田他、渡部も合併後市町村を取り上げているが、全市的なコミュニティ政策と教育政策の政策的連動を通した市町村教育行政の展開というかたちで他政策との関連について詳細に検討はしていない。

そこで、本章ではY市の事例を分析する。選定理由は、次の通りである。

第1に、戦前から「村の教育」「全村教育」とも呼ばれる、学校のみならず村民全体、地域を育てようとする教育理念を基礎とした教育行政、まちづくりである「人づくり」、「郷づくり」を展開している点が挙げられる⁽¹⁾。この点は、現在、全国的に進められている「地域とともにある学校づくり」といった中央教育行政主導型の方針に沿う姿勢で取り組まれたものではなく、戦前に行われた教育実践家の取り組みが地域の教育文化として定着して、やがて地域自治の基礎として扱われるようになり、今日においても自治体行政運営の基礎として根付いている点は地域の教育自治を考えるうえで示唆的な事例である。

第2に、第1の理由とも関連して、Y市が学校運営協議会制度法制化と同時期に行われた平成の大合併によって誕生し、合併後のまちづくりの方法の一つと

して教育政策が中核を成しており、教育行政が地域と密接な関わりを持ちながらCSを進めている点である。橋本他(2012)は、教育改革国民会議や中央教育審議会を経て立法化された学校運営協議会制度の趣旨とは距離を置いたとされる自治体を分析しており、自治体の課題や方針に向けて制度を運用していく市町村教委の姿勢は、今日における学校運営協議会設置の「努力義務化」が求められる中、学校運営協議会制度の位置付けを問い直すにあたって示唆的である。

Y市は合併後の2007年から、『Y市総合計画(Y市まちづくり計画2007-2016)』を基に行政運営を進めている。自治体の成立以降、『Y市総合計画』をはじめとした計画行政に力を入れており、特に総合計画の下位の計画として、「地域づくり計画」(市内地域ごとの計画)と分野別計画(環境基本計画、まちづくり構想図等)があり、それぞれが連携、整合させることが意識されてきた。Y市は総合計画の前文に書かれている「地域自治」に強い意欲を持っており、平成17年度から平成18年度にかけて、8つの地域ごとに「地域づくり計画策定市民会議」を組織して「地域づくり計画」を策定し、平成19年度からは各地域と市が一体となって「地域づくり計画」の実現に向けた取り組みを進めている⁽³⁾。無論、計画策定に留まらず、地域住民による地域自治活動も積極的に進められていくこととなる。こうした一連のまちづくりを同市では「郷づくり」と呼ぶ。では、総合計画における「郷づくり」はいかなる方針が設定されているのだろうか。

教育文化と地域自治について、地域住民が地域の教育文化について語り、学習し、その改善や創造に向けて、地域住民の発達、自己実現も含めて参加する多様なルートの保障が重要とされており、教育行政は地域住民の教育意思をとりまとめ、政策形成に役立てていく役割が期待されている(小島 1986:172)。そこで本章では、自治体の成立当初から学校運営協議会制度を導入し、旧自治体から継承してきた地域の教育文化やまちづくりの理念を合併後の教育行政に接続させるべくどのような取り組みを進めてきたのか、学校と地域住民の関係も含めて記述していく。本章は以下の構成ですすめる。

第1に、Y市の教育政策とまちづくり政策等いずれにも通底する理念と教育実践について確認し(第2節)、同市の自治体行政運営がどのようなになされているのか、特にまちづくりとして、行政・地域・学校がどのような位置付けで整理されているのかを明らかにする(第3節)。第2に、住民自治を基盤としたまちづくりと教育政策がどのように連動しているのかについて、自治体総合計画、教育総合計画等の資料、教委事務局、学校、地域住民へのインタビューデータ等を分析して明らかにする(第4節)。最後に、本章で分析した知見を整理する(第5節)。

第2項 調査内容・データ・事例の基礎情報

本章では、主に2つのデータを中心に分析する。第1に、文書資料である。Y市教育委員会事務局によって発行されたCS関連資料、Y市まちづくり推進室が発行している『Y市総合計画（Y市まちづくり計画2007-2016）』、『Y市都市計画マスタープラン』等のマスタープラン、『α町史』等、教委事務局が作成・公開した資料等である。これらの分析を通して事例理解を試みる。

第2に、インタビューデータである。Y市のCS実践に関わる指導主事、教育委員会事務局関係者にインタビュー調査を行っている。調査時は調査意図を事前に説明し、許可を得て録音したものを分析に使用した。インタビューデータを引用する際は、文意を損ねない程度に加除修正したものを使用する。以上のデータを用いて事例の検討をすすめる。

なお、本章における「まちづくり」、「地域づくり」（郷づくり）という用語の使用については、同市の総合計画において「まちづくり」-「地域づくり」（郷づくり）という構造が取られている。また、「地域づくり」（郷づくり）は同市内の8つに分かれている地域において行われる子育て部会、防犯防災、福祉等、同市の地域自治を進める取り組みを意味しており、「郷づくり」という呼称が同市において一般的で、まちづくりの根幹の概念、取り組みとされている。そこで、本章における「まちづくり」は、同市の総合計画に記載されている「地域づくり」（郷づくり）を総称したものとする。

表 3-1 調査概要

インタビュー調査対象者	調査日	分析資料の主な拠出元
Y市教育委員会 学校教育課指導主事、学校教育課職員	2020年1月28日	Y市教育委員会 Y市まちづくり推進室 旧α町、旧β町等
Y市教育委員会 文化財課職員元学校教育部長	2020年3月5日	
郷づくり推進協議会会長、 郷づくり推進協議会事務局長	2024年8月26日	
Y市立小学校校長	2024年8月26日	

第2節 Y市の自治体政策の基盤となる理念・教育実践

かつて元井(1999)は、「教育政策における地域・自治体の問題は、単に教育行政担当部局のみではなく、広範囲な部局により展開される地方行政の中に位置づけながらその実施過程が検討されなければならない」との指摘をしている。Y市の行政運営の根幹である「郷づくり」という教育行政とまちづくりとの間で関連を持ちやすい政策キーワードに注視しながらY市の成立後の過程を分析していく。

まず、Y市をみていくにあたって「郷」という考え方が重要であり、「郷育がめざす地域(郷)が人を育て、人が地域(郷)を育てる」(『Y市総合計画』p.35)環境をつくることを念頭に教育行政、まちづくりが展開されていることに留意する必要がある。この方針は同市内にかつて存在したY尋常高等小学校(現在のY小学校につながる)で教鞭をとっていた教育実践家の教育理念や実践の存在が深く関わっている。教育実践家はY尋常高等小学校で勤務し、農作業を通じて子どもと学校、地域の連携を進める「農村教育」や社会体験学習を実践した⁽⁴⁾。その際、「一人の子を粗末にする時、教育はその光を失う」という言葉を残す等⁽⁵⁾、大正から昭和の初め頃にかけて活動をしていた。後に、教育実践家がY尋常高等小学校で行っていた実践は「Y教育」⁽⁶⁾とも呼ばれることとなる。「愛の教育」「土の教育」として、「地域を愛し、みんなで守ること」、「自然を愛し、みんなで生かすこと」、「人を愛し、みんなで育むこと」を教育理念として据えることで学校教育の基礎をつくり、同時に「村の教育」、「全村教育」とも呼ばれ、学校のみならず村民全体、地域そのものを育てていこうとするものであった(『Y市教育総合計画』2010年 p.9)。

郷土に立脚せよ、土に立て、郷土愛の精神を忘れるな。

これ等のことがY教育の出発点として強調された。(中略)

学校教育の徹底を期するには、社会教育すなわち村民一般の教育を高めなければならないという信念で、学校外の仕事にも意欲的に取り組んだ。(中略)

「Y教育はY村民がなすべきものだ」という信念で、村民こぞっての全村教育が提唱された。すなわち、Yという郷土としての魂を村全体につくって、この雰囲気の中で子供たちや若い青少年男女を教育して、村風をつくるのがそのねらいであった。

『Y市教育総合計画』2010年 p.9に記載されていた教育実践家伝刊行会『教育実践家伝B』1983年 pp.62-63をより重引用し、一部修正して掲載。

Y 市のコミュニティ政策, 教育政策とも深く関わる教育理念で重要な点として, 学校だけで子どもの教育に注力するという考えではなく, 「教育が小さい学校教育と云ふ範囲にうごめいて居る限り, 郷土の教育はいつまでも完全体には到達しない」(『α町史 通史編』p. 871)という考えを抱いていた点が挙げられる。特に, 「村の教育が唯小学校にのみなされてゐる限り, その確実性と永久性とに或種の不安を持たせらる」(『α町史 通史編』p. 872)として, 家庭にもアプローチするかたちで, 保護者や農民を青年団で組織化し, 社会教育の振興も進めながら全村教育を展開したのである。こうした活動があったことから, Y 尋常高等小学校(現在の Y 小学校)は地域連携の実践を進め, 長きにわたって実践の継承や発展をしていくことになる。

加えて, Y 市旧 α 町のエリアは, 国民健康保険のルーツである定礼(医療互助組合)発祥の地であり, 「定礼は, 地域の人々が医師に毎年定まった報酬を納めると, 無料もしくは一部負担金を支払うことで, 診療や投薬を受けられるという仕組み」で, 「貧富の差に関わらず医療の恩恵を受けることができる, 相互扶助の関係を作って」いた(『Y 市広報』2016 年 2 月 1 号 p. 2)。元々は一定の謝礼米を出し合ってその村の住民が自由に施療できるようにした取り決めであり, 加療の有無にかかわらず資産等に応じて米を出し, 一括して医師に支払う医療請負制度で, 経済状態に合わせたランク分けがされており, 富裕な者は多く, 貧窮の者は僅かで, 極貧困者は無料であり, 相互扶助の精神が具体的に実行されていた(『α町史 通史編』2000 年 pp. 1078-1089)。すなわち, 同市のエリアでは一連の地域社会を視野に入れた取り組みや地域住民同士で「見守る」文化が根付いていたため, これらの文化が長年にわたって定着していたため地域活動も活発であったため, 同市は全国でも早い段階で学校と地域の連携が重要である学校運営協議会の設置(平成 19 年 9 月)がスムーズに進んだのである。

なお, 現在においても, 2022 年 4 月に改訂版が出された『Y 市教育大綱』にて, 基本理念として「Y を愛し, 人との関わりを大切に, 未来に向けて学び続ける・まちづくり」を掲げ, これらを実現する基本方針として, 「①地域人として活躍する循環型の人づくり・まちづくり」, 「②『郷』でいきいきと学び続け, 人をつなぎ地域をつなぐ人づくり・まちづくり」等を設定している(p. 3)。一見すれば, 1 章でも確認したような改正教育基本法第 13 条の理念を具現化しているかのようにも見受けられるが, 同市では教育基本法が成立する以前から教育実践家の理念に基づいた地域づくり, 教育実践が行われてきた点に留意しておく必要がある。

第 3 節 Y 市の自治体行政運営における地域自治活動

第 1 項 行政運営方針としての郷づくり

前節で郷づくりのきっかけとなる取り組み、教育文化や理念に焦点をあてた。それでは、以前から存在していた教育文化が、地域の自治にどのような影響を与えているのかについてみていく。

実際に郷づくりとして、行政の運営方針、取り組みに内容として推進され始めたのは平成の大合併を機に誕生した Y 市の成立後である。同市では、郷づくりを推進していくにあたり『郷づくりの手引き』(Y 市 2012)を発行しており、その中で同市の自治体行政運営のスタンスが確認できる。郷づくり推進事業の目的として、「地域の個性を生かした自主的なまちづくり」を行うため、身近な課題などを住民自ら考え、行動し、豊かな地域生活が実感できる「地域自治」、「地域分権」のまちづくりを実現することを企図して開始された⁽⁷⁾。

郷づくりは、「市民が主役の地域自治活動」として進められており、「自分たちの地域は、自分たちの手で」という考えのもと、地域住民が主体となって取り組む「地域づくり」の活動のことを指しており、協力、連携し、地域の課題解決や個性的で魅力ある校区にする事業に取り組むことである⁽⁸⁾。市内の 8 つの地域(小学校区)に存在している郷づくり推進協議会が、地域ごとの課題解決に向けて活動しており、具体的な役割は、地域内(校区内)の課題や意見収集・集約、身近な生活課題を解決しながら地域住民の連帯感を醸成し、住みやすい魅力ある地域の実現に向けて行動することである⁽⁹⁾。「自主防災や防犯、交通安全に関する活動」、「福祉や健康の増進に関する活動」、「子育て支援や青少年の健全育成に関する活動」、「環境の保全、環境美化に関する活動」、「地域の活性化に関する活動」が活動分野である⁽¹⁰⁾。また、地域ごとに行動計画である「地域づくり計画」を作成し、高齢者の見守り、若年の母親の支援活動等の課題、地域の特性を活かしたテーマや取り組み等、各地域で多数の計画が作成されている⁽¹¹⁾。同市の自治体総合計画には郷づくりへの期待として、「①自治会単位ではできないこと、取り組みにくいことに取り組むことが可能、②まちづくりのテーマを広げ、深めることが可能、③民生委員・児童委員、PTA などの連携が可能、④地域分権の担い手となり、地域自治を確立することが可能、⑤行政区域の拡大の影響を受けることなく、身近な地域で活動が可能、⑥市民の創造的な政策参加が可能」⁽¹²⁾としている。こういった方針に対して、行政(市・市職員)の役割として、まちづくりの方向性を示すこと、地域づくり(郷づくり)活動に必要な約束や規程を整備し、地域への財政的・人的支援を積極的に行うこと、まちづくり・郷づ

くりにおいてリーダーシップを発揮し,推進役かつ支援役となることが基本姿勢として確認できる⁽¹³⁾。

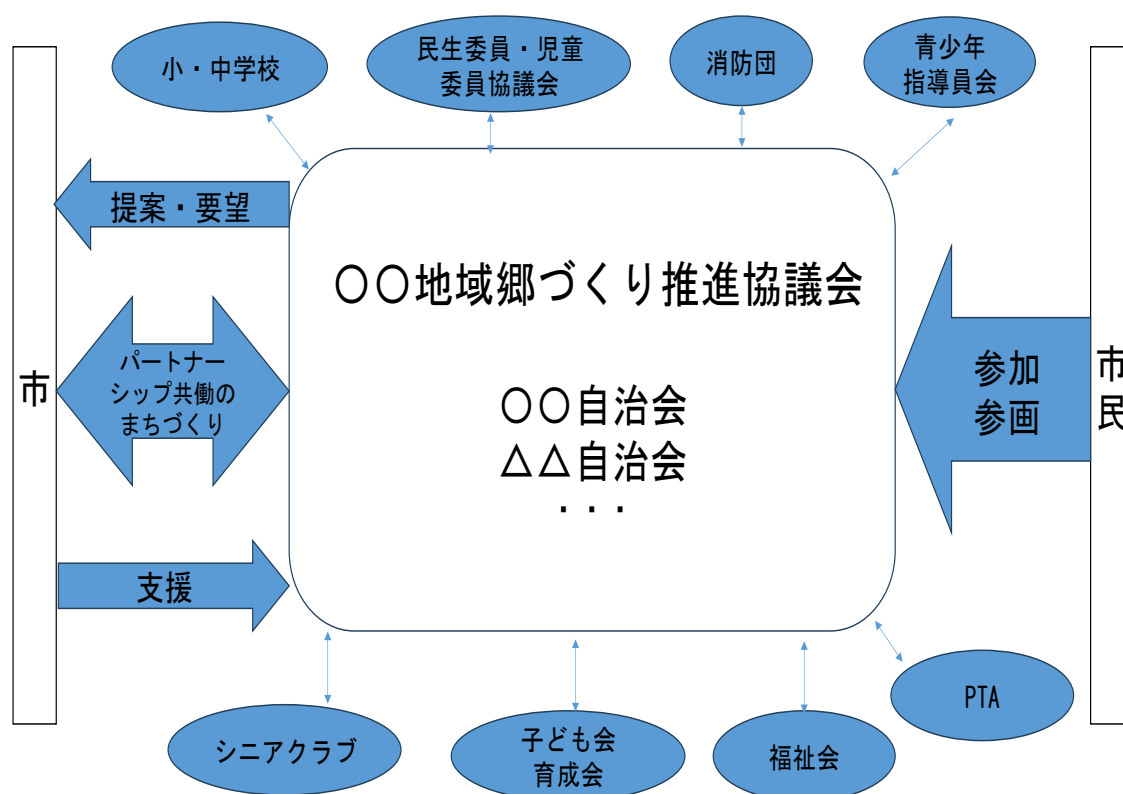


図 3-1 地域自治を目指す郷づくりのイメージ

(Y 市郷づくり支援係 HP より抜粋, 一部修正して掲載 確認日:2024 年 8 月 6 日)

第 2 項 郷育カレッジ

そして地域住民による活動のみならず,行政側においても郷づくりの取り組みとして,「郷育カレッジ」の整備を行っている。同市の「ひと・もの・こと」を題材に⁽¹⁴⁾,Y 市そのものを学びの場及び対象としており,郷育カレッジは「人と人との心を開いてさまざまに向き合いながら主体的に育て合うこと。地域の人材育成」と捉えた生涯学習社会を実現するための Y 市独自の総合学習システムで,「郷」は地域や自分たちの住むまちを意味しており,「育」はその地域によって育てられ,また,地域を育てていく姿(郷によって育てられ,また皆で郷を育てていく姿)をイメージしている⁽¹⁵⁾。郷育カレッジでは,地域で活躍する人物を中心に講師として招き,地域の特性に着目した講座を開催しており,ふるさと,健康福祉,環境,生きがい等幅広いテーマで開講されており,令和 5 年度には 96 講座が開催されており,年々拡大されてきた⁽¹⁵⁾。

「郷育」という考え方は、旧 α 町の段階から意識されており、特に 3 つのビジョンとして同町の中心の方針の 1 つである「地域に元気を」と設定しており、その中に「(1)郷育をすすめるまち」が記されている。

基本構想(まちづくりビジョン) ビジョン 2

〇だれでもが、いつでも、どこでも、楽しく学びあう生涯学習システム(郷育)をすすめます。

個性的で魅力的な地域の実現のために、「究極の資源は人材力」との視点から地域づくりの担い手の発掘と育成をすすめます。地域の抱える課題をそれぞれの地域で解決し、住民主体のまちづくりが展開できるように、郷育の思想による生涯学習システムを確立し、地域の自治力を高めるネットワークづくりをめざします。

また、子どもたちの豊かな心と個性を育むために、学校教育と社会教育との融合化を図り、地域に開かれた学校教育の実現をめざします。このため、地域の人材の協力体制づくりを図るとともに、21 世紀の個性化、多様化、情報化に対応した郷育環境としての学校施設や自治公民館の整備と充実に努めます。さらに、これらの施設の有効利用によって地域コミュニティの活動拠点の機能強化をすすめるとともに、スポーツ活動、文化活動などに積極的に参加できる環境整備を行い、地域ぐるみで子どもたちがのびのびと育つ環境づくりをすすめます。

『第 4 次 α 町総合計画』 pp. 13-15 より抜粋し、一部修正(下線部筆者)。

基本計画

第 3 章地域に元気を 第 1 節郷育をすすめるまち(現状・課題)

(前略)単に個人の学習意欲を充足するだけでなく、学習の成果を地域や社会に還元できる仕組みをつくり、これが人づくりに有効に作用しあう「郷育」を推進していく必要があります。「究極の資源は人材力」といわれるように、個性的で魅力的な地域づくりを促進するために、また、地域で抱える課題をそれぞれの地域で解決し、住民主体のまちづくりを展開していくために、地域の人材が十分に力を発揮できる「郷育」の環境づくりが求められています。

『第 4 次 α 町総合計画』 pp. 33-34 より抜粋し、一部修正。

上記の方針内容を踏まえた上で、「だれでもが、いつでも、どこでも、楽しく学びあうことができ、その学習成果が正しく評価、活用されるシステムとして『郷育カレッジ』を創設します。」として⁽¹⁷⁾、住民間の学習を通して、地域づくり、地

域の人材づくりを意識したシステムの構築が、合併後自治体 Y 市においても引き継がれていく。

基本計画

第 3 章地域に元気を 第 1 節郷育をすすめるまち 行動目標

郷育推進システムの確立

●郷育推進をすすめる環境の整備

- ・郷育をすすめる諸事業を行う郷育懇話会を設置します。
- ・だれもが、いつでも、どこでも、楽しく学びあうことができ、その学習成果が正しく評価、活用されるシステムとして「郷育カレッジ」を創設します。
- ・適時で魅力ある学習プログラムの開発を行うとともに、多様なニーズに応える学習情報を提供し、学習意識の高揚を図ります。
- ・既存スポーツ施設の一層の有効活用を図り、生涯スポーツの普及、振興をすすめます。
- ・公民館事業など社会教育活動の充実に努めます。
- ・図書館サービスや資料の充実を図るとともに、学校図書館との連携を図ります。
- ・豊かな心を育み、ゆとりと自由の空間を提供するために、学校図書館整備事業を推進します。
- ・地域開放を視野に入れた学校づくりを推進し、身近な学習環境と施設活用推進体制の整備を図ります。
- ・自治公民館の整備支援や地域の公園の再整備などにより、地域住民のふれあいや交流の場づくりをすすめます。
- ・近隣市町村の公共施設や学習情報のネットワークを確立し、広域的視野にたった学習活動促進に努めます。

『第 4 次 α 町総合計画』 pp. 33-34 より一部抜粋し、一部修正。

Y 市における郷育カレッジは、地域住民に向けて、地域住民の中から選ばれた講師が講座を担当しているが、学校の体験学習や活動の講師として派遣・活用もされており、地域と子どもが関わりを持つことで地域と学校の連携を深めることも同時にされている⁽¹⁸⁾。更には、多様な講師が学校のニーズに応じて教育活動を支援するとともに、郷育カレッジの講座内容が中学校の教育課程の一部（例えば総合的な学習の時間）として位置付けられるなどしている⁽¹⁹⁾。また、郷育カレッジの活動が開始した頃から現在にかけて、多くの地域人材の掘り起こしができ、学校との連携も進んでおり⁽²⁰⁾、「学校から地域」、「地域から学校」

といった関わり方に基づいて郷づくりが進められている。

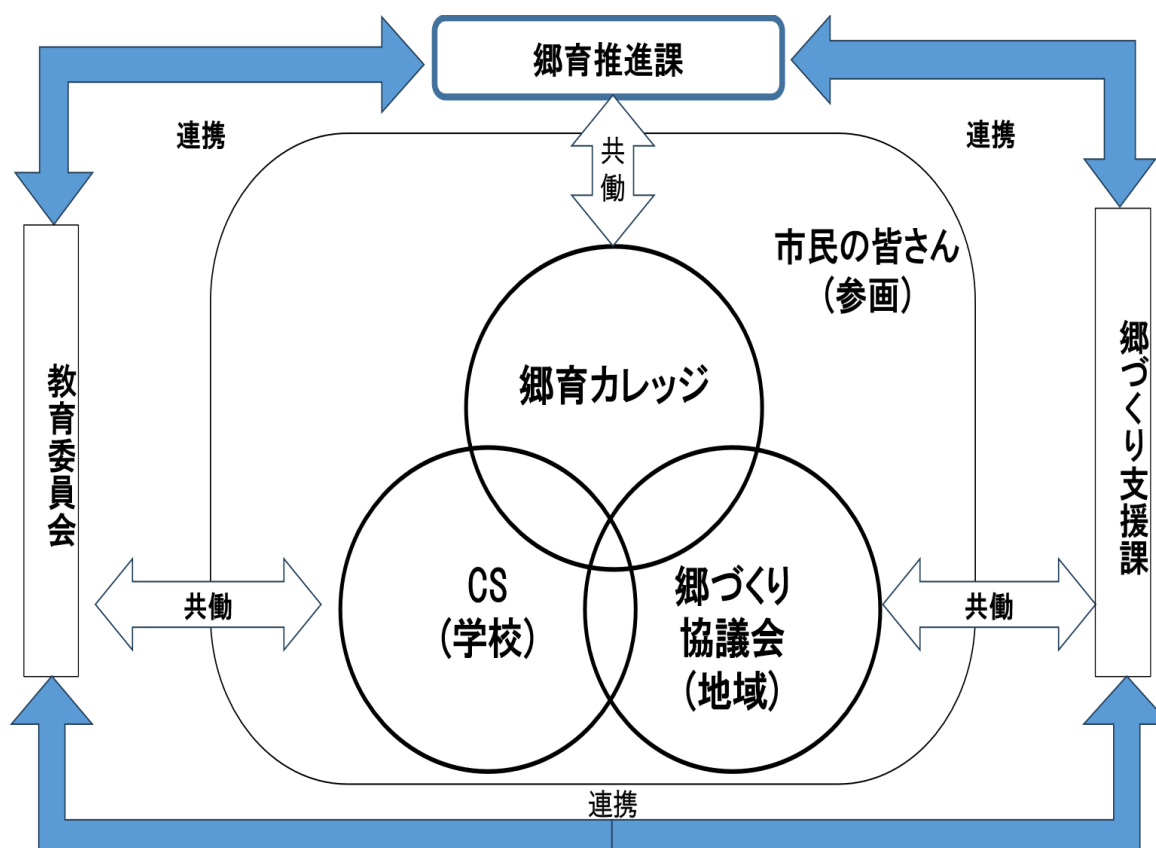


図 3-2 Y市の郷育カレッジを活用した行政・学校・地域による郷づくりの概略図(仮称)(郷育カレッジ運営委員会編『みんなの郷育カレッジ』平成 25 年 p. 5 より抜粋し、一部修正して掲載)

加えて、地域住民の生涯学習、郷づくりの実現にあたり、「出前講座」としてY市職員が郷土史、防災、福祉、人権、医療、子育て、選挙制度等、まちづくりの手法や住民生活、取り組みや事業に関わるテーマについて市職員が講師として地域に赴いている⁽²¹⁾。すなわちY市の行政は、制度設計や機会創出のみならず、自らも市民と直接関わりながら「郷育」、「郷づくり」を進めているのである。

記述してきた郷づくりの取り組みが後に、『第2期Y市教育総合計画』においても教育領域と結びつけられるかたちで、「郷づくり」が学校とつながり、共働していくことでCSの推進とともに「人づくり」「まちづくり」につながっていること、CSと連携を図っていることが示されるに至る⁽²²⁾。

第4節 住民自治を基盤とした「まちづくり」と教育政策方針の連動 -コミュニティ・スクール実践と地域自治組織-

第1項 まちづくりと教育政策の理念

本節では、郷づくりを基盤としたコミュニティ施策が意識されている同市の自治体総合計画を分析していく。その際、平成の大合併によって新自治体になった同市において、まちづくりの文脈と教育政策方針がいかにならして連動しているのかを示していく。その後に、CSの実践がどのように取り組まれているのかについて確認する。

Y市は合併後の2007年から、『Y市総合計画(Y市まちづくり計画2007-2016)』を基に行政運営を進めている。自治体の成立以降、『Y市総合計画』をはじめとした計画行政に力を入れており、特に総合計画の下位の計画として、「地域づくり計画」(市内地域ごとの計画)と分野別計画(環境基本計画、まちづくり構想図等)があり、それぞれが連携、連携整合させることが意識されている。Y市は、総合計画の前文に書かれている「地域自治」に強い意欲を持っており、平成17年度から平成18年度にかけて、8つの地域ごとに「地域づくり計画策定市民会議」を組織して「地域づくり計画」を策定し、平成19年度からは各地域と市が一体となって「地域づくり計画」の実現に向けた取り組みを進めている⁽²³⁾。無論、計画策定に留まらず、住民によるコミュニティ活動も積極的に進められていくこととなる。こうした一連のまちづくりを同市では「郷づくり」と呼ぶことを前節で説明した。

合併自治体Y市はコミュニティづくりをしていくにあたり、既述の教育理念、実践の蓄積に着目するとともに、具体化方策としての学校運営協議会制度に着目し、導入に向けて進む。その際に着目すべき点として、「市民参画」が指摘できる。これは合併前の旧α町の頃から市民参加・市民参画を重視したまちづくりを進めていたため⁽²⁴⁾、前節で述べたように同市は「地域自治」について総合計画の冒頭で示したのである。

表3-2 「Y市総合計画 1 地域自治」より一部抜粋

「施策展開の方針 5 郷育カレッジを拡充し、地域自治の担い手となる人材を発掘する」

【主な施策】

■現在、郷育カレッジは登録制ですが、様々な地域学習活動を郷育カレッジ講座として認定し、誰でも郷育に参加できるしくみにします。

- ボランティアハウスを充実させ、各種講習会を開催するなどして、地域づくり（郷づくり）などの担い手を育成します。

「施策展開の方針 6 郷育と学校教育の連携のしくみをつくり、地域の人材を生かす」

【主な施策】

- 地域の様々な達人や郷育カレッジなどで知識を身につけた人を「郷の先生」として認定し、小中学校の総合学習や郷育カレッジ、地域の学習会などへ派遣します。
- 地域づくり（郷づくり）の拠点として、また、子どもと地域の人との交流の拠点として、学校の余裕教室や校庭などを活用します。
- 自然環境学習プログラムの整備や「郷の先生」制度などにより、地域を知る学習のための環境や体制を整えます。

この方針を通して、「郷育がめざす地域（郷）が人を育て、人が地域（郷）を育てる」（『Y市総合計画』p.35）環境をつくることを念頭に教育行政、延いてはまちづくりが展開されるのである。重要な点として、この方針は同市にかつてあったY尋常高等小学校で教鞭をとっていた教育実践家の教育理念や実践の存在が深く関わっている点である。

また、市民の役割として下記のものが記されている。

表 3-3 『Y市総合計画』「前文 市民等の役割」より抜粋

- 自らが住む地域をより住みよいまちにするために、助けあい、支えあい、協力しあう。
- 地域づくり計画に基づく地域づくり（郷づくり）に参画する。
- 地域の課題や問題を共有し、その解決に向けて行動する。
- 地域分権、地域自治のための基盤を整える。

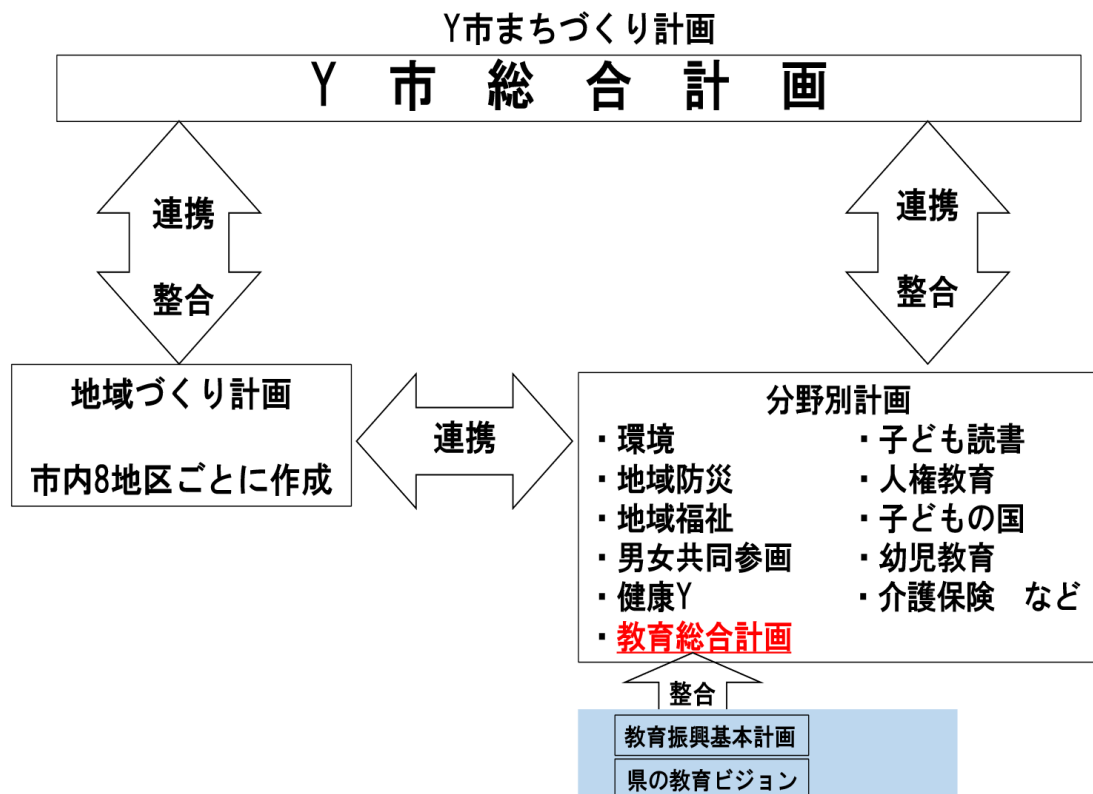


図 3-3 Y市における総合計画の構図

（『Y市教育総合計画』p.18より抜粋し、一部修正して掲載）

では、Y 尋常高等小学校が育んできた教育理念、地域づくりの理念はいかにして自治体総合計画において具体化されたのだろうか。前文にも記載されていたように、同市では地域自治において市民参画を 1 つのテーマとしていた。そのため、表 3-4 の展開方針や施策をみてわかるように、教育、特に学校教育に関して市民参画という方向性が貫かれていく。

表 3-4 「Y市総合計画 2 子ども基本方針 04 地域と連携し、各校が独自性に富んだ学校運営を行う」より抜粋（下線部筆者）

「施策の展開方針 9 学校運営に地域が参画するしくみをつくる」

【主な施策】

■学校のあり方を地域とともに考え、地域の力を教育に活用し、地域で子どもを育てていく機運を高め、その環境を整えていくために、次の施策に取り組みます。

◎学校の運営方針を地域に開示し、共有します。

◎学校を評価する制度をつくり、その評価を公表します。

◎学校と地域が協力して学校運営に取り組む学校運営協議会制度（コミュニティスクール）を実現します。

そして、学校運営への参画が含まれた点について指摘すべきは、Y 市成立以前の旧 α 町では、「情報公開条例の施行，市民参加・市民参画」を進める等、「開かれた学校，開かれた町政を目指して」（元教育部長インタビュー及び同氏作成資料 p.7 より）いたことから，合併を契機として合併前からの行政課題であった開かれた町政の実現に向けた動きに学校運営協議会制度が位置付いた点である。2000 年代前半は，地方分権が指向され始めた時代でもあり，且つ，開かれた学校づくりの政策文脈においても，学校評議員制度の制度化等の動きもあった。そうした時代背景の影響も Y 市における学校運営協議会制度の位置付けに含まれていた点がうかがえる。

総合計画実施初年度の 2007 年の時点で，より教育行政領域に計画内容として，経営基本戦略（子ども分野）「基本方針 04 地域と連携し，各校が独自性に富んだ学校運営を行う」ことが掲げられている。特に「学校運営に地域が参画するしくみをつくる」という展開方針に関しては，「学校のあり方を地域とともに考え，地域の力を教育に活用し，地域で子どもを育てていく機運を高め，その環境を整えていくために，次の施策に取り組みます。」として，「学校の運営方針を地域に開示し，共有します。」，「学校を評価する制度をつくり，その評価を公表します。」，「学校と地域が協力して学校運営に取り組む学校運営協議会制度（コミュニティスクール）を実現します。（引用ママ）」とされている。「基本方針 04」の記載内容から教育理念が垣間見えるとともに，Y 市は総合計画の公表時点で，地域において継承されてきた教育文化，地域資源を理解して，学校運営協議会制度を教育政策の中心として設定したことが推察される。新自治体の行政課題，政策課題，そして，旧自治体から続く教育理念が含まれた「郷づくり」，「郷育」の理念が含まれた教育政策のコンセプトが図 3-4 のように総括される⁽²⁵⁾。下記の 3 つの施策を同時期に，そして相互に関連を持ちながら取り組み始めたことが，Y 市の CS を推進してきた背景にある^{(26) (27)}。

Y市の3つの施策の基本コンセプト

郷づくり

- 地域の課題解決や魅力ある地域づくりに向けた地域自治活動組織
 - 郷土人の力を地域づくりの資源として活用
 - 市民が主役の地域自治活動
- 「人」の繋がりとしての郷づくり

郷育 カレッジ

- 地域の特性に着目したY市独自の生涯学習システム
 - 地域人材を講師とした講座・地域が繋がり、学び育ち合う場
 - 地域に対する貢献意識・帰属意識を醸成
- 「人」が資源となり地域の活力を生む

CS

- 「地域の子どもは地域で育てる」意識改革
 - 学校・家庭・地域の連携・協働による学びの場の創造
 - 地域のアイデアと想いと資源を教育活動に有効活用
 - 地域から刺激を受けた子どもたちが主体的に企画力を発揮し地域へ還元
- 「人」を育む好循環のしくみづくり

図 3-4 Y市の主な教育政策⁽²⁸⁾

(『第二期Y市教育総合計画』より抜粋し、一部修正して掲載)

第2項 コミュニティ・スクールと地域自治組織の活動

(1)Y市の教育政策としてのコミュニティ・スクール

郷づくり, 郷育カレッジ, そして学校運営協議会制度を導入して CS を実施することで, 学校教育中心型の学校-地域連携といった構図の構築ではなく, 子どもを地域住民として念頭に置き, そして地域住民を単なる CS の支援的存在に位置付けない, 年齢を問わずに学習を基盤としたまちづくりを展開するために自治体を挙げたシステムが構築された。前節で検討した郷づくりや郷育カレッジの取り組みは市内各校の CS の実践とも深く関わっていく。では, 総合計画の段階から意識されていた郷づくりの方策としての学校運営協議会制度は, CS としてY市全体でどのように「具体化」されていったのだろうか。先にプロセスを確認していく。

平成 19 年 9 月に Y 小学校から同市の CS が開始され, 平成 19 年～23 年までを導入期として地域連携の実践が豊富な同小から開始された⁽²⁹⁾。CS を開始するにあたって市教委主催による PTA や郷づくり推進協議会への説明会, 学校管理職, 主幹教諭等研修会の開催や先進地視察等が進められていった⁽³⁰⁾。平成 24 年～26 年は定着期として同市は位置付けており, 特に「熟議」が鍵概念として据

えられる。

表 3-5 Y 市 CS 推進計画

(Y 市教育委員会事務局作成資料より抜粋し, 一部修正して掲載)

年 度	平成19～23年	平成24～26年	平成27～29年	平成30～令和2年	令和3～5年
	導入期	定着期	充実期	発展期	新化期
活 動 内 容	■CS説明会の開催 ■段階的に各学校に学校運営協議会設置 ■地域カリキュラム開発 ・地域と学ぶ ・地域を学ぶ ・地域で学ぶ ■地域資源・地域人材活用の研究 ■地域住民、保護者へのCS説明・発信	■CSでの熟議と協働の充実に関する研究 ■熟議による学校運営協議会の運営 ■CS研究発表会開催 ■CSフォーラム開催 ■CS報告会開催 ■地域との協働事業 ■コミュニティ運動会・文化祭の開催 ■地域行事への参加 ■学校との連携による地域行事の活性化	■小中9年間の子どもの学びを支える小中連携に関する研究 ■学校・家庭・地域の役割の明確化 ■CSにおける学校評価に関する研究 ■中学校区における共通評価項目の設置 ■地域の課題から学ぶ教材の開発 ■地域貢献活動への参加 ■社会教育との連携	■学校を核とした地域社会づくり ■地域とともにある学校づくりによる地域を担う人材育成の研究 ■地域学校協働活動本部の構築 ■地域コーディネーターに関する研究 ■CSの機能化、持続性を図る学校現場における業務改善の研究 ■第2期教育総合計画策定	■中学校区の特色化と小中9年間を見通した連続性のある教育活動の研究(異校種交流や教科担任制の導入) ■「地域とともにある学校づくり」と「学校を核とした地域づくり」の双方向からの推進 ■地域学校協働活動本部の充実・発展 ■統括コーディネーターの活用 ■地域人材バンクの構築 ■市重点課題指定導入(GIGA,ESD,保幼小中接続)

熟議の象徴的な取り組みを挙げるとすれば,子どもと大人の対話を通した郷づくりでもある Y 市 CS フェスタである。CS フェスタは,「学校運営協議会委員の参画意識向上,地域で目指す目標(子ども像)の共有を図るために毎年行われる」(元教育部長提供資料 p.9 より)。このように学校運営協議会制度を教育行政の領域内に留めず,総合行政との関連を図りながらまちづくりがなされていた点が Y 市の特徴の 1 つとして指摘できる。当初は「CS フォーラム」として開

かれていたが、平成 31 年度から社会教育活動と合同で行っており、CS の「発展期」に向けてより多くの地域住民に参加を促すことを目的として開催している（元教育部長提供資料 p.9 より）。

後に令和 3 年以降からは、中学校区の「特色化」を図る教育活動として、3 つの中学校区ごとに CS ビジョンを打ち立てている。各中学校区のビジョンには、地域社会、地域住民自治組織との密接な関わりが確認でき、同市の施策運用の様子がわかる。

小・中学校段階において、地域理解を促進するように地域の課題解決に向けた教育活動を展開することで、子どもは様々な地域づくり活動に関わっていき、中学校卒業後も卒業生サポーター、地域住民として地域を担う「人財育成」として、「育ちの循環型人づくり」を掲げている（Y 市教委事務局提供資料より）。すなわち、「子どもから大人までの学びの連続性」を重視した実践がなされており、教育総合計画自体が全市民を対象として策定されているのである⁽³¹⁾。

CS フォーラムを後押しするために、Y 市では教委事務局内に郷育推進課と学校教育課が同じ庁舎内に設置されている点が挙げられる。郷育推進課は他自治体であれば社会教育課に相当するもので、Y 市は同じ庁舎内に向かい合うかたちで置かれ、両者が協議しながら CS フォーラムの開催を重ねている。

「熟議」をテーマとして、学校と家庭・地域が共通目標の明確化のために、市民や地域の方と行政が色々な機会を通して会議をもちながら熟議を行い、「目指す子どもの姿」や、「学校運営協議会の中で子どものために何をしようか」等を熟議して、地域と学校で合意形成してきました。「自分達の住みたいまち」とか、「Y の未来」等をテーマにワールドカフェ形式ですすめてきました。また、定着期は、みんな（地域全体）で子どもを育てていこうという気持ちを醸成させた時期でもありました。（学校教育課指導主事）

同市の CS 推進の方策を再整理すると、CS 実践交流会（中学校区ごとの発表会）、CS グランドデザイン説明会・報告会、コミュニティ・フェスタ、中学生未来会議等を通して、CS 運営及び他の施策と関連させながら「人財育成」を行っている⁽³²⁾。

以上のように、Y 市は自治体総合計画において市民参画、まちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付け、学校教育の充実化を目指すに留めないかたちで CS を市全体で展開し、更には学校・家庭・地域、教委事務局も交えたフォーラムも定期的で開催する等していた。このように、学校運営協議会制度を教育行政の領域内に留めず、総合行政との関連を図りながらまちづくりがなされ

ていた点が Y 市の特徴の 1 つとして指摘できる。

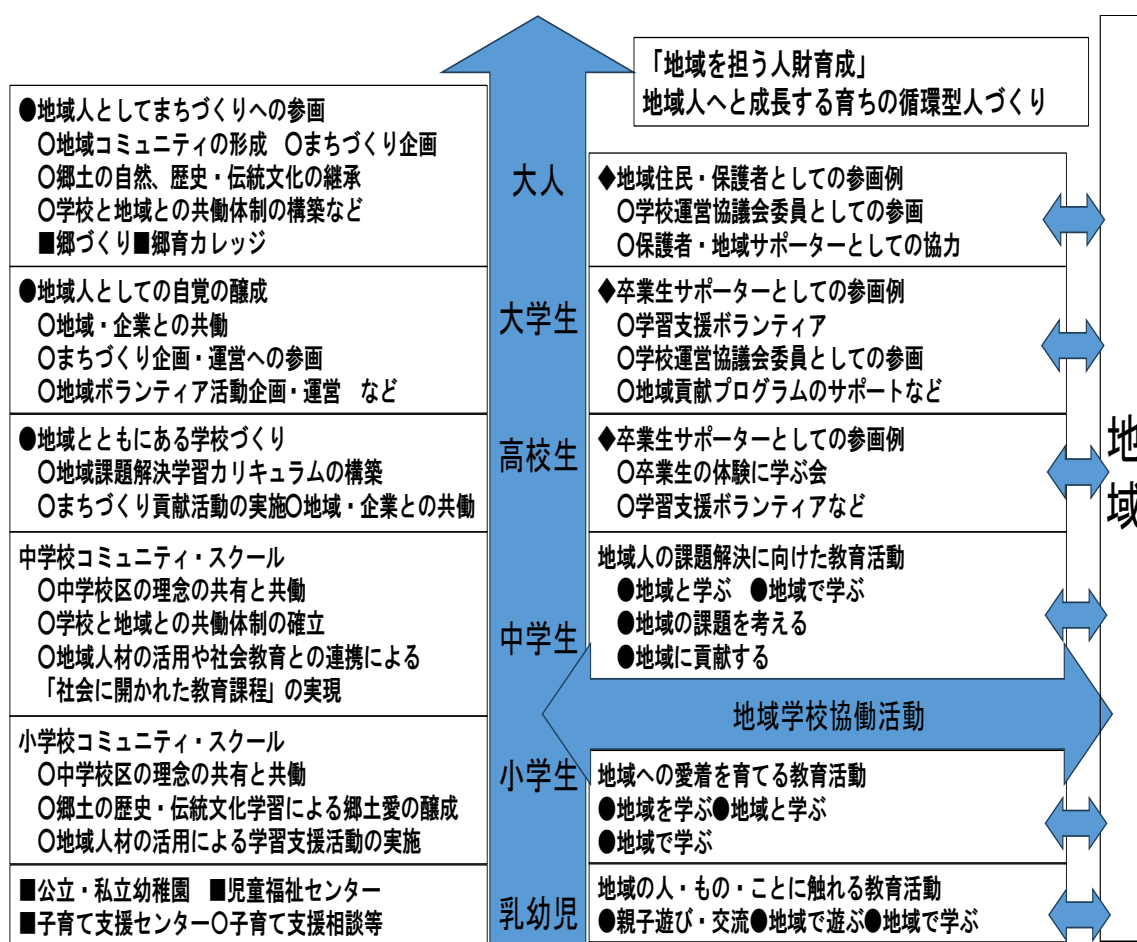


図 3-5 Y 市人財育成ビジョン (仮称)

(『第二期 Y 市教育総合計画』 p.5 より抜粋し、一部修正して掲載)

そして、現在の同市内の CS 各校は、図 3-6 のような組織体制をイメージしながら動かしていくことが意識されている。

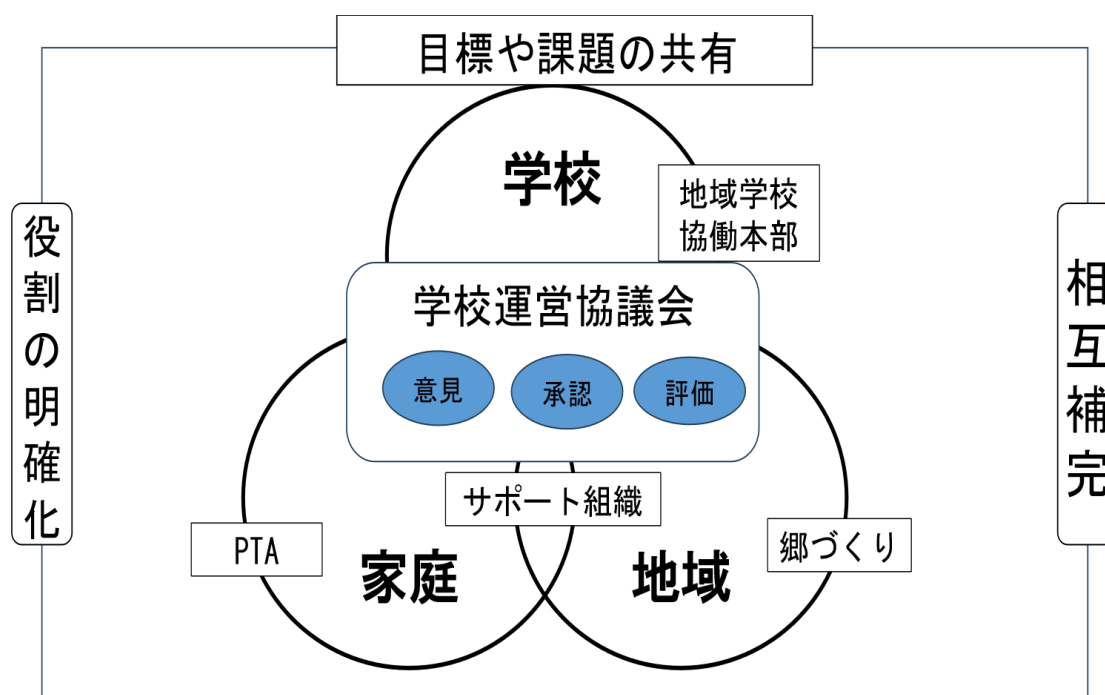


図 3-6 Y 市 CS の概念図

(『第二期 Y 市教育総合計画』p.5 より抜粋し、一部修正して掲載)

(2) コミュニティ・スクールの実践例

では、これまで記述してきたような理念・計画・複数の施策が学校レベル、地域レベルでどのように展開されているのだろうか。Y 市の CS の典型であり、同市の自治体政策の理念の基盤にもなった、Y 尋常高等小学校をルーツに持つ。また、同市 CS の最初の導入校(モデル校)の Y 小学校に焦点をあてながら活動の様子を確認していく。

Y 小学校は全校児童数 450 名程で、同校の学校運営協議会は年 4 回、中学校区での学校運営協議会は年 2 回行われている。また、同校には近年の政策展開の中で登場した「地域学校協働活動推進員」(地域コーディネーター)が 4 名おり⁽³³⁾、主に保護者から選ばれるが、郷づくり推進協議会事務局を担当している者もあり、校長自身は郷づくり推進協議会と直接やり取りをしている。加えて、地域コーディネーターの交代時には、郷づくり推進協議会事務局経験者に依頼することも行っている。これに限らず校長が郷づくり推進協議会の運営委員として入っており、郷づくり推進協議会の会議に出席して学校の立場として発言をしているかたちになる。CS と郷づくりを一体的に進めるべく、郷づくり推進協議会の全体会に参加しているが、Y 市内の他校で勤務していた際には子育て部会に参加していたため、同地域における学校の位置づけ、学校から見たときの地

域との連携が一定程度重視されていることがうかがえる。また、具体的な実務としては、教頭が地域コーディネーターと関わり、主幹教諭が地域学校協働活動推進員とやり取りをしながらカリキュラムをつくっている。

一方で、下記のように地域の側から学校の活動に深く関わる場面もある。

小学校の連携では、1年生から6年生までそれぞれ地域との交流があるんです。1年生は、地域にある公園を探検しようとか、それから2年生は街の探検を大きく、もうちょっと広く、3年生は総合学習で花植えだとか手入れだとか、4年生は防災について考えよう、6年生は学習内容について理解してもらおうとかいうことを、それぞれ郷の人たちが少し関わって見守りしながら、それと参加しながらやっているんです。防災につきまして、事務局長は学校の防災訓練にも参加していますし、防災学習という形で特別に話をすることもあります。(郷づくり推進協議会会長)

Y市成立後に自治体総合計画が作成された、同市ではまちづくりを推進していくために、各地域でも地域づくり計画が作成された。Y地域づくり計画では、「ともに生き、支え合い、一人ひとりを大切にするまちY」として、教育実践家が打ち立てた理念を基にしながら「一人ひとりを大切にする」意味合いや相互扶助の精神を盛り込むことで、この精神に基づきながら一人ひとりの人格を尊重し、助け合って生活する地域(の将来)像が整理されている⁽³⁴⁾。この地域像をもとに地域福祉、子育て支援、防犯・防災、環境・景観等の分野の基本方針が策定されており⁽³⁵⁾、教育実践家がつくった教育文化が地域の自治にも一定の影響を現在においても残し続けている。

また、Y小学校の象徴的な取り組みとして、「Y小学校区総合文化祭」(以降、総合文化祭)が挙げられる。これは小学校における「学習発表会」にも相当するが、同校では校内限定の取り組みに留めず、地域と開く。総合文化祭は、郷づくり推進協議会が組織している実行委員会の中に入り、小学校が地域と合同でやっているもので郷づくり推進協議会が主体でつくることも多く、一番規模が大きい行事・学習として、「Y小学校区総合文化祭」(Y小・Y地域郷づくり推進協議会・Y小PTA・自治会主催)が位置付く。初日は、小学生による学習発表が中心で、2日目は、地域関係者と保護者(PTA)が中心になって、芸術発表、体験コーナーが、各種地域団体、Y小PTA、郷育カレッジ、地域コーディネーター等によって15団体が設置し、実施に携わっている。初日は小学校の学習発表が中心だが、2日目は地域関係者が主体で学校を会場として、地域住民、子どもを対象とした体験的コーナーを多数設置することで地域における生涯学習の成果を公開している。

この時に、郷育カレッジの取り組みが多く含まれており、単に CS の行事として地域住民が関わるような開催形式ではなく、郷育カレッジをはじめとした地域住民も含めて、学校、地域内の組織、郷育カレッジをあわせた郷づくりの活動になるように行事が設定されているのである。

また、郷づくりの活動の活発化の意味も込めて、子どもを呼ぶことでその親である大人が参加することも意識されており、地域内で「防災フェスタ」等の行事を実施し、様々な防災の体験活動も行われている。ただ、同地域では学校と地域それぞれで類似した活動を行うのではなく、あくまでも Y 小学校区という地域を土台にしながら相互につながりを持ちながら進めており、郷づくり推進協議会事務局長が防災を担当していることもあり、学校の避難訓練に参加して講評、防災学習の講話を行う等取り組みの共有部分が多い。この他にも年に数回「郷カフェ」という学校を会場とした取り組みも実施されており、通年的に何らかの行事や取り組みを通して子どもと地域住民が学びながら郷づくりを進めているのである。

以上のような単なる「地域連携」としての取り組みにとどまらず、郷づくり推進協議会関係者が述べるような地域の生活者、構成員同士で行う「見守り」とも呼ぶことができ、教育実践家の教育理念、地域に対する考え方が一定程度意識されたものになっていることが推察される⁽³⁶⁾。上記のような取り組みの実施において、同校の校長は、下記のような背景を述べている。

ここはやはり地域の方が非常に熱心で、学校だけじゃないんですけど地域活動も非常に盛んですし、地域が学校を巻き込んで、あるいは学校が巻き込んで地域の方の思いを実現していくってところは非常に進んでいるなと思っています。小学校の子どもたちに対しても、非常に自分の地域の子もだっている意識が高い方が多いので見守り活動であったり学習サポートであったり非常に率先して関わってくださる方は多いなと思っています。

あと郷づくりのところでも関わるんですけど非常に郷づくりの組織とか学校運営協議会の組織ときちっと地域の方とか学校の職員がマッチングしているので、システマティックで組織的にいろんなことをきちっとプランに基づいて行っているってところはこの Y 小学校の非常に大きな強みだと思っています。(Y 小学校校長)

加えて、会議体以外でも、Y 小学校教員と「明日の Y 小学校を語ろう会」として、双方が向き合いながら車座になり、話し相手を 1 人ずつローテーションしながら意見交流を細かに行う取り組みもなされている。他校、他自治体から異動

してくる教員も多い状況において、このような取り組みを行う事で地域を土台とした教育、郷づくりを推進していくべく、学校-地域間でコミュニケーション頻度を高める工夫がされているのである。このようにして、学校管理職のみならず教員レベルにおいても学校-地域間の相互理解を深めることが可能になり、異動してくる教員にとっても、同地域への理解、地域関係者の存在認識、Y 地域そのものへの意識を高める機会になっている。

第 5 節 小括

本章では、どのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付けていたのかを分析していくことであった。分析から得られた本章の知見は、主に下記の 3 点である。

1 点目は、自治体内でこれまで培われてきた教育実践、地域住民の文化に基づき、制度の位置付けの決定及び政策方針の決定、自治体総合計画やまちづくりの理念と接続させていることを確認した。日高(2009)は、教育長等教育委員会の指導・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を指摘しており、本章においても日高の知見と接続する部分が一定程度認められる。また、学校運営協議会の設置が法改正によって努力義務化されており、制度化当初と比較して、学校ガバナンス改革を期待された同制度が学校支援機能としての期待へと変化したことが指摘されてきている。しかし、Y 市では、自治体の総合計画に記載する等、自治体における学校運営協議会制度の位置付けを通して、学校のみならず自治体のまちづくりとも結びつけながら、教育行政と一般行政といったセクショナリズム的な捉え方をしない行政運営の可能性を示すことができる。特に、学校運営協議会制度が、旧自治体から受け継がれてきた教育文化、Y 尋常高等小学校の存在や実践の継承を踏まえて制度導入がなされおり、行政運営への位置付け方、まちづくりとの調和を目指す様相を示している。こういったことから子ども・大人を含めた住民が地域の土台且つ教育の主体であり、特に Y 市では、人づくりや郷づくりの理念があるように(子どもを含めた)、住民同士の関わりを重視し、そして、自分達の生活する地域に目を向ける取り組みを通じたまちづくりをしている様子が確認できた。教育実践家が取り組み始めた教育文化を地域自治の基礎として 1 点目の理念をより具体化したのが 2 点目である。

2 点目は、子どもから大人まで見据えた地域内で学び、成長していくための機会づくりでもあり、まちづくりを後押しするシステムづくりを行政が担い、地域

住民間で、地域住民、地域の成長の循環がつくられるように取り組んだ点である。一般行政が進めていたまちづくりにおいて、教育実践家の理念を基にした住民自治を意識しており、まちづくり行政と教育行政を政策的に連動させながら、Y市における郷づくり、CS、郷育カレッジ等の地域教育に関するシステムを関連させ、自治体合併後のまちづくりと発展、複雑多様化する住民ニーズへの対応を意識した行政運営を進めていた。また、単純な学校の支援者としての地域住民ではなく、地区ごとの計画整備と実現に向けた取り組み、地域住民による地域の学び手と担い手を育成する地域住民の総合学習システムの導入と発展、これらとCSの取り組みを関連付けて活動していたことである。また、行政は郷づくりという概念の整理、稼動するための仕組みの整備、施策立案等の対応等、経年的に政策間が連動するように仕組みの整備を行ったY市の行政運営を同時に分析することで特定の行政領域の運営に閉じ、領域間で優劣をつけるのではなく、総合行政、学校教育行政、生涯学習行政を連動させてすすめるかたちで進められ、教育の自治の基盤になる理念を据えて地域(住民)で循環できるようにシステムづくりを行っている点を確認した。

3点目は1・2点目とも関連して、学校をコミュニティの中心として据えた地域づくりに拘泥するのではなく、学校が地域内の他の組織と一定程度対等に組織構成員の共有等を通して連携している様相を確認した。特に、Y小学校は地域内の他組織と活動内容、活動機会、会議体の構成員、対話の機会、コーディネーター人材の共有を計画的に進めることで、地域を土台とした学校教育と郷づくりを同時に進めていたことを確認した。近年の政策動向として、「学校を核とした地域づくり」等が打ち出されているが、学校のみを地域の中心として考えるのではなく、本来の学校はその他の組織・団体と権力関係は基本的には存在していないはずだが、先行研究(岩永 2011)が指摘するように、CSは地域住民が学校を支援する傾向があり、加えて中央教育行政が推進する学校-地域の関係性が示されている状況である。

以上、当該自治体における教育文化と自治について3点確認してきた。補足すると、学校運営協議会制度関連法の改正、関連政策の推進をしながら学校運営協議会制度の普及が進められているため、各自治体の独自性、自治体の政策文脈を重視した教育行政の展開が制約を受けかねない状況がある。自治体レベルで地域課題、地域の特徴に応じた地域教育に関する(類似)制度・政策を導入している自治体は中央教育行政主導型のCS、地域学校協働活動等に「合流」を迫られている。本章が対象としたY市においても、年々中央教育行政が主導する制度等を取り入れていることが一定程度確認できる。ただしY市では、学校運営協議会制度が、旧自治体から受け継がれてきた教育実践家の教育理念、Y小学校

の存在や実践の継承といった「歴史及び風土」（元教育部長インタビューより）を踏まえた制度導入及び行政運営への位置付け方、まちづくりとの連動を中心に据えながら運用されてきた。自治体総合計画の検討から作業をはじめ、合併前自治体から引き継がれてきた教育理念も含めて、分析過程で確認した内容は、現在の学校運営協議会制度及び市町村教育行政を取り巻く現状に対して、重要な知見を提供している。

注

- (1) Y市教育委員会『Y市教育総合計画』2010年, pp. 8-9より。
- (2) Y市『Y市総合計画』2007年, p. 18より。
- (3) 『郷づくりの手引き』2012年, p. 7より。
- (4) 「第8編教育 第3章」, α 町史編集委員会編『 α 町史通史編』2000年, p. 864, 「教育者・〇〇氏の実践について」『某地方新聞 朝刊』2002年3月7日, p. 28, 「教育実践家の教え」『某地方新聞 朝刊』2013年5月21日, p. 24より。
- (5) これは教育実践家が着任した大正10年10月に児童が運動会の練習中に心臓麻痺で急死したことがきっかけとなり、残した言葉である。「第8編教育 第3章」, α 町史編集委員会編『 α 町史通史編』2000年, p. 864より。
- (6) 「第8編教育 第3章」, α 町史編集委員会編『 α 町史通史編』2000年, p. 865より。また、「愛の教育」, 「土の教育」という名称でも打ち立てている。また、教育実践家の取り組みは研究授業、学校等を参観するために各地から多くの教師が訪れており、参観者が多くなるにつれて学校の最寄り駅から村当局が青年団の奉仕で村道を補修し、駅から学校までバスが運行できるようにしたり、駅前には小学校の「指定旅館」までできるようになったとの記述もある(某氏『教育実践家伝A』1993年 p. 106より)。
- (7) 『郷づくりの手引き』2012年, p. 7より。発行時の市長は手引き冒頭の「市民のみなさま」で、「地域(校区)でできることは地域で、地域だけでできないことは市と一緒に」「行政による一律のサービスから、地域(校区)の特性、実情にあったまちづくりを」(同書冒頭)という考えを示している。

また、次のような言及からもわかるようにCSも行政運営の柱の1つであることがわかる「郷土の歴史や人々に学び、ふるさとであるYのまちを育てていく『郷育カレッジ』があり、市内すべての小中学校が『コミュニティスクール』として、地域・家庭・学校が一緒になって子どもたちを育てていく学校運営も行われています」。

- (8)Y市 HP「郷づくりとは」より(確認日:2021年9月7日),『郷づくりの手引き』2012年,p.2。
- (9)Y市 HP「郷づくりとは」より(確認日:2021年9月7日),『郷づくりの手引き』2012年 p.5。
- (10)Y市 HP「郷づくりとは」より(内容更新日:2021年9月7日)。
- (11)『Y市市勢要覧』2010年,p.2より。計画の策定メンバーは,「自治会長やその推薦,呼びかけで集まった地域住民,公募市民,事業所等公募市職員」である(『Y市郷づくり基本構想』《平成30年3月》)。
- (12)『Y市総合計画』2007年,p.20より。
- (13)『Y市総合計画』2007年,p.21より。
- (14)Y市 HP「郷育カレッジ」より(確認日:2024年2月7日)。
- (15)『Y市生涯学習推進計画』2019年,p.8.より。
- (16)Y市 HP「まちづくり講座」(確認日:2024年2月8日)より。『Y市生涯学習推進計画』2019年,pp.17-23より。
- (17)Y市 HP「郷育カレッジ」より(確認日:2024年2月7日)。
- (18)Y市教育委員会『Y市生涯学習推進計画』2019年,p.8,『第2期Y市教育総合計画』2019年,pp.17-18より。
- (19)注15に同じ。加えて,Y市教育委員会『第2期Y市教育総合計画』2019年,pp.3-4。
- (20)注15に同じ。
- (21)Y市 HP「まちづくり講座」より(確認日:2024年2月8日)。
- (22)Y市教育委員会『第2期Y市教育総合計画』2019年,pp.3-4より。なお,『郷づくりの手引き』2012年,p.4において,「共働」を「共通の目的をもった市民,事業者等及び市が,課題や情報を共有し,お互いの立場や特性を尊重して,共に汗して行動すること。役割分担をしながら,相互に補完しあうことで,相乗的な効果を生み出します。」としている。
- (23)『Y市総合計画』2007年,p.28より。
- (24)元教育部長へのインタビューより。
- (25)Y市『Y市総合計画(Y市まちづくり計画2007-2016)』2007年,p.18より。
- (26)学校教育課指導主事のインタビューより。
- (27)なお,地域や「コミュニティ」を意識しているY市では,都市計画マスタープランも作成しており,換言すれば同市の成立時から「コミュニティ」のマネジメントに意識を払っているとも指摘できる。
- (28)Y市教育委員会『第二期Y市教育総合計画』2019年,p.5より。なお,この他にも総合計画では,子どもの権利,子育て環境,子どもの学習環境の充実

に向けた方針が記されている。

- (29) 学校運営協議会制度導入時、「担当教諭(コーディネーター)の選任, 担当教諭が専任できる環境整備(非常勤講師を 3 年間配置), 学校運営協議会設置経費や事務費の予算化」を進めた(元教育部長提供資料 pp. 6-7 及びインタビューより)。
- (30) 元教育部長提供資料 p. 6 より。
- (31) Y 市教育委員会『第 2 期 Y 市教育総合計画』2019 年, p. 10.
- (32) Y 市教育委員会 HP 掲載資料「Y のコミュニティ・スクール」より(確認日: 2024 年 9 月 16 日)。
- (33) 平成 30 年度から地域学校協働活動を推進しており, 市内全小中学校に地域学校協働本部を設置して, 地域コーディネーターを配置している(学校教育課指導主事インタビューより)。
- (34) Y 地域づくり計画策定市民会議編『Y 市まちづくり計画 Y 地域づくり計画』。
- (35) 注 34 に同じ。
- (36) 同校には, 教育実践家に関する資料室が 1 部屋分設けられており, 児童の学習においても, 「ふるさと学習読本」が作られており, 固定のカリキュラム以外でも同氏について学ぶことがある(Y 小学校校長インタビューより)。

第 4 章

学校運営協議会を基盤とした保護者・地域住民による 学校・地域課題解決に向けた教育条件整備要求

第 1 節 本章の目的・調査概要

第 1 項 目的

本章では、中学校区における保護者・地域住民が学校運営協議会（地域学校協議会）を基盤として運営体制の組織化を図り、学校課題・地域課題解決に向けて取り組み、教育委員会事務局に対して教育条件整備要求を行ったのかについて分析する。

学校運営協議会設置において、大林（2015:160-161）は「学校教育の改善」を目的とした学校運営協議会設置において、教育行政が取りうる姿勢として「教職員や委員が自校の課題を認識し、その課題の解決に役立つように学校運営協議会を意味づけ、当該学校独自の文脈に応じた活動を展開していくことを支援する」こととして、教育行政の役割を提起していた。確かに、学校運営協議会制度（地教行法第 47 条 6）に規定されている「教育委員会への意見」が存在しているものの、学校運営協議会の内実としてはそれほど活用されているとは言い難い状況にある（佐藤 2018）。また、単に「責任化」を受け入れるのではなく、教育要求の自覚化と積み上げに基づき、「教育委員会への意見」を用いた条件整備を求める機能の活用（仲田 2020）の必要性についても提示されている等、学校運営協議会制度運用上の課題点が指摘されている。何より、近年の教育行政における「ガバメントからガバナンス」という広がりの中において、「ガバナンスが発展したからといって、ガバメントはその責任や役割から解放されるわけではなく、今までとは質の異なる重要な責任や役割を期待されている」等、学校ガバナンスにおける公的機関の役割を重視する（柏木 2021:175）ことも求められている状況である。

いずれの指摘も今日の学校運営協議会制度を考える上で重要である。しかし、序章、2 章で確認したように、具体的な事例分析に基づく学校運営協議会による教委事務局への意見要望の様相等を取り上げた研究は少なく、CS の活動として、保護者・地域住民による取り組みに対する教育行政の対応についてもそれほど取り扱われていない実情がある。そこで、本章では Z 市を事例とすることで、目

的に向けて取り組む。対象とする理由は主に 3 点である。

第 1 に、地域内の家庭背景等を熟知する地域住民、保護者、そして学校関係者が中学校区学校運営協議会において目標や課題を共有し、教職員人事、教育課程編成等に関する要望を教委事務局に示した点である。更には、教委事務局が中学校区学校運営協議会に指導主事を配置し、学校運営協議会側の要望を教委事務局に伝える等して中学校区学校運営協議会の要望の調整・具現化に取り組んでいる。換言すれば、学校運営の方針、教育課程、教員人事等の「法定三権限」に関する議論をはじめ、様々な状況を教委事務局が看取していたのである。後に、中学校区学校運営協議会と教委事務局の一連の取り組み、成果が同市の教育行政方針や政策に影響を与え、同市全体の教育環境整備が進められた点も注目すべき点である。本章の事例は、「学校運営や、地域社会等でのコミュニティ形成にかかる条件整備に対して行政責任が適切にはたされるよう、場合によっては教育委員会等に資源や裁量を要求することが求められる」（仲田・大木 2024:235）との指摘に対して、具体的な事例を提示することになる。

第 2 に、Z 市は学校運営協議会制度を法制化直後の 2005 年から導入しており、今日までの過程を長期的且つ経時的に分析可能な点である。本章の対象である Z 市 A 中学校区は、学校運営協議会制度が導入される以前から「地域学校協議会」を設けて、中学校区単位で学校課題、地域課題の解決に向けて取り組みを進めてきた経緯があり、教育行政も一定の関わりを持ってきた。事例を分析するにあたり、教委事務局が発行している関連資料、首長部局が発行する施策関連資料が定期的に発行されており、他には地域住民を中心とした学校運営協議会関係者による中学校区情報誌が約 20 年近く発行され続けている等、当事者達が作成した資料が豊富に存在している点も選定理由として挙げられる。なお、本章で取り上げる A 中学校区は、Z 市の教育政策である地域協働学校制度の土台にされたモデルである。

第 3 に、「Z 市地域協働学校運営協議会の設置等に関する規則」において、全国的にも早い段階で教委事務局の役割を明確にした点である。規則において、「第 3 条 教育委員会は、保護者及び地域住民の学校運営への参画を進めることにより、教職員、保護者及び地域住民の信頼関係を深めるとともに、学校、家庭及び地域社会の役割と責任を明確にしながら教育力を相互に高め、共に連携して子どもたちの豊かな学びと育ちを実現することができると認められる学校に地域協働学校を置くものとする。」（2005（平成 17）年 4 月 1 日）としている。

以上 3 点を挙げたが、より重要なのは、Z 市は教育委員会が保護者や地域住民、学校が向き合っている状況や課題、意思を汲み取り、施策導入、「子どもの学習

権保障に向けた自治体教育計画の立案・政策化に向けて展開させており、教育の地方自治の実践的姿」(坪井 2005:39)に相当する様子が確認できるため、分析を通して学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わり、長期的に地域レベルの取り組みを変化させていった過程を記述することには一定の意義があると捉えている。

そして、Z 市に関する情報が豊富であることも重要であり、各種事例紹介、関連調査報告、先行研究は本章の基礎を成す⁽¹⁾。ただし、これまで当該事例を紹介した論稿は、いずれも市の教育政策のコンセプト等の概要、中学校区事例の説明においては、中学校の所在校区の地域の厳しさに対して、地域協働学校を導入することによる効果等を説明するものが中心的であった。しかし、当該事例に関わっている保護者・地域住民、当時の学校教員、教委事務局関係者のより具体的な考えや実施プロセスについては、それほど多く触れられていない。同校の学校運営を実現可能にした Z 市教委事務局の取り組みの詳細、制度導入後の学校、校区がどのように変化したのかについてもそれほど多くなく、制度導入から 20 年以上経過した事例も希少であるため、長期的視野に基づいて分析可能な点も挙げられる。

上記の状況に対して本章では、当該事例における各種取り組みの背景とプロセスに関わっている地域住民(元保護者含む)、元教師、元教委事務局関係者にインタビュー調査を行っており、A 中学校区を起点にしながら Z 市教育行政の現在までも含めて描くことで、長期にわたるプロセスを経時的に分析していく。

本章の構成は、次の通りである。

第 1 に、Z 市教育委員会の教育行政方針及び政策の動向、地域協働学校(CS)制度の特徴を確認し(第 2 節)、第 2 に、生徒指導等、学校が抱える課題に対する保護者・地域住民の取り組み等、学校運営の組織化過程を記述することで、学校課題解決、中学校区が抱える地域課題の解決といった関係者の取り組みの共有に焦点をあてる(第 3 節)。中学校区関係者の一連の取り組みに対して教委事務局はどのように関わり、対応を進めたのかを明らかにして(第 4 節)、中学校区の取り組みを全市的教育政策の基盤にしていたのかについて確認していく(第 5 節)。

第 2 項 調査内容・データ・事例の基礎情報

本章の研究方法は主に 2 点である。

第 1 に、文書資料の分析である。具体的には、教委事務局が発行した(CS 関連含む)資料、中学校区内各校(中学校区運営協議会含む)が作成した資料、インタビュー調査協力者作成資料、学校運営協議会委員が編集委員として作成してい

る A 中学校地区情報誌(20 年分),市議会議事録等を収集している。特に,中学校区情報誌は,年 2~3 回程発行されており,中学校区内の 6 校園に関する話題,取り組みについて紹介することを目的としている⁽²⁾。

研究の取り組みや学校園における子ども達の様子をまず知ってもらおうと考え,地域の子ども達を中心とした地域情報誌を発行することを決定しました。この情報誌は地域のすべての家庭に配布し,地域から情報提供もいただきながら,地域になくてはならない,必要とされる情報誌に成長していきたいと考えています。より多くの人に読んでいただくことによって,地域の子ども達に関心を持ち,見守っていける地域づくりに貢献したいと考えています⁽³⁾。

『中学校区情報誌』創刊準備号 p.2 より。

また,同誌は,学校運営協議会の取り組みを紹介するだけでなく,中学校区には,子育てに関する困難を抱えている家庭が多いことから,子育て体験記を取り上げること意識されており,中学校区住民の「生活に密着した」⁽⁴⁾内容が盛り込まれているのが特徴の 1 つである。言わば当該情報誌は,校区内の学校園及び中学校区学校運営協議会の状況,そして中学校区の特徴と課題に応じた誌面をつくることによって,学校・保護者・地域住民の教育への関心の醸成を目指しているのである。こうした当事者達が作成した資料も含めて分析していく。しかし,文書資料のみで描くには限界がある。

そこで,第 2 に用いるのはインタビューデータである。調査対象者に事前に研究の趣旨を説明し,元 Z 市教委事務局関係者,学校運営協議会設置前から導入後まで(途中 1 年程異動)勤務した元校長,元保護者の地域住民,教諭として同校に在籍した校長そして長年会長を務める学校運営協議会長等にインタビューを実施した⁽⁵⁾。以上 2 点を用いて事例の構造化及び分析を行う。

本章においても自治体名や調査協力者の匿名性確保のために,調査自治体・協力者名を伏せるとともに,資料名を伏せ,一部修正等を施して引用を進めていく。

表 4-1 本章の調査概要

インタビュー調査対象者	調査日	場所	所要時間	分析資料の主な拠出元
元A中学校校長 B氏	2021年9月13日	中学校 応接室	112分	Z市教育委員会事務局, Z市議会議事録
同A中学校教諭・元教委事務局指導主事・校長 C氏	2021年9月27日	中学校 校長室	94分	
A中学校区学校運営協議会長 D氏	2021年12月17日	中学校 応接室	122分	学校運営協議会編『地区情報誌』準備号～40号(20年分), A中学校作成資料、A中学校区内保・幼・小・中学校作成資料等
元A中学校PTA会長(現・地域委員) E氏	2021年12月21日 2024年9月11日	地域 施設	83分 71分	
A中学校区学校運営協議会委員 F氏	2022年1月6日	地域 施設	94分	
元A中学校区内小学校教諭・元教委事務局指導主事 G氏	2022年12月26日	G氏勤 務校	94分	
元A中学校教諭・教頭・教委事務局指導課長 H氏	2023年2月17日	レンタル スペース	80分	
A中学校区学校運営協議会委員 I氏	2024年9月11日	I氏勤 務先	98分	

第 2 節 Z 市における教育行政の展開

対象である Z 市の人口は 705,241 人で、4 つの行政区がある⁽⁶⁾。合併後の市立学校園数(2021(令和 3 年)時点)は、幼稚園 50 園、小学校 91 校、中学校 38 校、高等学校 1 校が設置されている⁽⁷⁾。

そして、Z 市の教育行政の基本方針及び政策に関して、『第 2 期 Z 市教育振興基本計画』(2017(平成 29)年 3 月)において、6 つの政策を設定しており、その中に「政策 6 家庭、地域社会の教育環境の充実」(Z 市教育委員会:18)を挙げており、同市の教育政策の基礎を成している。また、同市では 2000 年代の初めから『教育行政基本方針』や『協働の人づくり』の策定、全国的にも取り組まれていた通学区域制度弾力化、「地域協働学校制度」開始等、様々な政策が打ち出されていった点が確認できる。

重要なのは、同市では 2001(平成 13)年に「Z『人づくり』プラン」を作成した点である。このプランは同市の教育行政基本方針の基礎に据えられ、「子どもたちが愛されていると実感できる家庭・学校・地域社会を実現」を掲げ、「市民の協働による『人づくり』」を目指し⁽⁸⁾、「自立する子ども」を目指す子どもの姿として、家庭、学校、地域社会が役割を持って「市民協働の『人づくり』」として

行うことが想定されている（Z 市教育委員会 2005:1）。後に同プランを具体化する施策として地域協働学校制度が設定されていく（Z 市教育委員会 2006:103）。

同市の地域協働学校制度は開始当初、「つくられた制度に現場をあてはめるのではなく、地域や学校園の実態に応じた柔軟な制度を創設したいという発想から生まれた Z 市の取り組みとしての特色を打ち出した」（Z 市教育委員会前掲:103）点が特徴である。2005（平成 17）年に「Z 市地域協働学校運営協議会の設置等に関する規則」として施行された同制度の主な特徴は、①中学校区を 1 つの地域として CS 運営を意識している点、②中学校区内の学校園が成果や課題を共有する連絡会を実施しながら実践を進めており（Z 市教育委員会前掲:103）、子どもの育ちを連続的に支援するシステムづくりが意識されている点が指摘できる⁽⁹⁾。換言すれば、「中学校区を 1 つの地域と見なし、学校・家庭・地域社会がそれぞれの役割を果たしながら、元気な学校、元気な子ども（自立に向かって成長する子ども）を持続的にはぐくんでいくという理念に基づき、運営されるもの。」（Z 市教育委員会 2020:1）として据えているのである。また、平成 29 年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正によって、複数の学校で 1 つの学校運営協議会を設置することが認められる以前から、同市では中学校区単位で複数の学校運営協議会を置いており、この点が特徴の 1 つでもある（Z 市教育委員会前掲:3）。

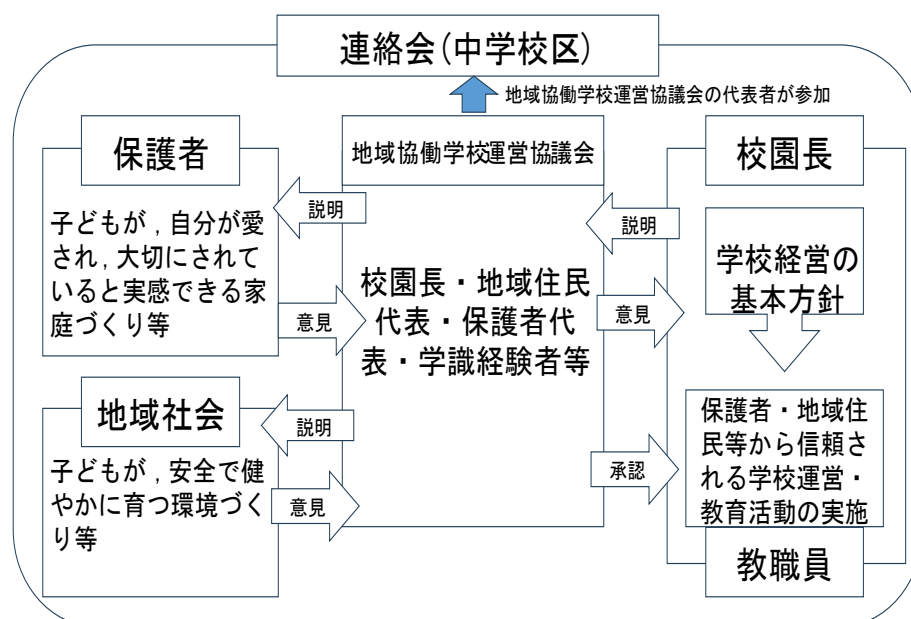


図 4-1 Z 市地域協働学校制度設計図

（Z 市教育委員会「HP 掲載資料①」から抜粋，一部改変 確認日：2024 年 8 月 8 日）

また、同協議会の役割と機能は、「①学校運営の基本的な方針等について意見を述べ、承認する。②保護者や地域住民のニーズを把握し、学校園の運営や教育に反映する。」ことである⁽¹⁰⁾。現在においても、同市の地域協働学校制度は、「学校園の教育方針の承認等を通じて、教育方針の決定や教育活動の実践に地域のニーズを的確かつ機動的に反映させる。」、「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、地域づくりを進める。」、『『人づくり』『学校づくり』に対する学校・家庭・地域社会の役割を明確にし、権限と責任を自覚してそれを果たす。』（『Z市地域協働学校』に関するQ&A 令和2年度版:1）ことを「ねらい・目的」として定めている。すなわち、Z市地域協働学校制度は「学校づくりのシステム（学校運営について、一步離れて外から評価するだけではなく、ともに学校づくりを行うシステム）」として運用されるに至っている。

そして、後述していく A 中学校区における（研究指定を含めた）取り組みを行いながら 20 年近くかけながら、「市全体の実態やニーズを把握し、それに答える総合的・重点的な施策を市教育委員会の政策に位置付け、各学校園での取組が進むよう、条件整備を行うことが大切であると考える。」（『『Z市地域協働学校』に関するQ&A（令和2年度版:5）』より抜粋）との姿勢を打ち出すに至った点については興味深い。

では、既述してきたような教委事務局の姿勢、地域協働学校制度がいかんしてつくられてきたのだろうか。次節以降みていくこととする。

表 4-2 Z市の教育行政・A中学校区の主な動向⁽¹¹⁾

(下線は主要な保護者・地域住民主導又は中学校区学校運営協議会主催・主導)

年度	Z市教育行政の動向	A中学校(区)の動向
1998(平成10)年以前		・生徒指導対応等の影響もあり校長が2代連続で病に倒れる
1998(平成10)年		・B氏・中学校教頭として着任 ・「警察署パイロット地区指定」(平成10～11年)
1999(平成11)年	『開かれた学校づくり基本計画』策定	・Z県教育委員会「いきいきスクール支援事業」研究指定(平成11～13年)
2000(平成12)年		・Z市「心を育てる学校園づくり」指定(平成11～12年) ・文部省「学校におけるボランティア等活用推進事業」研究指定(平成12～13年) ・生命のフェスタ(仮称)開始→「命」「人権」等、子どもが自分自身を大切にすることを考える学習機会
2001(平成13)年	「Z『人づくり』プラン」作成	『A版・子育て法』発行
2002(平成14)年	・『教育行政基本方針』作成 ・『協働の人づくり』作成 ・通学区域制度関連専門委員会設置	・文部科学省「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究校」研究指定(平成14～16年) ・Z市教育委員会「開かれた学校づくり」地域教育力活性化モデル事業研究指定(平成14年)
2003(平成15)年		・B氏・同中学校区内の小学校教頭として転任。 ・シニア教室設置に向けて教委事務局・学校・保護者・地域住民の議論開始
2004(平成16)年	「地域協働学校」事業の試行開始(3中学校区)	・シニア教室(仮称)試行開校 ・B氏、中学校校長として着任 ・『A版・子育て法改訂版』第1回発行 ・中学校区情報誌発行開始
2005(平成17)年	・通学区域制度弾力化 ・周辺2町と合併 ・学校運営協議会制度導入	・Z市「地域協働学校」指定 ・A中学校区青少年健全育成会(仮称)「イメージアップA中学校」開始→生徒・保護者・地域住民の対話交流開始 ・子育てinA(仮称)開始
2006(平成18)年		A中学校区青少年健全育成講演会(仮称)開始
2007(平成19)年	・Z市市民協働による自立する子どもの育成を推進する条例(Zっ子育て条例)施行 ・周辺2町と合併	・「拡大A中学校区学校運営協議会」開催開始(年2回) ・つながれA!～音楽と踊りのフェスティバル～初開催
2008(平成20)年		文部科学省より「コミュニティ・スクール推進事業」再指定
2009(平成21)年	Z市政令指定都市移行	土曜寺子屋(仮称)設置準備・開始
2010(平成22)年		Z市教育委員会「いきいき学校園づくり」研究指定
2011(平成23)年		
2012(平成24)年		
2013(平成25)年	『Z市教育振興基本計画』策定	
2014(平成26)年		
2015(平成27)年		『A版・子育て法』第2回改訂版発行
2016(平成28)年		A中学校PTA、文部科学大臣賞受賞
2017(平成29)年	・『第2期Z市教育振興基本計画』策定 ・『Z市教育大綱』策定	
2018(平成30)年		
2019(平成31)年		
2020(令和2)年	市内全校を地域協働学校に指定	
2021(令和3)年		C氏・校長として着任
2022(令和4)年	『第3期Z市教育振興基本計画』策定	

第3節 A 中学校区における学校運営の地域的組織化-学校課題・地域課題共有と取り組み-

第1項 A 中学校区の抱える課題と保護者・地域住民による学校運営参画開始

A 中学校区は中学校の他に2つの小学校も含まれており、A 中学校の全校生徒数は220名程である⁽¹²⁾。同校区はZ市内の中心部に位置しており、高齢化の進行とともに、子どもの数は減少傾向が続き、中学校周辺には住宅街、古くからある商店街が密集している地域である⁽¹³⁾。

A 中学校区では生徒指導課題の克服が意識されてきた。同校区は「生活基盤の弱い家庭が多く」⁽¹⁴⁾、就学前の子どもをもつ保護者は、子育てに不安を抱えている割合が高いとされている⁽¹⁵⁾。「『生徒指導上の課題の克服』を掲げ、落ち着いた地域環境や学校園環境を整える中で安心できる学校園生活や不登校と学力不振への克服を中心課題」⁽¹⁶⁾とすることで、学校と地域が生徒指導をはじめとした諸課題と向き合っていく。過去に同校は昭和40年代に生徒指導に関する研究指定を文部省から受けており、そのことが記されているのがA中学校(発行年不明1965年以降)『生徒指導推進(仮称)』である。同書が発行された時の校長は、研究指定された後に教職員「全員で研究に取り組もう」(p.3)としており、当時から厳しい生徒指導状況に置かれていたことが窺い知れる(p.3)。

また、1990年代以降も教師側は度重なる対教師暴力があっても、生徒に対しては実直に向き合う姿勢で関わっていたことが当時の保護者・地域住民側にも課題が認識されている。しかし、学校(教師)側の意図を持った生徒指導や対応についても一定の理解を示している様子も確認できる。

私がPTA会長の時には「毎日授業参観」というのをやったことがあるんです。私も毎日学校に行きました。うちの子どもがいた時なんか、外を歩く子が絶えず10人ぐらいで教室に入れないんですから。(中略)

外をうろちょろするとか、教室も出たり入ったりで。私が行くと生徒が中に入る。私が怒るのを知っているから。そのくらい私もうるさく言って、「こらっ！お前ら何しているんだ！」と怒りまくっていましたから。C校長がまだここに教諭でいた時には、生徒から対教師暴力がものすごくあった。でも、この中学校は面白い所で、生徒と先生がやり合くと、普通は引き離してそのままでしょう、普通はね。そこは生徒にも言いたいことを言わせるんです。それも納得した上でのことだから(中略)。また、中学校に行ったら玄関の左側手下駄箱があるでしょう。あの下駄箱の上に寝そべっているんだから。(E氏：2021年12月21日)

以上に例示されるような中学校区の特徴や課題があったため、A 中学校区は、表 4-2 で中学校区の主な動向が示されているように、学校はもちろんだが保護者・地域住民も同様の危機感を強く感じていたため、中学校区としての改革が開始された。

改革は主に 3 期に区分されており、まず、平成 10～13 年頃は「荒れの克服」として、「学校丸抱えの生徒指導から、地域全体で考える生徒指導へ」をコンセプトとして、生徒指導関連の研究指定受け入れとともに、中学校生以外の子どもを含めた子育てを念頭に置いた取り組みが開始された⁽¹⁷⁾。また、こうした取り組みをはじめるとあって、保護者・地域住民がどのような意識だったのか、当時の管理職がどのように受け止めていたのかについて下記の内容から窺える。

平成 10 年頃の校長の代になって、これはもうとにかく学校だけで抱えられない問題じゃないと。それで、この中にも出てきますけど、もうとにかく地域の協力を仰ごうやということ、学校を開くかたちで我々が、子ども会の延長で社会福祉協議会じゃなくて育成委員、学校育成委員会、育成協議会っていうのをつくって、そこで育成と学校とでちょっと話し合いをしよう。（中略）

私なんかは教員の立場ではないので、もう本当に地域の人間という立場なのでコミュニティ・スクールの具体的なイメージがなかなか湧かなかったんだけど、要は地域に合った、その地域に合った学校をつくる。地域と学校と教員と行政とで、お互いのニーズに合った学校をつくりましょうっていうのがコミュニティ・スクールの根本だと（理解した）。（F 氏）（下線部筆者）

じゃあ大変な地域だから大変な人ばかりっていうイメージがあるけれど、実はそうじゃない。結局、大変さが表に出るのは一部であって、ほとんどの地域の方というのは、よりよい学校、よりよい地域をつくろうという気持ちをずっと持っておられます。そういう力のある人があまり表に出てこられない、出ていないという状況があり、保護者も何か言えばもうやるよという構えの中で、平成 10 年に私が教頭で来たわけです。ですから、地域環境と中学校の持つ危機感と、それから社会がいわゆる「開かれた学校」へズッと動く。学校評議員制であるとか、民間校長であるとか、そういう中で、もっともっと学校の情報を地域に出していく流れがある中で、共に教育や子育てをみんなで力を合わせてやっていきましょうという雰囲気がありました。（B 氏）

厳しい学校課題、地域課題の存在を多くの保護者・地域住民が熟知しており、

長年にわたって困難を抱えていたため、学校改革として最初に行われた近隣警察署所管のパイロット事業(平成 10～11 年)、平成 11～13 年には Z 県教育委員会から生徒指導関連事業として標語づくりや挨拶運動、子どもによる環境整備等の校外活動や行事の導入を通して、保護者・地域住民とともに生徒指導を軸とした取り組みが始まった(『中学校区情報誌』創刊号 p. 2)。

当時の教頭だった B 氏によれば、平成 10 年頃からパイロット事業が本格化しており、学校と地域の連携を進めることで地域とのコミュニケーションが徐々に取れるようになり、ネットワークも拡大し、両者の関係構築が図られた。その背景に、B 氏は「イベント」の存在を指摘する。また、Z 県の事業においても公立保育園、幼稚園、小学校、中学校が連携し、0 歳～15 歳までを意識した一貫教育が意識されており、前述のイベントも幾つか行われている(『中学校区情報誌』創刊号 p. 2)。

要するに子どもたちにとって、あるいは地域にとって、できることはもう何でもやっていこうというのがイベント。さっき言った保護協議会、今は育成協議会と言うんですけれども、そこら辺の専門部長なんかが、健全育成部だったらこの事業をやって、こんなイベントをやりますとか、環境浄化だったらこんなイベントをやりますと。例えば健全育成だったら、子どもたちも大人も一緒に見られる映画会をしようと打って出たり、環境浄化だったら、クリーン作戦を地域全体でやってみよう、それに子どもを入れていこうとか、例えばね。そういうふうなことをやって、大きなイベントをどんどんぶち込んで、みんなを集めていく。(B 氏)

平成 10～13 年頃にかけて B 氏は教頭としてイベントに関する調整業務を担当しており、校長や保護協議会会長、PTA 会長等の保護者・地域住民のアイデアを踏まえながら、地域連携の取り組みの充実化を図った。また、平成 14 年度から文部科学省の研究指定を受けるにあたって B 氏は、平成 13 年度に校長が退職予定のため、当時の校長が「私の退職とともにこんな大きな研究指定は、私自身としては受けて退職するわけだから受けられない」と発言していた。学校内の状況も研究指定を受けるのは「あり得ない、余裕がない」(B 氏)状況であり、「とにかく子どもにとことん関わって、子どもと毎日関わり続けることがわれわれの仕事だろうと。だから、何か研究をしたりとか、そういうことはうちにはなじまない」とみんな思っていた。」(F 氏)状況だった。だが、標語づくりやあいさつ運動等を行うパイロット指定を警察署から受け、学校外部機関とのつながりが生じることで、他の機関と連携した取り組みを行う方向に目が向き始める。

これに対して地域住民側から「推進委員会のメンバーの地域の方々が、今ここで動きを止めてしまったら、また元に戻る。もう一歩レベルアップするために頑張ろうや。次の校長さんと一緒にやるから」(B氏)と意思が示され、文科省の研究を引き受ける流れになったという。すなわち、保護者・地域住民側が学校に積極的に働きかけ、積極的に参加・運営を担うことで学校課題・地域課題解決を意識していたのである。特に、大人と子どもの関わる機会を増やすことを意識していた。

保護者・地域住民との連携において、地域学校協議会を実践研究における学校運営組織としてつくられていくが、この時「いきいきスクール推進委員会」を母体にしながら、発展的に組織をつくっていき、これに教委事務局が入ってくるというかたちで地域学校協議会の土台を形成していった。なお、実施されたイベントの一例は、本の読み聞かせ、ダンス交流、出前授業、ふれあい講座、交通安全行事等であった(『中学校区情報誌』創刊号 p.2 より)。特に「いきいきスクール事業」は、「これは本当に有効に機能したんです。このため研究に対するアレルギーというのはだいぶ取れて、他の機関とつながってやればいいことも生まれるという風潮も生まれてきた」(C氏)とされている。

平成14～18年頃は「学校運営の組織化」として、より保護者・地域住民が学校運営に積極的に関わりながら改革、実践に関与することを目的として、文部科学省事業「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」(2002(平成14～17)～2005年)の研究指定を受け、全国で唯一、中学校区単位で指定され、学校改革を本格化させていくことになる。詳しくは後に分析していくが、この時の一連の取り組みは中学校区が抱える教育課題解決に向けて影響を及ぼしていく⁽¹⁸⁾。

組織構成として、開始当初の学校運営協議会は「地域学校協議会」として設置されており、委員は公民館館長を会長として20名で構成されていた(中学校区情報誌 Vol.1, p.2)。

そして、B氏は2002年の実践研究開始後、イベントにのみ頼るのではなく、常時、地域の人が学校に入るシステムをつくれなかと構想するに至る。その中、第2項で詳述する、地域住民が参加・運営するシニア教室(仮称)が発案され、その後20年以上運用される仕組みが導入され、学校課題・地域課題解決に寄与していくことになる。

そして、平成19年から意識されているのが「授業で学校を変える」として、「協同学習の推進・個を大切に、認め合い、学び合う」ことを通して、子ども同士、子どもと大人をつなぎとめることである⁽¹⁹⁾。また、協同学習に関しても中学校区内の小学校でも同様に進められており、開始当時の校長であるB氏は、学校

と地域との関係、学校の立ち位置を考えながら学校改革のステップを踏もうとしていた。

荒れない学校をつくるためには、まず地域との連携・協働という、その関係をつくっていく。それがコミュニティ・スクール(だと考える)。地域協働学校に地域学校協働活動を含めながら、いわゆる地域とともにある学校をつくっていくということと、それだけ地域の人が学校に対して応援をしてくださっているのに、じゃあ学校は何をやればいいんだというところ辺を、きちっと整理をしてやったのが、平成 19 年度からのいわゆる協同学習に入っていくという(流れになった)。(B 氏)

第 2 項 地域協働学校

A 中学校区は、地域協働学校を開始する以前に実践研究を受けた際に、ガバナンス機関として「地域学校協議会」を設置した。この地域学校協議会を中心にしながら中学校区として進めてきた地域協働学校の特徴は主に 2 点ある。

第 1 に、6 つの学校園を 1 つの中学校区として意識した運営がされている点がある。「0 歳から 15 歳までの責任のある保育・教育(保・幼・小・中の連携)の実践を通し、学校園・地域・家庭が一体となって『子どもたちが愛されていると実感できる学校づくり・地域づくりを目指して』」いた⁽²⁰⁾。

普通、文科省の考え方だったら、保育園は管轄外ですから別ですってということになるかもしれないけど、今は保育園も入れて保幼小中で、今は子ども園っていう考え方になっているけど、ある意味、それを先取りしていたんです。でも、中学校区では実践研究指定を受けた当時から合体させていました。これ、一緒に、幼稚園だけでなく保育園も仲間に入れんと、この地区全体を良くしようとしても効果は絶対現れない。みんな分かっていたんです。(H 氏)(下線部筆者)

第 2 に、平成 10 年以降、保護者・地域住民と連携した学校改革を進めながら中学校区単位で取り組んできた点である。平成 14 年に文科省から研究指定を受けているが、他事例と違って全国で唯一の試みであったのが、中学校区単位で研究指定された点である。これは既述のように、中学校区が抱える課題と深く関連しており、「なぜかという、私たちは中学校区、保幼小中の学校園と地域と一緒に今までパイロットと支援事業をやってきたので、単独では受けないと(伝えた)」(B 氏)という理由を教育行政に伝えている。こういった要求

は中学校区単位で学校課題・地域課題解決に向けて動いていることに起因しており、とりわけ脆弱な家庭環境が多いことから0歳児からアプローチすべく、市立保育園、市立幼稚園、小学校、中学校が共同事業として2001年に『子育て法』を作成した。

「輝く子どもたちを目指して」

(前略)この事業の究極の目的は、よりよい地域社会づくりであり、そのためにはこれからの時代を託す学区の子どもたちをよりよく育てることにあると確信いたしました。

学区の子どもたちがよりよく育つためには、学校だけ、保護者だけの努力だけではなく、学校・保護者・地域の方、それぞれが同じ方向に向かって連携した取り組みを継続することが重要です。そこで、私たちはA学区の子どもたちの保育園・幼稚園時代から中学校卒業までの10数年間を見通して、子育ての基礎・基本として大切にしたいことを、6校園での職員研修として取り組みました。(後略)

Z市a保育園・Z市b保育園・Z市立c幼稚園・Z市立a小学校・Z市立b小学校・Z市立A中学校(2001)『A版・子育て法基礎・基本一覧(改訂版)』p.1より。

表 4-3 「育てたい視点」(『A版・子育て法基礎・基本一覧(改訂版)』p.1より抜粋)

〈保育園・幼稚園時期〉	〈小学校期〉	〈中学校期〉
○基本的生活習慣	○基本的生活習慣	○基本的生活習慣
○遊び	○学習規律・ひとり学習	○学習規律・ひとり学習
○ことば	○学びあい(人間関係)	○学びあい(人間関係)
○感性	○信頼関係づくり	○進路
○学びあい(人間関係)		○信頼関係づくり

『子育て法』は、表 4-3 のように保護者と共有可能なめざす子ども像を掲げ、各期で「保護者からの働きかけ・Q&A」を用意することで、様々な背景を持つ保護者達が理解しやすいように構成されている(p.1)。また、『子育て法』は、2回改訂を行っており、そのきっかけとして、保護者の中から「乳幼児の子育てについて細かく記述して欲しい」(『子育て法 改訂版』p.1)との声に対応するなどしており、保護者会、地区懇談会、学級懇談会で活用することを期待して作成されている(『子育て法 改訂版』p.88)。また、中学校、教委事務局として子どもや

家庭の課題に向き合ってきたC氏も、『子育て法』の作成の背景として、厳しい家庭状況に置かれている子どもが多いことを下記のように認識している。

保護者の方も例えばお仕事が不規則だったり、朝起きない、あるいは夜の仕事をしていたり朝は寝ている等、子どもを送り出す力が不足しているという家庭もやっぱり多く。でも、『子育て法』は押し付けではなく、こういうのがスタンダードなんですよというのを示そうというのが最初の頃の話。その上で起きて学校に来て、そこから学ぶことができるので。ただ、朝ご飯を全く食べずに来たら3時間目、4時間目は授業が頭に入らないですね。(C氏)

第3に、保護者・地域住民が積極的に関わるCS運営を行っている点である。主催者は地域組織の場合もあるが、学校園と連携しながら行われるものもある。様々な行事の例を挙げるならば、保育園～県立高校(中学校区近隣)までが集いながら開催する「つながれA!～音楽と踊りのフェスティバル～」,保護者,地域住民,生徒が参加する授業体験(協同学習),各種地域団体が主催する「イメージアップA」(保護者・地域住民・生徒による対話集会),「生命のフェスタ(仮称)」(『中学校区情報誌』Vol.40, p.6),「子育てinA」,「土曜寺子屋」等,子どもから大人まで関わるイベント,そして,後述していくシニア教室等,人同士のつながりを重視した取り組みも同時に継続的に実施することで中学校区の状況変化を企図していた。加えて,表4-1は単にZ市,A中学校区で生じた出来事を年表にしているだけではなく,学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わりによってどのようなことが生じたのかについて記している。既述の「土曜寺子屋」は,「地域からの提案!という」見出しで,学力向上の議論の途上で,家庭における学習習慣が身についていない子どもが話題に上がったことがきっかけで,シニア教室の講師や関係者,大学生を講師として招くかたちで設置に至っている(Vol.10, p.2)。すなわち,子ども～大人という年齢の括りもだが,地域の教育について学校だけに依存するのではなく,保護者・地域住民が子どもを巻き込み,学校に関わる保護者・地域住民が,学校との関わりが少ない保護者・地域住民も巻き込みながら地域全体で展開しようとしている様子が確認できる。

表 4-4「地域学校協議会の活動と提言」における中学校区内の一連の取り組み
(『中学校区情報誌』Vol. 1, p. 2 より抜粋し, 一部改変)

研究主題/子どもたちが愛されていると実感できる学校づくり・地域づくりをめざして

地域の教育力を高める取組

- シニア教室:シニアの皆さんの生涯学習を保障しつつ、子どもたちとの心の交流をねらいとして本格実施しています。
- 地域情報誌の発行:地域の子ども達を中心とした情報誌ですが、地域の皆さんと一緒に作っていくものにしたいと考えています。学期に1回の発行計画です。
- その他:今後、a 小学校区・b 小学校区合同で子どもと大人が一緒になって取り組む行事ができないだろうか。また、両学区の歴史を子どもと大人が一緒になって勉強するような機会を持てないだろうか。

学校園の教育力を高める取組

- 連携こそ「信頼される学校園づくり」と考え、以下のような連携班を作っています。
- ① 小中授業づくり ②保幼小連携 ③人権教育 ④特別支援教育 ⑤図書館教育
 - ⑥総合的な学習の時間 ⑦事務職連携

家庭の教育力を高める取組

- 「子育て法」の活用:学校園と保護者とで作った本です。町別懇談会でも活用します。
- その他:保・幼・小・中の保護者連携の中で、「子育て学習会」等を考えています。

学校を支援する取組

すでに、多くの人の協力により、b 保幼のフェンスの撤去、b 小学校ビオトープ、a 小学校の中庭芝生化などができました。現在もb 民生児童委員協議会ではb 保育園での「あいさつ運動」なども展開しています。いろいろなところで活動が生まれています。

第3項 保護者・地域住民による課題解決への取り組み

(1)中学校を活動場所とした「シニア教室」の設置

特に、中学校区のCS運営において大きな位置を占めていたものとしてシニア教室があり、子どもと大人が同じ校内で学び、日常生活や行事を共有することで、関わりを通した学校課題解決が志向されていた。平成15年9月に試行がスタートして、本格的なスタートは平成16年4月である。シニア教室は「子どもたちと共に学ぶシニア教室」として、「生きることは、楽しく学び続けるというこ

と」,子どもたちと同じような時間割に沿って,中学校レベルの9教科の授業が行われており,体育会や文化祭等の学校行事にも参加している⁽²¹⁾。開校当初は,小学校,中学校の空き教室でスタートしており,平成17年度からNPO法人として運営されている。元小・中・高・大の教員経験者約40名の講師,テスト・指名・宿題が無く,子どもたちと同じ給食を食べ,4月から授業も開始され,子ども達と同じように入式,夏休み,運動会,学習発表会,遠足,修了式等もあり,子どもとは交流会・文化祭・運動会・総合学習で関わり,「児童生徒との繋がりを通して,穏やかな学習環境を作ってい」る⁽²²⁾。受講者数は,約40名である⁽²³⁾。このシニア教室も中学校及び地域の課題解決に向けた取り組みの1つであり,地域学校協議会は学校関連の取り組みが中心だった。シニア教室の設置は,地域住民委員側から提案が出されたものであり,設置の意図は下記の通りである。

では,学校は何をするか,地域は何をやるかっていうのを,お互いにアイデアを出しましょうというのが地域学校協議会の中で出てきた中で,私は地域の提案としてシニア教室を平成14年に提案をした。紆余曲折はだいぶありましたが(後略)。(中略)

シニア教室は地域からの提案として出ました。これはすごい抵抗がありましたよ。学校の中に我々が入っていくわけだから,当時の校長がやるのはいいけど教員達は協力できないよという立場でいた。教員はそれどころじゃなくて,子どものことで手いっぱいだから,本音でいうと,もうそんな面倒くさいことはやめてくれというのがありありと分かりました。

だから,自分の性格的にせめぎ合いがあるとどうしても負けちゃいられんと思うから,結果的に。でも,今から考えたら校長さんの「ちょっとそれはわれわれは」というのがすごいエネルギーになりました。あれがなかったらこんなかたちになっていなかったかもしれない。(F氏)(下線部筆者)

実践研究が始まってから,いつまでもイベントだけに頼っていたらいけないと。一つは,常時,地域の人が学校に入ってくるようなシステムのようなものはつくれないかと出したときに,地域学校協議会,今の学校運営協議会の委員さんがシニア教室をやらんかと(話が出た)。

地域の方は,「私がテレビを見ていたら,旅行会社が東北のほうの過疎になって,廃校になった学校へツアーで行って,そこで勉強することもあり,イベントをすることもあり,何か催しを地域の人と一緒にやっていくようなものをみた。そこで,なるほど今のお年寄りというのは,こういう学校に行くとか,もう1回学びたいとかいうふうなのが絶対あるだろう。だったら,

学びを中心としたシニア教室をつくってみないか」というのが出てきて、空き教室もあるし、とりあえず中学校でやらんかということで、1年ちょっとかけて、講師であるとか生徒募集とか、あるいは何のためにこういうことをやるんだということを教育委員会とも相談しながらつくり上げていったのが、このシニア教室。(B氏)(下線部筆者)

地域住民側からの発案に対して、当時の校長は抵抗感を示した。なぜならば、生徒指導に学校全体が追われている状況で、研究指定を受けることすらも容易ではなく、学校外部の高齢者が校内を歩くことに対して拒絶的だったためである。地域住民側の発案に対して、当時の教頭であった B 氏は当時の校長の様子も含めて以下のように述べる。

シニア教室を提案した F さんという方が、「先生方は、どういうつもりなの？私らは学校を良くしようと思ってここに来ているんだ。先生、あんたらは去る(異動する)んだろ」と(中略)。

「だったら、同じ土俵の上に立て」と。この言葉はよく覚えています。「我々がこういう学校をつくらうとしていることに、何で一生懸命乗ってこないのか。何をするのも難しい、やりにくい、大変というのは私らもよく分かっている。でも、何かせにやいけない。あんたらいずれここを去るだろう。私ら、ここに残る人間だ」と。それで一発かまされて。私自身も、「まあ、いいことだけどできんだろ。講師を集めてとか、授業の時間割を組むとか、大変だし」って思ったけど、さらに F さんが「もしその講師が足らんときには、ここにいる学校の先生も時には来て授業をしてくれんか」と言ったら、校長が「そりゃあ、せん」と。当然です。「このじいさんばあさんのために授業して、私らはそれで給料もらうんじゃない。そういうことには協力一切しない」と。これでまたカチンときた。それは当然なんだけど、カチンとくるのは。「まあ、できることはします」と言えば済むことを、もうバチッとやった。でも、それがあ意味よかった。カチンときたけど、「それなら我々が探したらあ」というエネルギーが逆にたまった。(B氏)

シニア教室の講師は地元新聞に公募を掲載して、募集をおこなった。その後、元学校教員、大学教員等も集まり、年間計画やシラバス作成等を行う作業が継続されている。

シニア教室の受講者は、週 3 日程中学校を訪れ、8 時半から生徒達と同じ時程で動く。運動会、体育祭、文化発表会にも参加しており、中学校と別に小学校の

教室でも開校されていた時期もあり、その際は、教育課程内の交流として、戦争体験の講話、家庭科の実習等の交流が積極的に行われていた。

地域住民委員側の F 氏からは、シニア教室をはじめとした地域住民による学校運営の参画を継続することで、学校の変化を感じ取っている。

結構わんわんやっていた子が、私なんかが行くとすっとおとなしくなる。その効果が出て、シニア教室理事長(元 A 中学校長)さんともお話をしたんだけど、地域の人がどんどん入ってくると子どもらがちょっと落ち着くなど、あまり際立ってやらないなということで、平成 10 年頃の校長さんがやられたのは、もうイベントいっぱい学校でやろうやと(後略)。それから、本当に学校の中でバザーを、フリーマーケットのような感じのバザーをやったり。そうすると、どんどんどんどん地域の人が学校に入るようになりまして、そうすると、学校の雰囲気は随分変わっていきました。(F 氏)

上記のようなかたちで学校の変化を一定程度感じていることがわかるが、地域住民の F 氏同様に、教師側の H 氏も地域住民が学校に関わることによる変化について感じ取っているようである。

最初は、子どもと頑固な地域住民がけんかをし出すんじゃないかとか、すげえ心配していたんですけど。給食も実施しましたし、給食のおかずが入ったカンカンみたいなのを、それを運んどったら子どもが手伝うんです。

あ、なるほど、これかと。つまり、シニア教室というのはコミュニティ・スクールの取り組みの中の一環として、地域の大人を常時学校の中に入れておく仕掛けとされたわけです。別に高齢者に対する福祉の目的ではないんです。そこをよく誤解されるんだけど、実はそれを実施する学校側としては、教育的に効果ありという見込みがあったわけです。

ですけど、福祉の関係は、これは高齢者福祉のために学校がいいことをやっているというふうに見られるけど、それ、違うんですけどねっていう感じです。

(中略)例えば文化祭なんかで、地域のお年寄りが前にずらっと並んで合唱をするんです、非常にクラシカルな。これを落ち着くことができない子どもらがどう聞かかなと思ったら、これがうっとりして聞いているわけです。

つまり、お年寄りが一生懸命歌っているということを好意的に受け止めるという空気感や、それから、常にお年寄りが学校の中にいる、だから、廊下を走り回ったら危ないとかは、子どもでも分かるんです。(H 氏)

上記の記述に限らず、B氏は「シニア教室の開校日は子どもがあんまりむちゃをしない。だから、シニア教室があることの存在感というのがものすごくありましたね。」と述べており、「地域の人間に学校に常駐してもらうというもので、ある意味よく工夫されたシステムです。」(H氏)という声も後にあがることになる。

F氏が示した構想段階では、中学校の生徒とシニアが同じ授業を受けることもイメージする等、子どもと地域住民が密接な関係になりながら地域や学校の課題解決につながることを企図していた。その中、地域住民としてシニア教室及び参加者に下記のような役割期待を抱いていた。

シニア教室の一番大きな骨子は、これは大事だなと思ったんだけど、決して老人の憩いの場ではありません。それから養護施設でもありません。自力でとにかく学習意欲のある人。触媒っていうのは自分自身は劣化しないで、周りを、環境をどんどん変えていく。だから、シニア教室っていうのは私はそういう触媒、地域の触媒にしたいなと思っていました。

お年寄りですから、いずれ亡くなられる(参加しなくなる)。だけど、シニア教室自体は劣化しないで、周りの子どもたちだとか地域の人たちを少し活性化していくという意味では、地域の触媒で、シニア教室が私は十分役に立ってくれていると思うので。(地域住民は地域に残るけど)だけど学校の先生は3～4年で転勤するじゃないですか。(F氏)

F氏の考え方は、学校、教師のみに学校運営、地域の教育課題解決を担わせるのではなく、保護者・地域住民側も積極的且つ継続的に取り組みを進めていく姿勢が見受けられる。これは、異動を伴う教職員ではなく地域に住み続ける当事者である保護者・地域住民による主体性が一定程度見受けられる。後に同教室はNPO法人として認可され、中学校区内に複数の教室を持つに至る。

(2)「中学校区情報誌」の発行によるCS運営の発信

同中学校区の取り組みを知る上で重要なものとして、中学校区情報誌が挙げられる。この情報誌は、平成14年以降の研究指定に関する取組、学校園における子ども達を中心にした地域情報誌を発行している⁽²⁴⁾。当該情報誌の主な特徴として、第1に、地域学校協議会(学校運営協議会)が編集・発行している点である。創刊時の理念として、情報誌は地域の全ての家庭に配布し、「地域から情報も受けながら地域になくてはならない、必要とされる情報誌に成長していきたい」と考えられており、タイトルは事例の特定を避けるために明記していないが、「皆さんのこの地区に対する関心や愛着をエネルギーにして、この地区がま

すます活性化されていくように、そして、未来に向けて心ゆたかな風土の地区として拓かれていくように、という願いが(タイトルに)こめられています。単なる広報誌にとどまらず、身近な情報誌として皆さんに活用され、育てられていきますように」と、タイトルにも編集サイドの意図が記されている(『中学校区情報誌』創刊準備号 p. 2)。情報誌発行の取り組みは、2024 年時点でも継続されている。

第 2 に、誌面で取り上げるテーマの幅が広い点である。生徒の活躍、教職員紹介、地域学校協議会の活動状況報告や提言(地域学校協議会の活動方針、子育て法の活用等)、学校行事・地域行事案内・報告、地域内団体の活動紹介(中学校区青少年保導協議会等)、シニア教室関連、地域生活(子育てに関する支援記事、福祉関連の案内、ハザードマップ掲載、地域内の歴史等)、中学校区の情報を伝えるだけにとどまらず、地域課題の解決に向けた誌面づくりが意識されている。発行にあたって以下のような編集方針が示されている。

研究の取り組みや学校園における子ども達の様子をまず知ってもらおうと考え、地域の子ども達を中心とした地域情報誌を発行することを決定しました。この情報誌は地域のすべての家庭に配布し、地域から情報提供もいただきながら、地域になくてはならない、必要とされる情報誌に成長していきたいと考えています。より多くの人に読んでいただくことによって、地域の子ども達に関心を持ち、見守っていける地域づくりに貢献したいと考えています。

『中学校区情報誌』創刊準備号。

また、同誌は学校運営協議会の取り組みを紹介するだけでなく、中学校区内に子育てに関する困難を抱えている家庭が多いことから、子育て体験記を取り上げることも意識されており、中学校区の課題解決に向けた内容が盛り込まれている。研究指定開始後は国からの補助金があったため中学校区内で全戸配付(1 万部以上:I 氏インタビューより)がなされており、その後補助金の支給終了後は予算が縮小したため、配付部数は大幅に削減されたが学校に関わる保護者・地域住民のみならず、その他の地域住民にも行き渡るように Z 市の市政だよりとともに配付がされている。補助金の支給終了後は、シニア教室の運営費、青少年育成関連の地域組織からの予算で主に賄っている。

同誌は、研究指定開始後の 2004 年に発刊され、特に当時保護者であった I 氏が編集の中心的役割を担っていた。基本的な作成方法は、①誌面のコマ割を I 氏が行い、②構成案を中学校区学校運営協議会の開始 30 分前に編集会議を学校運営協議会委員で行う。その際、号にもよるが、中学校区内の学校園から参加して

いる委員に記事の作成依頼や学校園の近況について記事の作成を依頼したり、I氏をはじめとして学校運営協議会委員が学校行事、地域行事等に参加しながら地域の関係者に取材を行いながら作成している。また、先輩保護者による子育て体験レポートを掲載したり、入賞・受賞した児童・生徒の紹介、さらには教職員の職務の功績を紹介する記事等を掲載することも行っており、地域内の人を知り、人を「認める」ことを意識した取り組みも盛り込まれている。教職員を取り上げることは、地域内における教師(学校)の取り組みや人柄を広めていくことで、学校-地域間関係の構築、学校に向けられる眼差しの変化を企図している。他にも「読者投稿」も実施しており、下記のように親子間の関わりを生み出せるようなテーマをあえて設定するなどして、単なる情報誌に留めない活用を進めている。

おむすびコンテストを開催しました。これは載せる原稿(を意識したもの)ではなくて、子どもたちと親御さんたちが、結局、ご飯を食べられない子が結構多いんです。朝ご飯食べてこない子が。晩ご飯も食べられない子も多いんです。お母さんが街のほうに仕事に行かれて、子どもたちは夜は菓子パンだけ食って寝るみたいな。それで、朝ご飯も食べずに学校に来るから朝ぼーつとしている。お昼ご飯に給食を食べたら元気になる。また晩になったら・・・みたいな繰り返しの子がいっぱいあった時に、他の関係者と話をしていて、「おにぎりでも作れたら、子どもらも自分らでできるよね」なんて。「じゃあコンテストしようや」って。(I氏)

また、学校が「学校通信」として学校を主体としたスタンスで発行するのではなく、学校を含めた中学校区学校運営協議会として編集しており、保護者・地域住民も取材を行いながら学校、地域を併せてみている点が特徴的である。そして、あくまでも「子どもが切り口」であり、「単なるツールであって、情報誌を出すことが目的じゃない(後略)」(I氏)点も付言しておきたい。また、情報誌の編集からみえる学校・保護者・地域の関係として、保護者・地域住民であるI氏は以下のように自らのスタンスを述べる。

(前略)こうやってものを出して人目に触れてるから分かることってある。(中略)だから、こんなことあるよねって、やってたよねっていうこと。かといって町内の回覧板じゃないので、例えば町内の活動のグラウンドゴルフの成績とかは入らないです。それを入れるんだったら、小学校では何が起きたのか、何を子どもたちが楽しんでるのか、幼稚園の子たちが何をやっているのか。

それを出すほうが必要だと思うし、先生方もそういうお考えです。ですから、民生委員の方々とか老人会の方々と一緒に昔話のお話を聞かしていただきましたっていう記事が、先生の方からあがってくるんです。決して、「子どもたちだけが水泳をしました」（という記事を出すだけ）ではない。その辺はやっぱり先生方の中においても、地域性との兼ね合いが絡んでいるあいさつ運動とか、コミュニティ・スクールとしての活動に沿うものを選んでいただいたものが出てきてると私は思っているの。先生方のお考えのほうが如実に反映されているんだと思います。私はそれを集めるだけなんで、構成も任せてもらっています。（I氏）

また、「学校新聞ではなくて対外的に出ているもんだという認識の方が強いじゃないですか。言わばそこで頑張っている人たちがあって、褒めてもらっているわけですね。その自尊心たるや、大きいと思いますね。」（I氏）と述べており、厳しい家庭環境、学力的課題等様々な課題を抱える子どもを、中学校区情報誌で何らかのかたちで取り上げることを通して、存在を認めることも意識されている。

以上より、当該情報誌は、校区内の学校園及び中学校区学校運営協議会の状況、そして中学校区の特徴と課題に応じた誌面をつくることによって、学校・保護者・地域住民の教育への関心の醸成、地域課題解決を目指して、長年にわたって継続的に発行が続けられているのである。

これまで①と②で既述してきたように、学校との関わりを通した保護者・地域住民は、様々な取り組みやプロセスに保護者・地域住民が関わっていたことを示した。その際に、学校や教師達の取り組みに対して、保護者・地域住民は以下のような意識で見えていた。地域住民とのつながりも強くなる可能性についても触れる。

やっぱりみんなこの中学校に来ると、もう先生方がスクラムを組むんです。そうすると（先生方の）非常に居心地が逆に良くなる。じゃあ、その問題行動を起こす子どもたちをどうするかっていうことで先生方は一致団結するから、中学校の先生方は横のつながりが強いよっていうかたちで今日になっているようです。当時は、この頃は自分らでどうやって、何かやったらどういうふうになるかっていうのを（考えていた）（F氏）

先生を褒めるんじゃないんですよ、先生を認める。それが僕たちの仕事だと思っています。地域の人も、「あれできてねえじゃねえか、どうしてあんな

あそこで子どもぶらぶらしているじゃねえか、もう学校の先生何しているんだ、見にこいや」って。そんなこと言っちゃ駄目ですよ。そしたら自分がそば行って、「どうしたんや」とかって言えよって話ですよ。それがこの情報誌です。(I氏)

以上のように、A 中学校区では学校や地域をめぐる様々な課題解決のために人同士のつながりを基礎として、学校・保護者・地域住民による様々な取り組みを進めてきたのである。

地域学校協議会(学校運営協議会制度)導入前後の中学校で勤務していたH氏は、生徒指導の状況、学校の状況の変化について以下のように受け止めている。

昭和の終盤に赴任した「暗黒時代」の中学校と、平成15年に教頭で帰ってきた時に、長くいた職員はまだいたりするんですけど、本当にまるっきり別の学校になっていた。一言で言ったら、完全に落ち着いているんです。空気が穏やかなんです。あの玄関先に誰も寝そべってないんです。それまでは誰かがそこでくだを巻いている状態で、それに慣れないうちは恐ろしい思いをしていたんです。そんなこともないし、何も壊れてないし。本当にそんな。玄関先ってというのはいろんなものを象徴している光景だったんです。久しぶりに教頭で帰ってきてその玄関から入るわけですけど、普通の玄関だったんです。結局、以内間に何が起こっていたか。これは地域協働学校の導入なんです。ですから、コミュニティ・スクールをやる前と後の両方を見ているので、すごくよく分かりました。(H氏)

第4節 A 中学校区の実践に対する教育委員会事務局の対応

前節では、中学校区の特徴や課題解決に向けたプロセスを記述してきた。それでは、A 中学校区の取り組みに対して教委事務局はどのように関わってきたのだろうか。また、教委事務局がもつ中学校区への認識はいかなるものであったのだろうか。

実践研究開始前は1人の教師として関わり、開始後は教委事務局職員として関わり、その後校長として再度赴任したC氏は下記のように課題認識について述べる。

長年変わらない部分でいえば、やっぱり子どもたちの育ちの部分。それはこ

の世に生を受ける前の段階から等, そういうところから生まれた後にどういう生育歴をたどってきたかというのをつぶさに見ていくと, 本当に大変な思いをしてきたんではないかなと。(中略)この中学校に赴任している間, いろんなケースに遭遇して, 保護者とか周りの関係者からそういう話を聞いて, 子の今の状態を見るとしょうがないかなと。ここまで, 例えば荒れたりだとか, 何かしてみたり。でも, そこをしょうがないで終わりかというところ, 終わりではないので, そこから先にじゃあどう関わっていくかというところ(を考えてきた)。(C氏)

また, 当時の中学校の抱える課題に対する学校組織の状況についても以下のような状況があった。

1人2人の力で, マンパワーで何とかなる学校ではないので。それこそ, 今でいう「チーム」でというのが当たり前に。それがないと学校運営さえ成り立たない学校でしたので, 教員同士の横のつながり, 保護者との関わり, 地域との連携というふうなのが当たり前にある。それがないと持たない。いわゆる生徒指導困難な状況というのがかつて何度かあった自治体なので, かつてはその中でも3本の指に入るぐらいといわれた学校ではあったんです。(C氏)

課題意識については, 保護者・地域住民と大きく変わらないことが確認できる。一方で, 保護者との関わりについては下記のように考えている。

(CS を始める)前も当然何もなかったわけではなくて, 特に保護者との関わりというのは非常に深いものがありました。学校は大変なんだけれども, そこに心理的にもサポートしてくれる, 物理的にもいろいろサポートしてくれる保護者との関わりがあることは, 昔も今もやっぱりありがたいなというふうには思っていました。(C氏)

では, 中学校区に対して教委事務局はいかにして長期的視野に基づいた支援, 全市的な教育環境整備を進めたのだろうか。特に, A中学校区学校運営協議会が, 教委事務局に対してどのような関わりをもっていたのか, そして, 数々の実践及び学校運営を実現してきたのかについては主に2点ある。

第1に, 学校運営協議会側から, 指導主事に対して人事要望案, 施設整備案に関する確認が挙げられる。小学校段階においても子どもの学習, 生徒指導課題を抱えていることから, 課題への対応策として学習支援サポーターの配置に向

けて、学校運営協議会に派遣されている指導主事の教員経験が活かされており、教育職である指導主事の専門性が活かされていることが推察される。換言すれば、派遣されている指導主事が教委事務局と学校運営協議会、延いては学校や地域との間をコーディネートする立場として調整に動いていた。

第 2 に、学校への理解が深い指導主事が条件整備要求に対応する点である。同中学校区が抱えてきた課題の変遷に対して、「私も市教委にいたので、その変化を傍らでというか全体を見る立場で見てきた(後略)」(C 氏)という立場で、地域学校協議会設置当初から月 1 回程行われる会議に出席し、「そのときにいろんな課題を、行政としてこれができるかどうか確認してください」というかたちで、指導主事が教育委員会に持ち帰り、教委事務局の中で「(学校の理由で)A 中学校はシニア教室をといて新しいものを立ち上げる。高齢者の方が学校で学ぶことで、子どもたちの学ぶ意欲を高める」等の説明をして、「後は校長が一筆書くだけという返事を次の会議に持ってきて話をする」という働きかけをしていた。

私が教頭だった時代は、全ての学校運営協議会には教育委員会の指導主事が同席をする。どういう立場かといったら、指導助言を頂くっていう、そういう立場で来てもらっていました。だから、本当にリアルタイムでいろんな発想が、例えば、土曜寺子屋だとか教室にしても、やろうかという発想の段階から、その打ち合わせとか相談の段階から、教育委員会が常に同席しているんです。だから、これも本当に手厚いと言えます。名前だけじゃなくて、本当にいるんだから、その人が。(H 氏)

また、学校課題解決に向けた学習支援に必要な「例えば小学校に学びのサポーターを配置する。人件費ですから、使っていいかどうかという確認をとったりだとか。そういう役割で指導主事が絶対に必要だったわけです。」、「小学校段階、当時からもやっぱり学びをすごい重要視していたんですけども、クラスの中でどうしてもついていけない子だとか、パニックを起こしちゃって外へ出てしまっている子を学びに引き込むためにつなぎをする役割」(C 氏)としてサポーターが配置される。すなわち、こうした取り組みからわかるように小学校段階から生徒指導を中心とした子どもの支援体制の構築に向けて、行政職だと手が届きにくい部分、対応が難しい側面もあるため、教育の専門性を活かすかたちで指導主事が条件整備要求に対応している点が読み取れる。

(同市の地域協働学校規則を読みながら) 予算とか人事とかにも意見具申が

できるようにしていますよね。それらについてもやっぱりいきなりぽんと出てくると、行政のほうも困るんで。本当に対話を常にしながらそれぞれの地域のニーズを把握して、「こんなことをやりたいんだ。それなら、こういうものが必要だな」とか、「こういう人が要るよね」みたいな、そういうところに予算を付けていかないといけない。そのためにはやっぱり行政がちゃんと関わっていないとできませんよねという話です。(C氏)(下線部筆者)

本当にリアルタイムでいろんな発想が、例えば、土曜寺子屋だとかシニア教室にしても、やろうかという発想の段階から、その打ち合わせとか相談の段階から、教育委員会が常に同席しているんです。だから、これも本当に手厚いと言えます。名前だけじゃなくて、本当にいるんだから、その人が。(H氏)

結構この行政部が、今はそうなんだけど、当時はC校長と、それから3人ぐらいいましたね。それで、非常にレスポンスがいいんです。こうこうこういうかたちでって言ったら、その日のうちに教育委員会で話を、Fさん、今日の提案オケーですよとかっていうのが。

(シニア教室の運営で必要な教室等の準備について質問・要望をすると)いや、それについてはここでは返事できません。ちょっと持ち帰って検討してみますっていうから、僕は次回のその次の回ぐらいで返事が来るのかなと思ったら、その日の夜ですよ、返事来たの。あの頃はやっぱりそれだけ何とかしないといけないっていう危機感も彼らにあったんだと思う。いや、もう本当あれはありがたかったです。だからZ市には、それはありがたいなと思ってます。(F氏)

保護者・地域住民と教委事務局の関係性が一定程度良好であったことが推察できる。しかし、一方で保護者・地域住民側から下記のように教委事務局に対して条件整備要求がなされていたことも確認できる。

私は、だからもう先生によったら、こないだも違う関係で来て、「Fさん、いろいろお世話になりました」「まあまあ」と言うんだけど、「はい、きょうは質問が」と言うから、もう最後にまとめをするんです、教育委員会が。「こういうことについて、不思議なんだけど、そういうことについてちょっと教育委員会の考えを聞いてきてくれ」と言って、「次の会議の時に聞いてきてくれ」言ったりしてね、無理難題をけっこう私がいろいろ言うから。だから教育委員会の人が、「それなら来月には報告さしてもらいます」と言って帰って検討して。

(中略)授業の関係とか子どもたちの問題とか、もういろいろやっぱりあるわね。その時々だから、私も何言うたかいうのはほとんど記憶ないんだけど、何かこう、学校の、例えば先生が足らん、何か足らんといって、「これだけ困っているのに教育委員会は何もしないのか、ちょっと聞いてみてくれ」とかね。やっぱり学校の先生と教育委員会の関係もけっこうあるわね。子どもの問題よりも、やっぱそういうことで、加配が少ないとか、加配がもうちょっと欲しいとか、「今まで3人おった加配が2人になって、どういうことで加配を減らしたんか。子どもの数でするんか、課題を抱えている子の数に応じて配置するんか、そのへんを聞いてきてくれ」とかね。状況に応じて、「イコール生徒の人数いうのはおかしいんと違う？」とかね。(中略)(教育委員会との関係上)学校の先生は、よう言わんもん。(E氏)(2024年9月11日)

そして、学校運営協議会制度が備えている教育委員会に対する「意見具申」等を通して、学校側が要望を出す場面も確認できる。

意見具申というものが中学校区としてのさまざまな要望、これ、意見なんだよね。その要望を聞いてもらえるっていうニュアンスはなかなか出せないんです。だけど、意見具申はできる。

その意見具申をする場を教育委員会は、基本はどこの学校でも意見具申については、例えば学区の校長や地域の町内会長さんなんかがそろって教育長室にやってきて意見具申をするという、そういう場を作るということも保障しました。ですけど、これは学校数が増えると教育委員会は非常に忙しくて大変だった。でも、できるだけやりました。ただし、全部の中学校区がそれを行いたいって実行に移すかいうたら、そうでもなかったんです。文章でもらえばいいわけなんで、実際に何人もそろって教育長室を訪れるという学校は、A中学校はずっと毎年やっていましたし、幾つかの学校はそういう対応をしていました。もし新たな指定の学校でそれをしてくれというところがあったら、それは対応するべきだと思います。(H氏)

人事に関しては、学校運営協議会長・校園長の人事の希望を後押しする旨を教委事務局に伝える程度(D氏)と述べているものの、学校運営を支える姿勢が意見具申においてもうかがえる。

また、H氏は、単にCSに対して指導主事が「寄り添っている」ことを意味しているだけでなく、「ここの運営協議会とはとにかく教育委員会との付き合いが長いですから、教育委員会ができること・できないことというのを理解しているん

です。これがつまり地域、学校運営協議会そのものが育った」(H氏)と述べる。すなわち、長年にわたる学校・保護者・地域住民の取り組み、そして継続的に指導主事をはじめとした教委事務局が対応を取ることで、中学校区単位でどのような施策を導入するのかの判断ができ、効果的な施策運用が可能になったのである。また、教委事務局との関わりの中で、以下のようなかたちで学校・保護者・地域住民による人事に関する意見具申がされており、これに対して教委事務局は可能な限り対応してきた。

特に人事なんかについても意見具申ができますけど、主に意見具申の意見の中身というのは、管理職の人事として、「あの人を」じゃなくて、「こんな人」とお願いしたいと。特にあの中学校の校長は一人がだいたい5年ぐらいやっています。他の学校だったらない話です。大抵3年で替わるんですけど。やっぱりこの校区のことをやろうと思ったら、少し長いスパンで取り組んでもらわんと困るから、「あの人を」じゃなくて、長く勤務できる年齢的なものや素養は持っていてほしいということはよく聞きました。(H氏)

2点提示してきたが、補足的にもう1点述べると、保幼小中という中学校区単位で地域協働学校制度を導入した点も挙げられる。

後は何が変わったかと言えば、テレビ・新聞に報道されたシニア教室なんかは、これもよその学校の教頭はシニア教室というのをやったら学校が落着くんか？と言われる。いや、そうではない。1番は、小学校と中学校のつながりがすごく強くなった。たぶん学校の落ち着いた直接的な要因の1つは、小中がお互いの仕事の中身を理解しようとし始めたことです。(中略)これなんです。1つの学校だけ指定していたら、中学校は変わらなかったです。(H氏)

ある種、同中学校区の地域や教育の実情に合わせるかたちで、法定三権限を活用した地域の教育条件整備が四者によってなされていることが推察される。

そして、本研究が対象とした中学校区学校運営協議会には、教委事務局から1名、子育て関係の部局から1名の合計2名の行政側の委員が出ており、この体制をとることで学校教育のみならず、地域における子育て支援の側面もカバーするかたちで同中学校区の課題に継続的に行政側が向き合っているのである。

第 5 節 教育委員会事務局による施策化

第 1 項 教育施策としての学校運営協議会制度と中学校区一貫教育

では、中学校区の学校運営協議会に関わりながら学校や地域のニーズを活かし、教委事務局が全市的な政策化を進めたのだろうか。教委事務局は、A 中学校区における実践の取り組み、中学校区内の地域が抱える課題を捉えるとともに、実践事例の経験を踏まえた教育行政の展開を進めており、現在においても同市の政策的柱である。特徴は大きく 2 点ある。

1 点目が、地域協働学校制度である。A 中学校区に関する取り組みを基に、2004(平成 16 年)度に、A 中学校区以外の 3 中学校区で「地域協働学校モデル事業」を開始した。このモデル事業は、中学校区内の学校園の連絡・調整のための「連絡協議会」を設置し、学校園間相互の情報・課題共有がされている。この事業に込められた理念で着目すべき点として、「つくられた制度に現場をあてはめるのではなく、地域や学校園の実態に応じた柔軟な制度を創設したいという発想から生まれた Z 市の取組としての特色を打ち出した。」点である(Z 市教育委員会前掲:104-105)。無論、当該事業そのものは地教行法上の学校運営協議会制度の導入に向けた取り組みである。しかし、同市の場合は、「学校園の教育現場から具体的な制度への提案がなされることを期待したモデル校の設定」(Z 市教育委員会前掲:104-105)を意識している。一連の記述から、A 中学校区が抱えていた様々な課題を学校、保護者、地域住民が共有し、学校運営協議会内外での議論、CS としての活動を通して解決に向けて取り組んだことが影響を与えていることが推察される。こうした教委事務局の姿勢は「行政組織として、個々の取組に対してどのようなサポートが短期的長期的にできるか」について課題意識を持っている点からも、各中学校区の学校運営協議会の意向を尊重していく姿勢が確認できる。2 節でも確認したように、現在の同市でも、学校運営協議会・連絡会の位置付けに関して、「市全体の実態やニーズを把握し、それに答える総合的・重点的な施策を市教育委員会の政策に位置付け、各学校園での取組が進むよう、条件整備を行うことが大切であると考え。」(『「Z 市地域協働学校」に関する Q & A 《令和 2 年度版》』 p. 5 より抜粋)としており、学校現場の実態に応じた教育行政の展開が一定程度継続的に意識されていることが確認できる。

2 点目が、中学校区を基礎とした「Z 型一貫教育」である。コンセプトとして、就学前から義務教育終了まで貫く発想であり、学校園で中学校区の教育内容や方法を一貫させることに主眼が置かれており「学びの連続性＝Z 型一貫教育」として据えられている⁽²⁵⁾。また、「横のつながり」として地域協働学校を挙げている。なお、1 点目で取り上げた連絡会は、中学校区における学校づくり・人

づくりの方向性等を情報共有するとともに、長期間を見通した Z 型一貫教育の具体化に向けて協働して取り組む際の調整的機能をもつ(『「Z 市地域協働学校」に関する Q & A 《令和 2 年度版》』より一部抜粋)として、不可分一体の関係に現在なっている。中学校区が一体となった取り組みの推進については、H 氏のインタビューから見出すことができる。

地域協働学校の成果がこういうのはいろんな側面があるんだけど、それらが全部組み合わさった結果、学校が落ち着いたっていう現象が出てくるわけだけど、1 番は保・幼・小・中の縦のつながりができたということ。それと、地域の人が本当に好意的に、しかも興味を持って学校の中に入ってくれるようになったという。地域でというのは、横のつながりです。横の広がり。だから、縦と横です。これは私が教育委員会に戻った時に、Z 型一貫教育と言われている縦糸・横糸。(中略)結局、縦糸・横糸できちんと編んだ状態になったら、その布はとても強靱になるわけで、やっぱり縦の糸だけでもいけない。そこに地域という横の広がりがあるということで、縦糸・横糸という、それがメッシュ状態になっていることによって強くなる。ある意味、いろんなものを吸収するためのアンテナみたいな役割になったり、情報の出入り口としてちゃんと機能するんです。(H 氏)(下線部筆者)

また、単に、A 中学校区が一定の成果を出したから中学校区単位で運営を行うことを基本として据えたわけではなく、成果として中学校区で連携をすることによる教員研修及び子どもや学習内容に関する共有が進んだ点が指摘できる。

大人の仕事として考えたら、小学校 6 年間で上手に見事にやってのけて、中学校になって悪くなったら、それは中学校のせいだっていう。工業製品を次のラインに送り出しているような。そうじゃなくて、結局、校区というくくりで意識すれば、そこにいる子どもが義務教育を終わる時に、つらい思いをさせないようにしましょうよということで統一する。これがすごく大事で、これは発想の転換なんです。中学校のほうが直接的なメリットが目に見えるし、分かりやすかったんだけど、小学校の校長先生にとっては。でも私らは 6 年間のことを一生懸命やっとするんで、これ以上のことをするんですか？みたいな感じだったんだけど。

でもその 6 年間頑張っているっていうことは、その次の学校を知る。つまり、中学生になった時にそこで花開いているわけだから、これは 6 年だけで小学校の仕事が終わるっていうんじゃない。その仕事の成果というのは、実は

もっと大人になってから見えるようになる部分がずいぶん多いものでしょ？
って。(H氏)

H氏が述べるような中学校区を単位としたCS運営を進めたメリットとして
学校園間の教員の連携による情報共有、特に長期的視野に基づいた子どもの成
長・発達過程を重視したコンセプトが反映されている。

特色ある学校園づくりの進捗にともない学校園の個性化・多様化が進んで
くるが、同じ地域で学び成長する子どもたちに、こ・保・幼・小・中（高）
10数年間を見通してどのような力を身に付けるのか、という一貫性を持っ
た教育が展開できるように考えていくことが大切であり、中学校区で取り組
む意義は、ここにあると考える。

『Z市地域協働学校』に関するQ&A（令和2年度版）p.4.

第2項 教育施策の位置づけの変化と具体化

そして着目したいのが、同市の総合計画の教育施策領域において具体的な施
策として地域協働学校制度が位置付けられるに至った点である。平成10年4月
に発行された『Z市第四次総合計画』は、教育施策領域に関する記述は少なく、
紙幅は14ページ程度に留まっており、学校・保護者・地域の連携についての言
及は見受けられなかった。この点は、学校評議員制度や学校運営協議会制度と
いった自律的学校経営の動向と関連していることも推察される。また、発行時
点のA中学校区は取り組みを進めている最中であった。

次に、平成19年6月された『Z市都市ビジョン 新Z市総合計画』では、幾つ
か教育施策領域の中で、学校・保護者・地域の連携関する方針が示されている。
「自立し自己実現できる人間」を育てるとして、「教育環境づくりプロジェクト」
が提示されており、「市民協働による学校づくり」が掲げられており、「地域に
開かれ信頼される学校を実現するため、地域の創意工夫をいかした特色ある学
校づくりを進めます。また、保護者や地域住民が学校運営に積極的に参加・参画
する体制の整備や学校評価の充実による学校運営の活性化を図ります。」
(pp.58-60)とある。しかし、この記述では同市の教育施策の中核的位置づけでは
ない。

そして、平成29年3月に発行された『Z市第六次総合計画』では、政策・施策
体系が整理されており、「将来都市像」が大きく3点示されている。その一つに
「子育て・教育都市」が設けられており、「家庭・学校・地域が協働で進める教
育力の向上(教育環境)」として、都市像が記されている。

表 4-4 『Z 市第六次総合計画』（平成 29 年）における教育施策関連の記述

政策 15 【未来を拓く人材を育てる】

子どもが将来に夢と希望を持って健やかに育つよう、就学前から中学校までの学びの連続性を大切にするとともに、家庭、学校、地域が協働して教育力を高めることにより、他者や社会とのつながりを重視して、自ら考え、学び、行動する、未来を拓く人材が育つ都市をめざします (p. 8)。(下線部筆者)

施策 3 家庭・学校・地域の連携強化

保護者や地域住民が学校運営に参画する「地域協働学校(コミュニティ・スクール)」の指定を進め、家庭・学校・地域がそれぞれの役割を果たしながら、社会全体で子ども達を育てるための取組を推進します。また、その取組の効果を高めていくために、家庭・学校・地域による情報交換を促進します(p. 89 より抜粋, 一部改変)。

第 1 項で確認した A 中学校区の取り組みに関連する内容が幾つか確認できるとともに、施策の位置づけが、総合計画が刷新される度に高くなっていることがわかる。

また、年度毎に発行されている教育要覧, 3 期分発行されている『教育振興基本計画』, 各種施策を紹介している資料を経時的に分析する中で確認できたのは下記の点である。

1 点目は、地域協働学校をはじめとして、中学校区を単位とした教育施策のコンセプトが基本に据えられており、同市の教育施策の中核的位置を占めていることが確認できる。その証左として、『第 3 期教育振興基本計画』において、「中学校区を単位とした学校園一貫教育～Z 型一貫教育～」と「Z 市地域協働学校」を 2 つの柱として(中略),「自立に向かって成長する子どもを育成します」(p. 15)というかたちで、同市の施策の基本姿勢になっている。教育施策の中核的位置付けになるにあたり、下記のような経緯もある。

2 点目は、1 点目とも関連して、総合計画において教育施策の位置づけが高くなるとともに、具体的に施策のキーワードが示されていた点を確認している。平成 29 年度に出された『第六総合計画』において、市の全体施策における教育施策の位置づけが向上している。

以上 2 点を確認したが、A 中学校区の取り組みが一定の成果を挙げていること、そして何より地域住民、保護者、学校園による実践、課題解決に対して教委事務局が条件整備を整える過程の中で見出された施策が、2 点目で指摘したように同市の全体施策として位置付くかたちとなった。

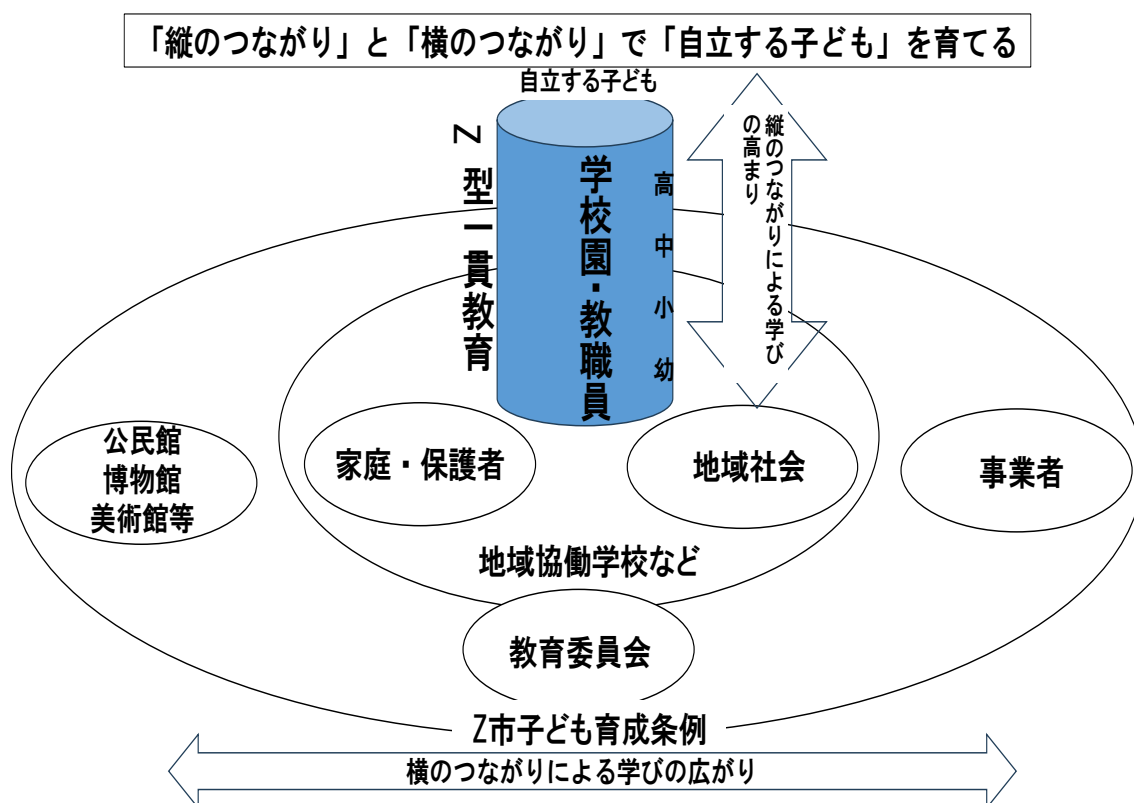


図 4-2 Z型一貫教育の構造図

(Z市教育委員会(2013)『Z市の一貫教育』より抜粋し、一部改変)

第 6 節 小括

本章では、中学校区における保護者・地域住民が学校運営協議会を基盤として運営体制の組織化を図り、教育委員会事務局に対して教育条件整備要求を行い、学校課題・地域課題解決に向けて取り組んだのかについて分析してきた。

本章で確認した点は次の通りである。

1 点目は、学校課題・地域課題の解決に向けて、学校運営協議会(本章では地域学校協議会含む)を起点とした地域内で合意形成を図る点である。2 章で確認したように先行研究等では(例えば仲田 2015a), 目指す子ども像や学校運営に係る連携を深めようとすることで発生する対立や様々な葛藤の存在について指摘されており、重要な知見である。しかし、本章で取り上げた事例では、長年にわたって中学校区に居住している保護者・地域住民が学校や地域に危機感を持ち、脆弱な家庭が多いという地域課題を解決するべく未就学児童から中学生に至る

までの子ども及び子育てをする家庭(大人)の悩みに寄り添う活動を CS として進めてきた。また,保護者・地域住民は,地域課題が顕在化する学校で働く教師達に対して学校改革を行うための方策の提案と実践を行うとともに,学校の要望を教委事務局に対して条件整備要求を学校運営協議会として行う等しながら学校運営に参画してきた。保護者・地域住民による一連の取り組みは,近年の CS 実践で見受けられる学校支援型 CS とは異なり,保護者・地域住民が主体的に様々な取り組み案を提示しながら,学校と関わっていた点が挙げられる。

2 点目は,Z 市は教委事務局が学校運営協議会による「意見具申」をはじめとした条件整備要求を一定程度考慮し,学校や地域の課題を踏まえて,中央教育行政が目指している制度像に拘泥せず,自治体内の中学校区の実践を基礎とした制度運用を意識していた点である。第 2 節で地域協働学校制度の特徴として,「つくられた制度に現場をあてはめるのではなく,地域や学校園の実態に応じた柔軟な制度を創設したいという発想から生まれた」(Z 市教育委員会前掲:103)と述べるように,制度導入側である教委事務局が,同市全体の教育行政,学校の状況に照らしながら制度運用を行っていた。かつて大脇(2000:176)は,「学校が中央集権的な教育行政体制下で,教育行政機関の政策方針や圧力に左右されやすい(中略)」としており,「自校の実情や教育方針に即して行政方針を主体的に捉え返す姿勢や力量を保持している学校は,さほど多くない」と指摘している。ところが本章の事例は,中学校が,市立保育園・幼稚園・小学校もあわせて中学校区が抱える実情を踏まえたうえで Z 市教委事務局を通じて中央教育行政に意見を提示して実践研究指定を受けている。その後,A 中学校区及び Z 市教委事務局は,学校・保護者・地域住民によって学校運営協議会を通じて要望してくる教育条件整備要求や様々なアクションに対して,専門的見地から指導主事等が対応施策導入に向けた調整,支援をしていた様子が明らかとなった。これは,実践研究指定を受けていることを受けて Z 市教委事務局が対応しているのはもちろんだが,学校・保護者・地域住民,そして教委事務局が中学校区に対して経年的な支援及び状況把握を通して CS 運営の仕組みを実践サイドと補完的に構築していった点が指摘できる。換言すれば,学校・保護者・地域住民という中学校区単位で教育自治をすすめているのに対して,教委事務局側が取り組みを尊重するかたちで教育条件整備を行っていたのである。一連の取り組みの実現は,学校運営協議会制度の法定三権限を活用することで「設置者」としての教委事務局を動かせることも意味しているのである⁽²⁶⁾。

3 点目は,A 中学校区の取り組みを特定の校区で行われた実践研究の成果として留めず,当該事例の実践をもとに同市の他地域でも適用可能なかたちで中学校区における一貫した教育システムとして位置付け直し,市(全体)の教育施策

を考案・再設計していった点を確認した。後に市全体の総合計画においても重要な教育施策として中学校区一貫教育システム, 地域協働学校制度を 2 本柱としながら, 地域全体で子どもの育成に取り組むことが明記されるに至る。2 点目において教委事務局と中学校区学校運営協議会の関係について触れたが, かつて, 「教育委員会は, 地域の特性に基づいて教育目標を達成するための計画を策定していく役割を担って」おり, 「本来, その役割・使命を, 学校の教育活動の十全な展開と発展のために, 適切な行政活動を行っていくことに置いている」(永岡 1987:58)との声もあった。地方教育行政の立場は, 各種教育法規や教育振興基本計画等, 一定程度参酌しなければならないが, 地域の特性に基づいた教育目標, 計画策定を意識することが重要であることが本章から指摘できる。

注

- (1) 同市及び A 中学校区の取り組みについて触れている論稿も幾つかあり, 本研究においても重要な情報だが, 本章では, 学校改革の当初から現在に至るまでの 30 年近いスパンについて, 学校, 複数の元教員(元教委事務局経験者含む), 保護者・地域住民に調査を行い, 研究目的に応じて事例の取り上げる箇所, 用いられていない資料を収集して詳細に分析している。また, 引用・参考文献一覧にあるように Z 市教育委員会自らも積極的に事例紹介を行っているため, 参照している。
- (2) 『中学校区情報誌』創刊準備号～Vol. 40.
- (3) 『中学校区情報誌』創刊準備号(2004 年 5 月 1 日発行)における当時校長の B 氏の説明から一部抜粋・修正して引用。
- (4) 注 3 資料に同じ。
- (5) 調査は新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から, 感染予防に留意しながら緊急事態宣言期間外に調査を実施した。
- (6) 「2 行政区別住民基本台帳人口」『Z 市統計月報』令和 3 年 10 月号, p. 6 より。
- (7) Z 市教育委員会「IV 資料編」『教育要覧 2021 年度(令和 3 年度)版』, pp. 24-50.
- (8) 教育要覧に同プランが記載されたのは 2002(平成 14)年からである(Z 市教育委員会《2002》『教育要覧』:2)。
- (9) Z 市教育委員会「HP 掲載資料①」(確認日:2024 年 8 月 8 日)。
- (10) 注 9 に同じ。

- (11) A 中学校作成『沿革の概要』,『令和 4 年度地域協働学校づくり A 中学校区学校運営協議会資料』pp. 1-9, 各調査協力者のインタビュー内容を基に加筆修正をした。その際, 学校・保護者・地域住民・教委事務局の関わりによって, どのようなことが生じたのかが簡潔にわかるようにしている。
- (12) 『令和 4 年度地域協働学校づくり A 中学校区学校運営協議会資料』p. 1 から, 一部抜粋・修正して引用。
- (13) 注 12 に同じ。
- (14) 注 12 に同じ。
- (15) 注 12 に同じ。
- (16) 注 12 に同じ。
- (17) 『令和 4 年度地域協働学校づくり A 中学校区学校運営協議会資料』 pp. 8-9. より。
- (18) 注 17 に同じ。
- (19) 注 17 に同じ。なお, 令和 5 年度以降も協同学習は継続されており, 公開授業も年数回実施されている。
- (20) 『中学校区情報誌』 Vol. 22 (2015 年 3 月 17 日) p. 2, Z 県教育委員会による某事業において, 「優良実践校」に認定された際の校長コメントを抜粋した。
- (21) 「Z で生まれ私たちが育てたシニア教室」(発行年月日不明)の理事長挨拶より。
- (22) 『中学校区情報誌』 Vol. 38 (2023 年 3 月 8 日発行)。
- (23) 『中学校区情報誌』 Vol. 36 (2022 年 3 月 10 日発行)より。また, 設置当初には年齢制限だけでなく, 「向学心があり子どもたちとの交流を希望する人」という募集資格を記載しており(『中学校区情報誌』 Vol. 2 2004 年 12 月 17 日), こうした点からもシニア教室が地域住民側の「仕掛け」の一部であることが推察される。
- (24) 『中学校区情報誌』創刊準備号より。
- (25) Z 市教育委員会『Z 市の一貫教育』2013 (平成 25) 年, 注 10 も関連している。
Z 市教育委員会事務局学校教育部指導課『Z 市地域協働学校 (コミュニティ・スクール) の取組について』2020 年。
- (26) 学校から教育委員会に対して意見・要望書を出すことで意識改革につながる可能性について触れた研究もある(屋敷 2010b)。また, 学校評価に関しても同様に評価書を提出して設置者に対応する場合も確認されている(小林 2024)。

第 5 章

市町村教育委員会事務局による学校運営協議会への関与 - 「行政委員」配置による学校・保護者・地域住民との施策創造 -

第 1 節 本章の目的・調査概要

第 1 項 目的

本章では、教育委員会事務局改革の一環として、学校運営協議会に市町村教育委員会事務局職員(行政委員)を政策的に配置した X 市を分析する。各校の学校運営協議会に「行政委員」⁽¹⁾の配置を通して、教育委員会-学校間関係の変化、相互理解を進めた過程を分析し、学校運営協議会延いては CS においてどのような取り組みを行政委員が進めたのかについて記述していく。

なお、本章の対象事例は X 市とする。選定理由は主に 2 点ある。

第 1 に、自治体内の全公立小・中学校に学校運営協議会を設置し、各校の学校運営協議会に行政委員を配置している点である。X 市では学校運営協議会制度法制化直後に同制度を導入し、その頃から市の学校運営協議会規則に、教育委員会事務局職員(以降、基本的に教委事務局職員)が「関係行政機関職員」⁽²⁾として参加することを定めていた。注目に値するのは、行政委員を配置してから 20 年近く経過し、配置校拡大を経てもなお、市の教育政策の中核として継続している点である。そのため、当該政策を継続させた理由を探ることによって有益な知見を見出せる可能性がある。

第 2 に、小規模自治体のため、行政職員数が少ないにもかかわらず、特別な養成方法は講じずに継続的に行政委員を配置している点である。人口は 10 万人程で、小・中学校数の合計は 19 校で、全小・中学校に協議会を設置し、行政委員を配置している。そのため、行政委員が平素の業務から関わりを持ち、教委事務局と単位学校が接近する等、実践に少なからず影響を与えていることが推察される⁽³⁾。なお、人口規模が 10 万人以上の自治体の教委事務局は、教育委員会議資料の質、量ともに充実している等、活性化要因を備えた教育委員会が多いとの指摘がある(堀・柳林 2009:116-126)。特徴が類似する X 市でも、教委事務局、行政委員の活動の活発さが観察できる可能性があるため、選定の意義は一定程度有していると捉えている。

以上の理由から、行政委員の配置を開始した時期、行政職員数の少ない自治体

規模でも、特別な養成方法は講じずに継続的に配置し、教育行政が CS に関与しながら教育条件整備過程を分析するに際し、本章の目的に適うため選定した。なお、検討にあたり次の 2 点に焦点をあてる。第 1 に、X 市教委事務局による「行政委員」の政策的配置を企図した背景、行政委員配置の態様である(第 3 節)。先述のように、X 市は限られた教委事務局職員数で、市内各校に 2 名程度の行政委員を配置している。本章では X 市教委事務局が政策的配置を企図した背景及び配置までの過程と態様に焦点をあてる。第 2 に、教委事務局職員である行政委員が、CS に配置された際、どのような認識で教委事務局と学校運営協議会及び CS 間における連絡調整、学校運営協議会、CS 内のアクター間関係調整を行っていたのかに着目する。行政委員が学校・保護者・地域住民とどのように向き合い、学校運営協議会及び CS において、いかにして行政としての役割を自覚しながら関与しているのだろうか。本章では行政委員が配置されることで、教育行政の役割を認識しながら運営に関与した事例に着目して、学校運営協議会及び CS の運営に行政委員が関与し、どのような影響を与えているのかを分析する(第 4 節)。

また、検討に際して付言したいのは、本章では X 市を分析の基本単位として設定した点である。選定理由は先述した通り、学校運営協議会制度の施行当初から教委事務局が政策的判断に基づき、行政委員を市内各校に配置している「先進的」事例である。特に学校運営協議会及び CS という場に、教育行政が行政委員というかたちで関与し、教育条件整備に繋がる取り組みを行っているのかを確認する。したがって、それぞれの行政委員が果たしている機能に深く焦点化しているのではなく、あくまで X 市を分析の基本単位として、X 市教委事務局職員である行政委員の取り組みが、一定の成果を挙げている事例として事例校及びそこで活動していた行政委員を取り上げる。

第 2 項 調査内容・データ・事例の基礎情報

本章では、主に 2 つのデータを中心に分析する。第 1 に、文書資料である。X 市教委事務局によって発行された(CS 関連)ハンドブック、教委事務局作成の行政委員配置表、A 小学校(以降、基本的に A 小)が発行した学校運営協議会関連資料等を確認していく。また、A 小が含まれている A 中学校区は、元々、保護者・地域住民の活動が活発なため、「A 中サポート本部」が組織されている。こうした土壌があるため、中学校区内ほぼ全世帯に配付する学校発コミュニティ雑誌を作成・配付しており、2010 年度から 10 年近く継続され、年 1~2 回程発行され、編集チームには、地域住民・保護者を筆頭に中学校の教員も入っている(『A 中学校区コミュニティ雑誌』創刊号:2)。同誌の基本的な姿勢は、「学校通信」で

はなく、中学校区の「地域情報誌」として作成しており、学校の取り組みが誌面の中心になるとしているが、「あくまでも主役は中学校区の地域社会・地域住民」としている。加えて、「住みよいまちをつくること」は、「学校をよくすること」や「子どもたちがのびのび育つ環境をつくること」につながっているとしている（前掲書 p. 2）。主な誌面の内容では、中学校区内の子どもをはじめとした人物の「声」を取り上げ、学校行事、各地区の地域行事の様子、地域の行事スケジュールも共有されている。特に、子どもが地域社会でどのような活動をしているのかについて詳細に触れている。中学校区情報誌も分析資料として含めていく。これら文書資料の分析をすすめながら事例理解を試みている。

第 2 に、インタビューデータである。インタビュー調査の対象は表 5-1 のように、X 市で学校運営協議会制度導入に携わった教育長、元学校教育課長、行政委員、A 小学校運営協議会関係者である。また、調査時は調査意図を事前に説明し、許可を得て録音したものを使用した。

以上 2 点のデータを主に用いて分析する。表 5-1 に示す、許可を得て録音した学校運営協議会の音声記録、学校運営協議会前後の打ち合わせや各種行事、会合における行政委員の行動のメモ等（2014 年 8 月～2018 年 3 月）は、先述した 2 点の素材を補完するかたちで分析に用いた。また、X 市には総計 52 回、A 小には協議会開催日以外も含めて 30 回以上訪問する等して、各種データの収集に努めた⁽⁴⁾。本章においても自治体名や調査協力者の匿名性確保のために、調査自治体・協力者名を伏せるとともに、資料名を伏せ、一部修正等を施して引用を進めていく。

本章では X 市の A 小学校（以降、基本的に A 小）を対象とする。A 小は X 市の郊外に位置し、全校児童数は 850 名程が在籍し、市内でも児童数が多い層に入る。選定理由は 2 点ある。

第 1 に、保護者・地域住民による学校支援活動によって教職員の勤務負担増等、学校運営上の課題が発生している点である。詳細は後述するが、同校は学校運営協議会設置以前から子どもと地域が関わる研究事業を X 市教委から委嘱される等、かねてから地域連携事業に着手し、そのため市内でもいち早く学校運営協議会が設置されることになる。また、PTA 及び地域住民によるゲストティーチャー（以降、GT）、学校の学習補助を兼ねた公民館学習といった学校支援活動が活発である。CS の活動が活発化し、保護者・地域住民による学校支援事業数が増加するにつれ、1 年間の協議会実施回数は市内でも随一の回数（年 10 回）⁽⁵⁾となる。調査開始時には、市の「優良校」の 1 つとして認識されており、各地から視察者が訪れていた。また、学校運営協議会関係者の活動が活発で、その証左として、学校とのスムーズな連携を意識したセクションとして「地域活性部」を設け

る自治会もあり、学校-地域連携に関連する業務量の多さがうかがえる。こうした背景も相俟って、CS 活動に期待が寄せられることで、CS 運営における教職員の負担が増加している。先行研究では学校-地域連携の関連業務が多い場合、管理職や担当教職員の勤務負担増を招く可能性が指摘されている（例えば、佐藤 2018:190-194）。

第2に、2名の行政委員が継続的に配置されたことで、CS と関係が構築され、CS 運営の課題解決施策を実施するなど、運営改善に寄与したためである。

以上、CS 運営で生じた課題等に対し、事務局及び行政委員の取り組みを描く。そして、A 小は昨今増加している「学校支援型 CS」（岩永 2011）の特徴が見出せる。議事内容も年間計画を参照しながら学校行事計画、地域住民や保護者と連携を要する行事内容を議論する傾向にある。一方で、学校経営方針・計画に関する内容等は年度初めの学校運営協議会でしか検討されない。むしろ、授業や学校行事の GT の招聴を計画する学級担任が、授業計画の説明及び支援依頼のため、常時数名がオブザーバー参加し、支援を呼び掛けている。また、学校運営協議会の組織構成は、保護者（PTA 役員等）、地域住民（校区内の自治会会長等）、地域団体代表、学識経験者、校長、教頭、主幹教諭、学校支援地域本部コーディネーター（以降、コーディネーター）で構成されている。

表 5-1 調査概要

インタビュー調査対象者	調査日	主な分析資料	調査期間
教育長	初回:2015年12月21日 2回目:2018年1月22日	学校運営協議会録音記録	2014年10月-2018年3月 (22回分) (了承時のみ録音)
元学校教育課長	2017年6月20日		
B委員 (社会教育部)	2015年11月12日		
C委員 (学校教育部)	初回:2015年9月16日 2回目:2017年10月17日	参与観察記録	2014年8月-2018年3月 (24回分)
対象校校長	2015年10月8日		
対象校主幹教諭	2015年12月25日		
対象校学校運営協議会長	2015年10月25日	学校運営協議会会議資料	2014年8月-2018年3月 (26回分)
対象校学校支援地域本部 コーディネーターD氏・E氏	2015年12月18日		

第 2 節 X 市における自治体行政運営の特徴と教育委員会事務局改革の関連

X 市の教育行政を分析していくにあたり、確認しておきたいのが同市の自治体行政運営の方針である。教委事務局改革と同市の自治体行政運営は一定の関連があり、一般行政で行われている取り組みを教委事務局でも幾つか取り入れられている。このことを X 市教育長(当時)は、「行動連携」(X 市教育長 2018:18-22)と呼んでおり、一般行政と教育行政の関係の接近は 2001 年頃(X 教育長の前の前任者)から始まった。

X 市長(以降、市長)は 1999 年 5 月から 2024 年現在まで長期間にわたって在職している。市長は市民を中心としたまちづくりを進めるべく、「①まちづくりに対する職員の的確な対応力・創造力」、「②市民情報の日常的な収集活動」、「③自治会による地域活動の活性化・特色化」(市長 2014: i)に取り組んできた。

特に、同市の一般行政が進める幾つかある取り組みの中で着目すべきは、「市長出前トーク」である。これは市内の全地区(35 箇所程度)に市長が出向き、市民と対話を行うものである⁽⁶⁾。平成 13 年度から開始しており、「協働のまちづくり」を目指すものとして、「住民と行政が対等の立場でなんでも言い合え、お互いの立場を理解しながら、一緒に汗を流して、まちづくりに取り組むことができる地域社会の構築」を目指したものである⁽⁷⁾。市長は重ねて、「行政が思っている以上に、住民にとって役所は身近な存在ではなく、また、関心を向けるべき存在とも思われておらず、役所で住民の声を待っているだけでは住民と行政の距離は遠くなる一方でした。」と感じていた⁽⁸⁾。このため、市政に対する意見や要望を広く聴く機会を設け、市民との協働のまちづくりを推進することを目的として導入された⁽⁹⁾。市長トークは、市長、副市長、教育長、各部長、議会事務局長が各地区の公民館などに出向き、市長挨拶、自治会が選択するテーマについて市職員による説明、市民からの質問・意見を受け、回答するが、受けた質問に関しては決められた期限内に自治会に報告する仕組みである⁽¹⁰⁾。市長出前トークでは様々な質問や発言が寄せられるが、主に、①身近な課題に関する意見(例:環境改善等)、②今後時間をかけて対応する意見(例:市の施設老朽化等)、③広域的な課題に関する意見(例:警察署の新設等)、④地域特有の課題に対する意見(例:清掃工場の建て替えと周辺地区について等)、⑤その年の顕著な出来事に対する意見(ゲリラ豪雨対応等)に分類されている(X 市編著 2014:4-5)。

市長出前トークに倣って教委事務局が平成 17 年度から開始したのが、教育長学校出前トークである。教育委員、教委事務局の部長、課長、職員、関係部職員が学校へ出向き、教育長をはじめとした教委事務局、学校、保護者、地域住民が話し

合う⁽¹¹⁾。また,教育長学校出前トークは「コミュニティ・スクール等様々な施策・課題を学校と教育委員会が共有し,協働で推進する基盤づくり」という位置付け方をしており,学校と教育委員会が双方関係を築きながら,CS を共有し,取り組みを進めていくパートナーシップ型教育行政の実現を同時に意識していた(X 市教育委員会・X 市小中学校編著 2017:146-147)。

記述してきたような一般行政と教育行政の取り組みの共有等が年々強化されることによって,やがて同市の総合計画や各種出版物において,CS が市のコミュニティ施策の重要施策として機能している点が説明されるようになる(例えば X 市史編さん委員会 2022)。

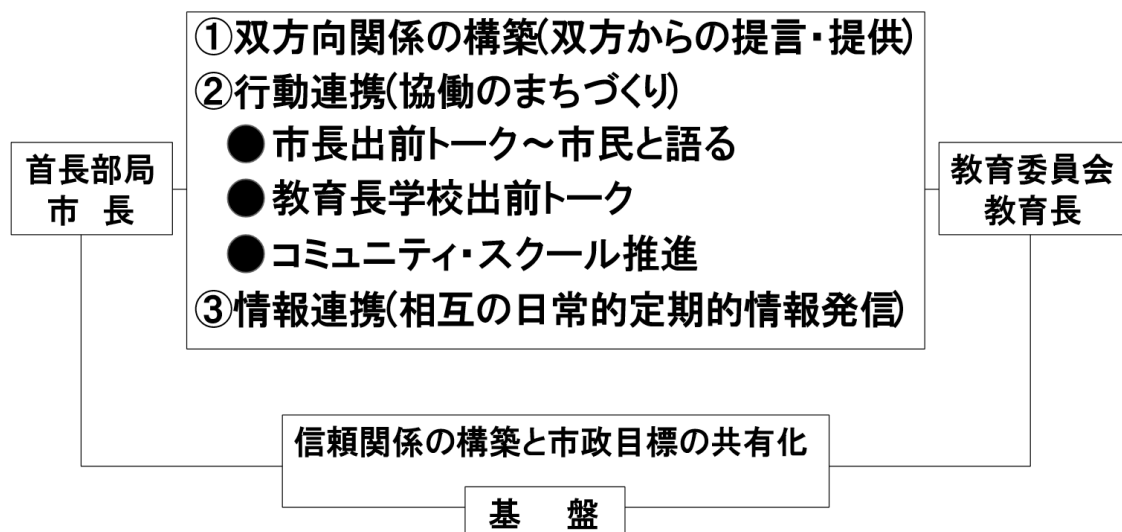


図 5-1 X 市における市長と教育長の関係
(X 市教育長 2018:19 より抜粋し,一部修正)

第 3 節 教育委員会事務局-学校間関係の変化

第 1 項 教育委員会事務局改革

X 市教委事務局改革が施されるにあたって自治体行政運営スタンスが影響したことは前節で述べた通りである。そもそも,同市の教委事務局改革が行われた理由は,教委事務局の組織体質にある。教育委員会議や教育委員会の活動は追認機関的色彩が強く,教委事務局も国や県の動向中心の動きで,市に対する教職員の帰属意識が弱かった(X 市教育委員会編著 2012:5)。文書処理と予算執行が業務の中心になっており,「機械的役割分担と前例踏襲が目立つ職場風土」で

あった(X市教育委員会編著 2012:5)。

加えて、X市教育長が平成17年に教育長に就任した際にも、日常的決済文書、回覧文書、業務打ち合わせ等、庁内における教育長の業務や流れてくる情報が、社会教育行政分野のものが極めて少なく、学校教育部が本庁舎にあり、社会教育部の施設が離れていることに気付く。「自分は学校教育部(学校教育課、教務課)の教育長になっているのではないか」(前掲書:7)と述懐するように、教委事務局の業務が学校教育行政に傾斜している点を問題していたことから、学校教育行政と社会教育行政の連携を深めるべく、教育長による教委事務局幹部や職員との講話・トーク等の交流が実施されていく(前掲書:7)。詳しくは後述するが、学校運営協議会への教委事務局職員の参画が進められるが、学校教育行政と社会教育行政の連携や相互理解が学校運営協議会の場でも深められていくことになる(前掲書:33-34)。

上記のような問題点を踏まえて施されたX市の教委事務局改革の要点は3つあり、「A. 自律的学校経営の促進支援」、「B. 課題解決への迅速な対応」、「C. 「課題を踏まえた事業・施策等の創造・実施」(X市教育委員会編著 2012)であり、細かな施策の実施も同時に進めている。

具体的な取り組みとして、まず、①予算編成権、執行権の学校委譲が挙げられる。平成14年に学校経営の主体性を持たせ、特色ある学校づくりを推進することを目的として教委事務局が行ってきた学校関連予算の執行権の一部を学校に委譲した(X市前掲書:13)。これに加えて予算原案編成権の委譲、自律的学校経営を推進するための学校管理規則の見直しが図られた。主に、教育委員会による必要最小限の範囲にとどめた内容としており、校長の裁量権の強化と、特色ある学校づくり・地域に開かれた学校づくりの促進を明確にし、併せて、教育委員会の責任範囲や校長との役割分担の明確化を図っている。

学校管理規則では、中央教育審議会答申(平成10年9月)「今後の地方教育行政の在り方について」で述べられた「学校の自主的判断にまかせ、学校の裁量を拡大する方向で見直しに努めること」を具体化する、4つの基本概念を盛り込んだものがつくられている。

表 5-2 学校管理規則の変更の概要 (X市教育委員会編著 2012:18 より抜粋)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 学校の自律性を規制する制約の緩和② 教育委員会と学校との権限及び責任の明確化③ 学校管理の詳細を、学校長、学校内の内部規定に委任④ 地域住民による学校経営への積極的な参画 |
|--|

上記のように、「学校の主体的運営・経営に重き」を置いた学校管理運営規則という名称に変更した。このような規則修正を行うことで、校長の裁量権の強化を行った。一連の動きから徐々に単位学校に対して権限の移譲を行い、主体的運営を支える仕組みづくりを行っている様子が確認できる。

また、教職員服務その他の事項について校長の権限を大幅に認める、②学校管理運営規則の改正、教職員が子どもと向き合う時間の確保を目的とした、③研究指定校制の一時休止、④学校事務の共同実施導入、⑤教委事務局による学校訪問廃止、⑥教育長出前トーク開始、⑦学校運営協議会制度導入、⑧学校運営協議会への教委事務局職員の参画が具体的な取り組みとして挙げられる（前掲書：13）。

教委事務局改革前の X 市は既述のように組織的課題が多く、「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」という意識が蔓延し、「県からの指示がない限り前年どおり、これまでどおり」という前例踏襲主義が定着しており、教委事務局職員は単位学校の運営に関わることはおろか、学校理解が深められておらず、単位学校との間に距離が存在していた⁽¹²⁾。

まずは事務局の在り方を変えたいと思って。事務局がもう少し元気が出るような、みんな生き生きとした、教育政策がどうあるか、どうあるべきかってこともしつかり議論できる教育委員会事務局にしたいっていうのがあった。全然教育行政の問題とか、課題とかその時々いろんな動きっていうのにアンテナを張っていない。自分達は関係ないっていう感じよ。「それは指導主事が考えること、教育長が考えること」っていう機械的役割分担で、「自分たちは事務屋だから」という（意識があった）。（元学校教育課長）（下線部筆者）

2000 年代前半は学校選択制、学校評価、学校運営協議会制度等の教育行政関連改革が全国的に展開されており、教委事務局内でも徐々に教育行政実務の在り方に関して問題意識が高まる⁽¹³⁾。これが、後の教委事務局職員の職務遂行に関する意識改革につながる事となる。

既述のように X 市では、2000 年代初頭から単位学校への予算執行権の委譲を進めていた。これは、教委事務局による予算決済に関する作業負担軽減を目的としたもので、予算執行権の委譲を行う以前の教委事務局内は、施策関連の議論が十分になされていなかったため、こうした措置が講じられた。改革が行われた背景には、学校教育課長がこれまで X 市の教育行政以外の部局で行政組織活性化や人材育成に関わったことが大きく影響している。

そして、予算原案編成権も学校に委譲され、学校の主体的運営を推進するため

に学校管理規則の見直しが行われることになる⁽¹⁴⁾。こうして、教委事務局と単位学校の負担軽減を兼ねた、校長の裁量権強化、当時の学校づくりのトレンドである「特色ある学校づくり」・「地域に聞かれた学校づくり」の促進を目指した事務局の責任範囲、学校との役割分担の明確化を行ったのである。このように、徐々に単位学校に権限委譲を行うことで学校の主体的運営を支える仕組みを整備し、教委事務局の定型業務の簡素化を実行した。そのため、学校裁量が拡大することで学校運営協議会制度の導入を決定した際に、学校側から大きな反発は生じなかった。

後に、首長との「行動連携」として教育長出前トークを進めながら「教育委員会の学校理解」、「学校の教育委員会理解」を図りながら「学校と教育委員会との間に双方向の関係を構築すること」が目指され、「課題の共有化による学校と教育委員会との連携の強化」、「学校と教育委員会の相互の活性化」につないでいくパートナーシップ型教育行政の推進が意識されていた⁽¹⁵⁾。このことはCSを進化(ママ)させていく上での大きな基盤要因となっていたとされている⁽¹⁶⁾。すなわち、「学校と教育委員会の関係を『たて関係』から『横関係』(双方向関係)へ変換していくことが『教育委員会敵対意識』を是正していくことに繋がると考えてきた。」のであり、これらの取り組みなくして教育委員会の活性化が進まないと意識されていた⁽¹⁷⁾。

以上のような、教委事務局-学校間における責任範囲・役割の明確化、単位学校の主体性を醸成する権限委譲は、教委事務局活性化の基盤整理、その後の重点施策となる学校運営協議会制度の導入を円滑にするものであった。

後に、X市教委事務局は表5-3のような教委事務局職員のリーダーシップモデルを整理しながら教委事務局運営を進めていくことになる。

表5-3 教育委員会事務局活性化方策としてのリーダーシップ行動

(X市教育長 2014:26-27 より抜粋)

- | | |
|---|------------------------------|
| A | 職員の意欲へつなぐ・発案提案型リーダーシップ行動 |
| B | 職員の施策創造・促進につなぐ課題指摘型リーダーシップ行動 |
| C | 事務局職員の施策創造につなぐ見守り型リーダーシップ行動 |

一連の教委事務局改革、教委事務局-学校間の関係について確認してきたが、次項でも触れていく点ともつながるが、CSを進めていく上で教委事務局の役割として以下のように意識が記されている。

学校運営協議会は、「ステイクホルダー(利害関係者:学校,保護者,地域)の

協議と合意にもとづく学校運営」というこれまでの公立学校の姿を大きく変える制度です。

また、学校経営全般、様々な教育活動の権限を学校に委譲させ、学校の自主、自律による特色ある学校づくりを助長させるシステムでもあります。とりわけ、地域運営学校の場合、学校運営協議会の意思決定権が強く保障されることになります。そして、学校と教育委員会の関係も指示・指導から支援、援助の関係に変わります。このような状況の中で、地域運営学校を推進していくための教育委員会の役割は大きいものがあります。

X市教育委員会・X市立某中学校・某小学校2校(2008)『報告書資料』p.12.より抜粋し、一部修正。

第2項 X市の学校運営協議会制度

X市の学校運営協議会制度は、2005年4月から導入されており、同市の教育施策の中核として進められてきた。「地域基板形成につながる開かれた学校」として、「学校力・家庭力と地域力を相乗的に高めていきます。加えて、連携・共働のまちづくりにもつながっていること」(X市教育長 2011: ii)を当事者は意識している。制度導入当初は、図5-3に示すように「子どもの共育」を中心に置きながら学校・保護者・地域住民の関係性とそれぞれの「役割の明確化・機能化」、「目標の共有化」等を考えており、学校運営協議会を設置することで「地域運営学校」として「共育風土の醸成」を行うことが意識されていた(X市教育委員会・X市立某中学校・某小学校2校 2008:9-10)。

特に、同市は学校運営協議会の特徴として学校・保護者・地域住民の三者による『協働責任方式』として、「学校・家庭・地域が一つのドームとなって、共育を進め、学校・家庭・地域において人づくり・町づくりの推進や学校と家庭と地域社会の教育力の向上へとつなげ」ることが意識されていた(前掲書:9-10)。

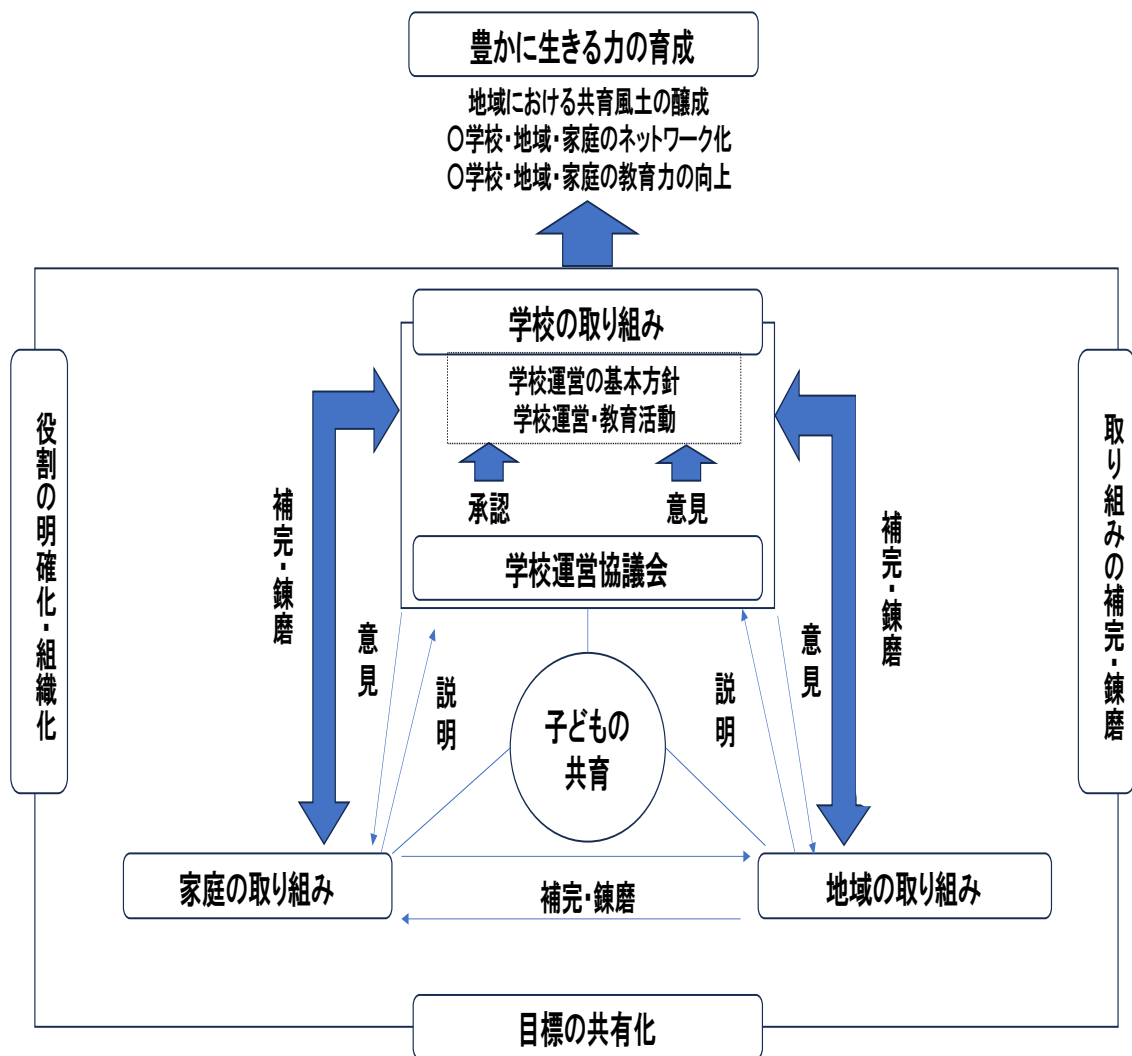


図 5-3 制度導入当初の X 市のコミュニティ・スクールの構想図
(X 市教育委員会・X 市立某中学校・某小学校 2 校 2008:9 より抜粋し、一部修正)

また、X 市の場合は、年度を重ねる毎に CS の仕組みとコンセプトを変化させてきた。その中で、学校運営協議会は言わば「話し合う」機関であるため、CS のコンセプト実現のために学校運営協議会の下に「実働組織」を位置付けた。「(実働組織)を置かないと協議会で承認された自校が学校・家庭・地域の三者による連携の実際的な取り組みへとつながっていかない」ことが理由としており(X 市教育長 2014:14-15)、実働組織にも 3 つのタイプがある。「X 市のコミュニティ・スクールの推進の仕組み」として、「A 合同部会組織」、「B 三部会組織」、「C 学校支援組織」に分かれている(X 市教育委員会・X 市小中学校編著 2017:15)。

課題別コミュニティではそれぞれが向上目的に応じて分けられている。各校の特徴と課題に応じて部会を立ち上げるが、X 市では概ね、学力、体力、道德の 3

つに大きく分けることが多く、学校・家庭・地域からそれぞれ委員が参加するかたちになる。委員属性ごとに分かれる学校・家庭・地域各部会の場合は、部会ごとにプロジェクトを立ち上げ、全体の取りまとめを地域連携担当の教員がその任にあたっている。

以上のような実働組織のタイプが、X 市では実践されており、学校運営協議会で決められた方針に沿って、学校・家庭・地域の三者が連携を行いながら、学校運営に関わっている。同市の説明では、協働・責任分担方式を採用することは、「校長のよき理解者として、学校の支援団」としての性格を持ち合わせており、協働者である学校運営協議会委員は「承認・協議・参画・評価」の役割を担っているとしている（X 市教育長 2011:4）。また、行政委員の分析も後に行うが、「教育の主体は誰か」ということの捉え方の重要性についても言及しており、教育基本法の理念に基づき、教育の主体は学校、家庭であることを踏まえたうえで、それを支援するのが行政と地域であるとしており（X 市教育長 2014）、行政と地域の役割が学校-家庭の支援をすることが主軸となっており、行政と地域が支援・連携を行うことが一応の前提として示されてきた。

第 3 項 学校運営協議会制度運用円滑化に向けた行政委員の政策的配置

先述のように学校運営協議会制度の導入以前、教育長は教委事務局職員の力量向上の方途を模索しており、学校や地域の実情に応じた施策を講じていく意識が教委事務局に不足していることを問題視していた⁽¹⁸⁾。加えて、学校運営協議会で出される様々な課題の解決は福祉、まちづくり、環境、高齢者の生きがい対策、生涯学習の推進等の多様な分野に関わる行政の役割が大きく、学校運営協議会制度導入後は同市の制度構築に向けた支援が必要になる（X 市教育委員会編著 2012:32-33）。そこで、教育長は学校運営協議会制度を導入する際に、各校の学校運営協議会に、教委事務局職員を委員として参加させることで学校現場の理解を深めさせ、学校及び地域課題に応じた施策を立案する力を備えた教委事務局職員の育成を企図する。

（学校運営協議会への参加は）施策を考え出す力になっている。（現場経験が施策形成に）つながるよう考えていく、「こういう問題があるから何か解決策がないのか」と、そうやって自分の仕事に活用する職員であってほしい。（2015 年 12 月 21 日）（教育長）

さらに、教委事務局職員を配置する意図について、「教委事務局職員は学校理解なくして仕事は進まない」（2015 年 12 月 21 日）として、職務遂行に際して教

教委事務局職員の学校理解を重視するとともに、「学校が言いにくいこと、地域が言いにくいことの間で板挟みになる(後略)。そういうつなぎの役として(後略)」(前掲年月日)、学校運営協議会に行政委員の配置を視野に入れていた。この意識のもと、教委事務局職員の力量向上を意識しつつ、学校運営協議会及びCSにおいて教委事務局職員が調整的立場に位置付くことを想定していたのである。すなわち、学校現場の理解、地域社会の理解を深めながら、学校現場で得た情報や経験を平素の職務遂行に活かす、「行政施策等への実効性を高める役割を担」⁽¹⁹⁾うことが可能な教委事務局職員の育成を構想していたのである。

以上のような行政委員の役割を教育長が構想する際、学校運営協議会に対する教委事務局の方針についても思案している。

委員(保護者、地域住民)の要望を聞く場ではないですね。教委事務局職員も一委員、同じ立場です。(中略)委員会への要望を聞く場ではないですね。だけど、(他の委員から)要望はありますけどね。そうではなくて、実際の取り組みをどうするのか、「そしたらこういうことをしよう、そしたらもっと教育委員会(事務局)はこんな支援でもして助けてくれたらな」とか、そういうのを持ち帰る。取り組みを实らせるために、教育委員会はこんな力を発揮してほしい、プラス思考の支援ですね。その中で、(教委事務局に持って)帰ってできるか調べましようとか、できるならまた返事しますねといった感じで。(2015年12月21日)(教育長)(下線部筆者)

教育長は、学校運営協議会制度の導入主体である教委事務局が導入だけに留めず、教委事務局職員を行政委員に位置付けることで現場の要望を引き取り、現場の状況を踏まえた施策立案を重視していた。つまり、制度の導入主体である教委事務局が配置した行政委員が、学校、保護者、地域住民と関わりながら現場理解を深め、学校運営協議会及びCSの課題解決に寄与することを重視していたのである。また、教育長による行政委員の配置は、自治体教育政策として「円滑なスタートと実効性の高い制度設計」⁽²⁰⁾の実現を図るべく、行政委員の参加を同市の学校運営協議会規則に盛り込んだとも換言できる。表5-4は、執筆時点で最新の学校運営協議会規則であり、下線部の「関係行政機関の職員」は、規則の策定当初から記載されている。

表 5-4 X 市学校運営協議会規則(令和元年 12 月 27 日教委規則第 3 号より抜粋)

(委員の任命)	
第 8 条 協議会の委員(以下「委員」という。)は,次に掲げる者のうちから, 対象学校の校長の推薦により教育委員会が任命する。	
(1)	対象学校の所在する地域の住民
(2)	対象学校に在籍する児童又は生徒の保護者
(3)	社会教育法(昭和 24 年法律第 207 号)第 9 条の 7 第 1 項に規定する地域 学校協働活動推進員その他の対象学校の運営に資する活動を行う者
(4)	対象学校の校長
(5)	対象学校の教職員
(6)	学識経験者
(7)	<u>関係行政機関の職員</u> ※下線部筆者
(8)	前各号に掲げる者のほか教育委員会が必要と認める者

行政委員の配置当初は,学校運営協議会の場で学校予算関連の意見集約,学校運営協議会で議論される様々な学校課題に対応することを重視していたため,学校教育部の職員が中心となって学校運営協議会に参加していた⁽²¹⁾。導入当初は課長クラスの職員の参加が主であったが,学校運営協議会の設置校数が増加するにつれ,課長クラスの職員のみでカバーすることが困難となり,後に主査クラスも配置することが推進されていく。この取り組みによって,学校運営協議会の議論が教委事務局職員の課題意識にも影響を与えるとともに,学校教育部にとって近い存在ではなかった地域(自治会)との距離を近づけることにつながっていく(X 市教育委員会編著 2012:34)。教委事務局職員の配置を始めた頃に元学校教育課長は,教委事務局の課題解決のみならず,教委事務局-学校間の関係改善等,状況の変化を望む様子が窺える。

教委事務局職員が学校運営協議会に入ったのも,全体のことがよく見えて,戦略的な意図の下で入れたというより,単純に教委事務局職員が学校との距離を置きたがるこの意識を変えたいというものだった。ずっとやっぱり関わっていけば何か変わるだろうということで入れたので。(元学校教育課長)

また,教委事務局(職員の)改革を志向した教育長の意図とも関わるが,元学校教育課長が実際に初めて導入された学校運営協議会に委員として出席した際に,「教育専門職」である学校管理職・教員達と保護者や地域住民との「距離」,そして教育行政職として,学校,保護者,地域住民とどのように向き合うのか,教委

事務局改革にどのように結びつけていくのかについて、自身の立場から以下のように捉えている。

教育界、教職員集団っていうのはやっぱりある意味閉鎖社会で、業界用語でやってるわけ。そうしたら、行政、市役所の人間っていったらわからんわけよ、業界用語が。

だから、CS の開始当初に委員として私も入った。その時、校長がいる、教務主任がいる、教頭もいて、学校の経営方針とかいうのをば一つと説明されるんですよ先生たちが。そうしたら、保護者委員とか地域の自治会の委員とか、何かぼかんと聞いているわけ。私はそこにいてそれが分かるんですよ。これは通じていないと。私でさえ、ん？と思う。分かってないことが分かってなくて、
どんどん話が進んでいっているの、これは私の役割は通訳だと思ったんだよね。だから、分かりません、ちょっと詳しく説明してよと。教育委員会の課長という立場からしたらとても恥ずかしいことなんだけど、私はそれをしないと駄目だと思ったから、わざと通訳の役割を果たしていったわけね(中略)。

教育委員会事務局も分からんわけよね。分からん中で、目まぐるしく動きがば一つとある中で、「ちょっと待ってください、教育長」とか「これはこうしたほうがいいんじゃないですか」とか、とても言えない。だから指示待ちになる。前例踏襲になる。(元学校教育課長)(下線部筆者)

そして、行政委員の配置は学校運営協議会を通した学校教育部と社会教育部の融和も含まれる。X 市教委事務局学校教育部と市内各所の社会教育部の施設間には物理的距離があり、教委事務局内で把握する情報が学校教育関係に偏在していた⁽²²⁾。そこで、ほぼ毎月行われる各校の学校運営協議会で、学校教育部門の行政委員と社会教育部門の行政委員の連携意識向上、部門間の情報共有、各部の専門的立場から意見を述べることで CS の運営充実化を企図した⁽²³⁾。こうして、各部から 1 名ずつ、市内各校に行政委員が参加することが慣例化した。また、補足すると、行政委員配置に関して学校側からも意見や批判が出てきたこともあり、実践レベルとの課題の共有、取り組みの充実に向けた動きが一定程度窺える⁽²⁴⁾。

(当時、ある学校の校長から)学校教育部と社会教育部があって、学校運営協議会に入ってるのは学校教育部の学校教育課の職員、課長や係長じゃないかと。CS って分かっているか？って。社会教育の職員が入らんかったらおかしいだろうって。なるほど。それで、社会教育部にも教育長にも話して、社会教

育課の職員も入れてくれとなって、1つの学校に学校教育部、社会教育部から1人ずつ入った。(元学校教育課長)

以上、X市の学校運営協議会及びCSに行政委員が配置されるに至った経緯は、①教委事務局職員の力量向上、学校理解・地域理解促進、②円滑な制度導入及びCS運営調整、③学校運営協議会を介した、学校教育部門と社会教育部門の融和を企図していたのである。すなわち、学校運営協議会制度の円滑な運用をすすめるにあたり、学校・保護者・地域住民で対応することが困難な課題に、対応することを企図して行政委員が政策的に配置されるに至ったのである。

そして、より具体的な学校の事例を分析する前に踏まえておきたいのが、自律的学校経営関連制度である学校運営協議会に対して、教委事務局が関わることの学校側の抵抗感の有無である。確認してきたようにX市教委事務局は、教委事務局-学校間の関係の改善、教委事務局改革を指向して様々な取り組みを進めてきた。しかし、教委事務局には、行政職員、指導主事等様々な立場の構成員がいるものの、教委事務局-学校間の関係は、地教行法等の関連法制、学校管理規則等が取り巻いている。

(学校運営協議会制度及び行政委員の配置をする前に)権限を学校に渡しているから。権限移譲して、「学校で考えていいですよ」。「もういちいち教育委員会のお伺いは必要ないですよ」。学校管理規則も変えた、予算執行権も変えた、編成権も渡した。だから、CSを導入した時に、「監視に来た」とか、全くそういうふうな前段の取り組みがなくて突然来たら「何しに来た？」って(思う)。実は私はここが肝だと思う。

CSはずっと確かに広がってきた。広がってきたけど、権限を渡さずにCSをやっているところがあまりにも多過ぎる。私は2つ問題点があると思っています、1つは、権限がないところにCSが本当に持続的、成功裏に進んでいくかどうかというのは大いに疑問。2つ目は、教委事務局職員と学校の関わりが薄くて、せいぜい指導主事で、教育専門職集団で回しているCSがあまりにも多い。これはCSの本来の成り立ち、狙いからして片肺飛行になってしまっている。

CSっていうのは、まさに地域社会全体で子どもを育てるという思想なわけだから、そうすると、地域社会全体となれば最もそれを運用していくのに適した集団って誰か。教職員かっていうと、これは教育専門職やから、社会全体、地域全体で動かさないと。誰かって明らかに行政ですよ。行政がまさに社会のこと、地域のことを、制度のことをプロとして扱っているわけでしょ。CSで

いろんな問題が出る時に、その原因や背景っていうのは結構社会的な問題が多いわけで、そこを教職員集団がやろうとしたら片肺飛行になって絶対持続、継続できない。だから、行政の力を総動員しないと。その時に、そういう教育行政に最も近い行政の職員って誰？それは教委事務局職員でしょう。教委事務局職員が関わらない、何かあった時には説明に行きますよ、参考人としてとか、指導に行きますとか、こんなスタンスでいたんでは CS は本来の目的を絶対私は達成できないと思う。

だから、この 2 つ。権限と教委事務局職員との関わり。X 市の場合は、権限を先に渡した。そして、教委事務局も最初から入った。ここが大きな特徴なんだよね。(元学校教育課長)(下線部筆者)

上記のように元学校教育課長は、行政委員配置の意図と経緯について述べている。

第 4 節 行政委員配置の態様

では、X 市における行政委員はどのように配置され、配置状況からいかなる特徴が見出せるのか。表 5-5 は、行政委員の配置状況を示している⁽²⁵⁾。

まず指摘できるのは、各校の「特徴と課題」に極力応じて、対応可能な行政委員を配置するよう教委事務局側が考慮している点である。例えば、K 小を見ると健康スポーツ課長(K2)が配置されており、開校以来、健康教育に力を入れ、CS に移行後は学校体育行事をはじめ、自治会(公民館)と連携する形式で、数多くの社会体育行事の実施がされていた(小林 2016b)。これら事業の企画調整に関わるのが、K2 委員である。そして、主査レベルではなく課長級が配置されている理由は、同校が健康教育を推進するタイプの CS として、市外から注目されており、X 市としても施策のアピールとしての活用可能性があるためである。E 小学校も同様に、X 市が学校運営協議会制度を導入した時点から CS に指定され、市の内外から実践が注目されてきた。そのため、継続的に学校教育課長が配置されており、継続的かつ模範的になるよう実践を支えていることがわかる。例示した 2 校は、本章の目的との兼ね合いから必要最小限の記述に留めているが、市内でも特化型の CS 運営がなされている点、市外から注目されているため、配置される行政委員の役職がより上級になることが推察される。ただし、教委事務局以外の部署から異動してきた職員も、異動と同時に行政委員として協議会に参加することにも留意したい。次節の表 5-6 の C 委員も同様で、教委事務局配属から 2

年目で A 小に配置されていることから, 行政委員を経験することが教委事務局職員育成の方策であることに留意する必要がある。

表 5-5 2016 年度版 X 市立小・中学校行政委員配置表
(教委事務局提供資料を一部修正して掲載)

校名	氏名	所属	校名	氏名	所属
A小学校	B委員	教務課(教育総務担当)	L小学校	L 1	学校教育課 (学校教育担当)
	C委員	文化財課長補佐		L 2	社会教育課 (図書館担当)
D小学校	D 1	社会教育課 (社会教育担当)	M小学校	M 1	教務課統括係長 (施設計画担当)
	D 2	子育て支援課長		M 2	社会教育課 (社会教育担当)
E小学校	E 1	学校教育課 (学校教育担当)	N小学校	N 1	学校教育課統括係長 (学校教育担当)
	E 2	文化財課長		N 2	社会教育課長
F小学校	F 1	教務課 (施設計画担当)	O中学校	O 1	学校教育課指導主幹
	F 2	社会教育課長補佐 (図書館担当)		O 2	社会教育課 (社会教育担当)
G小学校	G 1	学校教育課(保健給食担当)	P中学校	P 1	教務課 (教育総務担当)
	G 2	教務課 (教育総務担当)		P 2	社会教育課統括係長 (社会教育担当)
H小学校	H 1	教務課長	Q中学校	Q 1	教育支援センター長
	H 2	こども未来課長補佐 (児童担当)		Q 2	教務課長補佐 (教育総務担当)
I小学校	I 1	教務課 (教育総務担当)	R中学校	R 1	教務課指導主幹
	I 2	社会教育課 (図書館担当)		R 2	学校教育課 (学校教育担当)
J小学校	J 1	学校教育課 (保健給食担当)	S中学校	S 1	学校教育課指導主事
	J 2	図書館長		S 2	社会教育課 (図書館担当)
K小学校	K 1	学校教育課統括係長 (保健給食担当)	T中学校	T 1	学校教育課長
	K 2	健康スポーツ課長		T 2	文化財課長補佐 (管理担当)

第 5 節 学校運営協議会における行政委員の取り組み

表 5-6 分析対象の行政委員(調査当時)

	教育委員会勤務歴	行政委員歴	性別
B委員	21年目	6年目	男性
C委員	6年目	5年目	男性

第 1 項 コミュニティ・スクール運営の特徴

対象である A 小は, X 市内の他校から分離して 40 年ほどになる。その後も, 児童数増加により別な学校として分離を経験するなど, 児童数の増加が著しい時代もあった。PTA の活動も活発で, 加えて夜間パトロールが県の防犯協会から表彰されるなど学校支援の動きが顕著である。反面, パトロール隊を組織する必要があるなど, 生徒指導上の困難な案件が多い時代も経験している。また, 学校運営協議会制度導入以前から市の研究指定を受けて, 子どもが地域に関わることを重視した研究プロジェクトを委嘱されるなど, 早くから地域連携に力を入れていた経緯がある。学校運営協議会制度法制化後, 平成 17 年度から学校運営協議会を設置して以来, 保護者と地域による学校支援が活発に行われてきた。

学校運営協議会の委員構成は, 地域委員(自治会長・副会長・幼稚園長) 5 名, 保護者委員 4 名, 学校管理職 3 名, 学識経験者 1 名が主要なメンバーで, オブザーバー参加しているのが行政委員 2 名, 学校支援地域本部コーディネーター(当時の名称, 年度途中から参加) 2 名である(例: 2015 年度時点)。そして, 学校の授業等の教育活動で保護者・地域住民に協力依頼を行う予定の教諭が複数名参加している。委員選出については, 地域委員は校区内の自治会長から主に選ばれており, 保護者委員は毎年, PTA 役員の入替わりと同時に交代していく。小学校区内に位置する幼稚園の園長も参加しており, 委員構成の調整及び地域の教育関係者から意見を募るために招聘されている。

議事の大まかな進め方は, 司会は学校運営協議会長, 全体進行は主幹教諭が行っており, 議題ごとに報告者が異なることもある。同校では, (インタビュー調査を行った) 校長による補足説明が多く, 毎回必ず, 複数回にわたりコメントする傾向にあった。また, 議事の進行中においても, 学校管理職側からの説明や意見を保護者などへ求めることが多く, 出席者に一人ずつ伺いを立てることもある。そのため議事の進行サイクルが, 学校管理職→保護者→司会(会長), 若しくは学校管理職→地域委員→司会といったパターンになり, この間に校長の説明や「お願い」が入ることもある。「お願い」は, 主に校長から全体に対して中

心的に議論してほしい論題や学校が行っていることへの理解を求める説明である。校長の「お願い」の中には、保護者を代表してその場にいる保護者委員に対して、子どもの生活習慣・学習習慣の健全化といった学校側が行う取り組みや注意喚起について、家庭での働きかけが不足しているとの立場に立っているため、度々言及することが確認できた。また、校長は A 小学校赴任 2 年目の年に、子どもが学校運営協議会で日頃の活動成果の発表を行うなど、これまでの同校の学校運営協議会の運営でなされてこなかった変化を加える等している。

CS としての取り組みは、A 小学校における取り組みの代表的なものに保護者による「健康チェックシート（仮称）」と「家庭学習チェックシート（仮称）」がある。このチェックシートの取り組みは年間 6～7 回行われており、平成 20 年度から始められた（X 市教育委員会・X 市立小中学校編著 2017:63-69）。PTA の会員数は 600 名程であるにもかかわらず、ある年度では提出率が 98% の時もあり、学年によっては 100% のケースもある。家庭へ向けた配付物であるにもかかわらず高い回収率だが、このチェックシートの配付・集計を担当している保護者委員は 100% にならないことについて不満を持っている状況があった。チェックシートは PTA 学年委員会、本部役員会で調査項目の見直しを行い、その結果を学校運営協議会で踏まえて項目を最終決定している。年々、項目は精緻化されていき、特に親の役割を問う項目の「表現」が変化している。「～時までには布団に入らせる」、「主食+おかずを食べさせる」といった記載などがされており、親の役割を意識させようとしていることが読み取れる。

先述のように A 小学校は学校支援が活発に行われており、学校の教育活動を豊かにし、地域の生涯学習を推進するために地域人材の活用が進められている。宿題丸付けや「特技」を活かしたゲストティーチャーを募り、人材発掘を行うことで「人材バンク」の充実を図ることを企図して実践を行っている（A 小学校教諭 2011:37）。

以上のようなかたちで学校・保護者・地域住民による取り組みが行われる中、学校運営協議会では子どもの自学の姿勢を身に付けさせることが課題として挙げられていた。その際に、「公民館寺子屋（仮称）」を実施することで、「しつけ」も含めた事業の展開がなされていた。学習事業は夏季休業、冬季休業期間、そして土曜公民館寺子屋といった 3 つのかたちで取り組まれている。

また、同校の大きな特徴の 1 つで、学校・保護者・地域の三者が連動して行う「地域連携カリキュラム（仮称）」がすすめられており、授業の開発とカリキュラム化が取り組まれ、「地域のもの・こと・ひとを教材化し、子ども・保護者・地域がともに学び合う学習」が教育課程に位置づけられている（『A 中学校区情報誌』2014 春号:10）。このカリキュラムの授業を通して、「CS のよさが保護者・

地域に伝わり、『子どもを育てる地域基盤』がさらにしっかりとしたものになっていく」ことをねらい、子ども・保護者・地域が共に学び合うことで、「地域理解」、「学校理解」が深まること、「相互理解」と「つながり」が深まることが意識されていた(A 小学校『平成 27 年度 地域連携カリキュラム』)。実際に授業を通して推進するにあたり、学年にもよるが、生活科、総合的な学習の時間、社会科において中心的に取り組まれていた(前掲資料)。

そして、2012 年度から児童が運営する「ふるさと委員会」を設置して、「子どもたちと地域がさらにつながること」をめざしており、小学校区内の地域から委員が選出され、校内放送で地域行事への参加や協力を呼びかけたり、壁新聞で地域行事の様子や参加者の感想等を伝えている(『A 中学校区情報誌』2012 秋号:14)。以上のような取り組みが行われてきたことによって、自治会にも「地域活性部」といった組織がつくられるなど、子どもや学校を起点とした地域の活性化も図られつつある。

X 市内では先進事例として取り上げられることの多い A 小学校だが、保護者が CS として認知をしている割合が低いことが毎回の学校運営協議会で問題視されてきた。保護者向けのアンケート調査では、認知度が「よく知っている」と答えた数が全体の半数程ではあるものの、内実として、保護者が自分自身の参加している活動が CS の取り組みであるという自覚が極めて低いことを学校側は懸念していた。丸付けをはじめとした保護者が教育活動に関わっていくこと自体が CS の取り組みであることが無自覚に行われており、保護者も「一体何が CS の活動なのか」といった疑問を持つなど、学校側が CS の趣旨を説明しなければならない状況に置かれていた。

以上のように、A 小学校は活発な活動がされている一方で、様々な CS としての運営課題も同時に生じている状況を抱えていたのである。

第 2 項 教委事務局-学校間の連絡調整

B 委員は入庁以来、専門職として社会教育部に所属し、部管轄の「文化財資料館」で文化財保護を主たる業務とする。A 小学校区は史跡が豊富なため、教育活動では地域学習に重点を置く。そこで、文化財課職員である B 委員は、学校の要望に応じた資料提供、教員向け研修を随時行う。また、教員から個別に連絡を受ける関わりが増えている。だが、単に学校との協力関係に留めず、次のような認識で取り組む。

私の立場からすると、文化財普及活動の PR 窓口の一つでもあるんです。だから、私は協議会の中で営業をかけている立場でもありますね(中略)。専門

職の立場からすると地域にいろんな文化財の情報をおろすいい機会ですね。

(中略)丁度、運協の委員としての関わりがあるので、今現在、A 小には展示ケースを一つ持って行っているんですよ。それを今年の夏から新規に始めているんですよ。

これは資料館からの取り組みでして、4～5 年前からそういう取り組みをしていまして、他校でやりはじめた取り組みです。今年で A 小も 4 年目かな。

前任の校長からお話をする機会がありまして、そういうことで地域の生の文化財を見てほしいというところから始めています。

学校の先生方の総合的な学習の時間等で地域の情報をやっぱり事前に提供した方がいいのかと思ひまして、夏休みに A 小学校の先生向けに研修会を開いていまして、校区が良く見える隣町の山に登って、山から校区の文化財を紹介していまして、現地から俯瞰して、学校に戻りパワーポイントで掘り下げて紹介させていただいて、学校の授業向けに参考にさせていただければということと。

(中略)あれだけ、地域の方が子どもを学校の先生が良くしていこうとしているところに、少しでも支援していけるようにという気持ちで関わるしかないでしょうね。良くも悪くも縛りのある会議運営の中で出過ぎたかたちでできないでしょうし。むしろ、そういう部分では教育委員会の立場として盛んにしていこうとするならば、学校を介して次の課題解決に向けていこうとするスタンスかなと。学校運営協議会そのものにも学校によりかなり温度差がある。CS をもっとよくしたいということであれば、他校にも運営の仕方だとか情報提供していこうという意識は必要なかなと考えていますね。(B 委員)(下線部筆者)

注目すべきは A 小への配置を契機に、職務領域に応じて、学校から求められる教材の提供、教員への情報提供を行うだけでなく、本来業務を効率的に進めるべく、学校運営協議会を教委事務局の意図を伝達する場とした点である。B 委員はこの場で施策説明、他の委員、学校関係者と意見交換を行う等コミュニケーションを図り、行政側の情報を開示する。実際に協議会に関わる中で、これまでの学校への認識が変化したことを述べる。

随分変わりました。(本来業務に)役立っています。学校の中が分かるので。先生方が何を求めているか(中略)、地域の人が何を考えているのか。行政は法令に則った部分しかできないので、文化財を保護するには地域の協力・理解がないとできない。うちがどのような意識で、事業、教育普及活動を地域

や学校にするとときにどういう出し方をするのか、運協に関わるとためになり
ます。(中略)学校がどう望んでいるのか、子どもが何を求めているのか、地域
の方にどうわかりやすく理解して、興味を持ってもらえるのか。(B 委員)(下
線部筆者)

社会教育部職員として関わりの少なかった学校現場の理解を深め、学校に
具体策提示が容易になった証左に見てとれる。これらは、教育長が述べる学
校理解、地域理解に相当するであろう。また、B 委員は教育長が求める学校理
解に留まらず、行政委員として関わる際、自らの職務領域の特性を活かす意識
が見られる。

持ち分を活かした方が、やはり地域に CS を広めるにあたり、その方が望
まれるのではと考えています。(中略)会議の関わり方というより、どちら
かという先生方から個別に連絡いただいて関わる方が多いです。(B 委
員)(下線部筆者)

社会教育部に所属していたため接触機会が乏しく、職務遂行上これまで意識
することが少なかった教員や子どもの存在を念頭に置いており、B 委員の職務
遂行意識に変化が生じたことが推察される。また、B 委員からは学校理解、地
域理解、職務領域を活かした活動を意識すること以外の変化が下記から見受けら
れる。

学校運営協議会で顔見知りが増えて、声をかけやすくなった(中略)、指定文
化財の継承・維持管理をしていると、地域から様々な要望が来ますよね？そ
れを客観的に捉える必要があるので、自治会との(情報)共有をしていかな
ければならないので、運協で顔見知りをつくらないといけない。まさしくパイ
プが出来ることが大事ですね。校区内にいろんな文化財があるんですが、そ
れが積極的に活用していく方向性を考えていくときに、やっぱり CS の枠の中
で理解するときに、非常に理解しやすいのかなと考えていますので、僕らは学
校運営協議会のなかで積極的に関わっていくのが大事なのかなと考えていま
す。たとえばですね、毎年総合的学習の時間で 6 年生はですね国指定の古墳
の史跡に行くんですけど古墳の中の石室を開けるなど、地域の歴史を学んで
もらっています。実際にその結果、ある地区の自治会長さんからお声がか
かりまして、ぜひ大人にもお話してほしいということでうちのスタッフが行く
などのことをしておりました。やはりこういう活動(6 年生への)をしてい

ることで、地域にも情報がわたっていき、その結果、以前の自治会長さんから
大人が16人集まり、石室の見学会をやるなどそういう機会が増えていますね。
(B 委員)(下線部筆者)。

学校運営協議会で長期間に渡って、他の委員と関わることで関係性を深化させることを意識している。これは学校運営協議会設置によって信頼関係が構築され、学校教育が改善されることを明らかにした大林(2015)の知見に接続する部分がある。行政委員自身の職務領域と学校運営協議会で求められている活動には、ギャップが生じることも想定できる。だが、B 委員は行政委員の取り組みを通じて、自治会をはじめ、地域住民の要望に対応することで関係性の構築・強化を行い、地域住民から協力を得て、地域資源を活用した文化財の学習会実施に繋げた。地域における学習機会づくり、行政委員として学校運営協議会に参加することで得た協力関係を、「運協の名札を利用して色々なことをさせていただく」(B 委員)かたちで、本来業務に効果的に活用しているのである。

第3項 アクター間関係調整

C 委員は普段は教育委員会議関連事務、人事関係事務、教育長業務補佐、CS 運営関連事務を主に担う。

C 委員は経年的に A 小の学校運営協議会に参加する中で保護者や地域住民の活動が市内でも活発であることを認知しており、やがて CS 運営における教職員の負担、とりわけ教頭、主幹教諭の渉外業務負担を看取するようになる。A 小は、C 委員が参加する以前から授業の GT 等の学校支援を行う地域住民、PTA 対応といった渉外業務を教頭と主幹教諭が一手に引き受けていた。過去に、CS 関連業務も含めて、過労に伴う病気を理由に退職する教職員がおり、主幹教諭も短期間での転任が相次ぐ等、業務継承や地域連携において地域住民側から学校の組織体制を不安視する声が挙がっていた。この渉外業務は地域からの学校支援の体制を維持するべく、主幹教諭が自ら地域、公民館へ積極的に足を運ぶことも含まれる。だが、主幹教諭という職務性質上、学校を離れることに抵抗感を抱く。

本来、うちの校務分掌でいくと地域連携部っていうのがあって、6 年担任が
あたっているんですけどね。ただ、実際に担任していたら授業中に連絡が来
ても対応できないので、暗黙の了解で主幹が地域との連携を取ると言うのを
前任の主幹の先生から聞いていたので、ただ、来たばかりだから何がなんだ
かわからないから、「地域連携カリキュラム(仮称)」を洗い出して、年間ベー
スで洗い出して、2 か月前に学校運営協議会に提案、出す前に自分でどんな内

容なのかというのをあらかじめ取材しておいて、学校運営協議会で提案してあとは FAX とかで回ってきたのを渡すだけ。調整は一切できない状態です。だからこの日は何人（ボランティア）くるかということを伝えられますけど、そういう意味では今ではすごくこの日は多いけどこの日は少ないんですよというのを地域に足を運んでくれて、渉外を（コーディネーターに）してもらえる。

基本的に自分は主幹なので学校の業務が優先で、でも公民館とかは 16:00 にしめるので子どもを帰した後だと行けない。自分が連絡をとっても細かい打ち合わせができないので、「悪いけど、（先生達に）職員室まで来て細かい打ち合わせをしないと」といった感じでしかできなかった。ただ、意図的に月に 2 回私が何か用事なくても「ちょっと要望はありませんか」この前こんな言っていましたけどどうですか？といった感じで聞きに行くこともあります。つかまると 2 時間くらいコーヒー飲んでいきなとなると、学校の業務が止まってしまうので、不安定だし負担感もありますよね。自分でつながろうとしてね。（主幹教諭）

無論、校長も CS 運営による教頭や主幹教諭の調整業務の負担について憂慮しており、学校経営課題として認識していた。

これは学校経営課題でもあるんだけど、学校と保護者と地域が、地域連携カリキュラムとかで、授業内容に保護者や地域の方が関わってもらってますけど、さらに今度は充実しようと思った時にその窓口である教頭とか主幹教諭の多忙感っていうのは非常に大きいだろうなと感じました。

そこを何とかしなければならないという課題があったんですけど、学校支援本部を設置するとつないでくれるコーディネーターがいらっしゃって、今まで教頭とか主幹教諭がコーディネートしていたり、連絡調整をしていたものが、コーディネーターが受けてくれることになることによってより機能するし、また、教頭、主幹教諭の多忙感が若干緩和されると（考えていた）。（校長）

C 委員は経年的に同校に関わる中で様々な機会を通じて、学校管理職、主幹教諭とコミュニケーションを重ねており、CS 運営における課題を看取していた。C 委員は後に同校の経営課題解消の施策を考案する。具体的には、教委事務局で同校の課題を共有、協議をして、教職員の渉外業務負担や連絡事務負担軽減、地域人材資源の管理を行うことを企図して、学校支援地域本部設置の発案に至るのである。

地域は一緒なので、(地域との連携の)窓口一本化を狙い、つくった感じですね。人が付くことで、地域の人材とか(自治会)役員さんとかが積極的に(支援)してくださるし、自治会長、敬老会や婦人部とかそういう会に個別にお願いをしていると、同じところに(頼みがちに)なっている状況なので。コーディネーターが地域人材を発掘してくださると活動が広がるのではと思い、A 小(に設置)を提案させていただきました。(C 委員:2015 年 9 月 16 日)

CS 運営を行うに際し、地域住民ではない主幹教諭が協力を依頼する場合、依頼先が限定的になる傾向が強かった。だが、地域住民でもあるコーディネーターが、学校と地域住民の間に入ることで、自らが有する人脈を活用した人材確保を行うようになり、協力関係が拡大していく。このように、行政委員が学校現場の課題を捉え、行政が有する財源や権限を用いて同校が抱える課題解決に向けて動いたのである⁽²⁶⁾。行政委員及び教委事務局の取り組みに関して、主幹教諭は、次のようにも述べる。

基本、教委事務局の窓口は全部 C さんで、全部 C さんと連絡を取ったりはしますけども。あと、市のほうで CS の研修会みたいのがやっぱり何回かあるんですよ。それは同じ課の指導主幹(教員出身)がいるのでその時には自分も極力行くように。だから 4 月 1 日に X 市に赴任した先生たちは赴任式の中で、市のコミュニティ・スクールの紹介がやっぱりあって。その後ちよくちよくあるので、自分は今年来たばかりっていうのがあって、意図的に『また来たんだって』言われますが来ます」って言って、市の指導主幹の先生にはそうやって。やっぱり学ばないと分からない。

(中略)出張で市役所に行くと教育委員会で、C さんが「先生」って言って大体止めて、「誰なんだよ」、C さんは、「先生ちょっと」って言って話をするように。C さんはそういう意味では、(学校運営協議会の)忘年会とかも全部来てもらったりするので、基本 C さんとはそうやって話ができる強みありますね、やっぱり。

筆者：C さんがいろんな所で声を掛けたりしているのですね？

主幹教諭：C さんが多分、裏でいろんな調整かけながらしてもらってるんだろうなっていうことが重々分かりますね。学校だけじゃないので、これは。

(中略)やっぱり他の自治体は、教育委員会って怖いとか何かあったら上から目線で指導するというイメージしか持っていない。担任していた立場だと。だけど、やっぱりこうやって学校支援地域本部にいて、教育委員会、特に教育長ともしょっちゅう話をできるなった時に、「学校どんどん変えなさい。どん

どん変えていいよ。教育委員会は必ずバックアップするから」って言うても
らえれば強みっていうか心強さを(感じさせる)X市はやっぱりすごいな。他
の所は出る杭は打つからね。(主幹教諭)

加えて、A小が位置する中学校区全体が、学校と地域の連携を活発に行っており、同一校区内のN小学校も同様に地域連携が活発である。このため、中学校区内の連携及び人材管理を意識し、「特にA小のカリキュラムは地域の方の出番が多いので、それを中学校区全体でやればということ、中学校区(全体)を見据え」(C委員・2015年9月16日)で、学校支援地域本部を設置した。換言すれば、施策としての学校運営協議会制度の充実化、拡大を図るべく、学校支援地域本部設置を提案し、教育長及び事務局内で課題共有を行い、上位の行政機関等からの予算獲得に動いたのである。また、コーディネーター選定に際してC委員は、校長と関係が深い、校長の前任校(N小学校)の元PTA役員を登用するよう手配する。N小にいた二人は地域もわかっているし、校長もわかって」(C委員・2015年9月16日)おり、尚且つ、「自分を通さずに、全部(コーディネーターに)調整してもらえ」て、更には地域住民に対し、「学校が言いづらいことをある意味保護者の目線で伝え」(主幹教諭)ることができ、学校側、地域住民、保護者の意向を尊重できる人材を得たのである。実際に、学校支援地域本部を設置したことによって、「先に動いてくれているので、負担感が減りました。今でも学校への連絡は私に(電話が)きますが、『わかりました、そのことは学校支援地域本部につないでおきます』といった感じで、細かい負担は本当に減りました」(主幹教諭)という反応もあった。この点から、CS運営における課題解決に向けて、C委員が取り組んでいることが見受けられる。また、学校支援地域本部は導入から継続して設置され続けており、A小での施策実施の成功体験をモデルに市内の他校でも類似した取り組みを事務局の施策として実施し、展開を図っている。

A小はモデルになりますね。「こういうことをやっています。」という資料を作って、それで、A小が工夫していることを他の学校にまず知らせて(後略)。
(C委員:2017年10月17日)

C委員はCSに関わることで、学校支援地域本部及の設置を促し、地域住民、保護者等の学校支援に関わる人材の管理、意見集約のセクターとして学校支援地域本部を機能させたのである。このため、教頭と主幹教諭は、地域住民や保護者との接触が減り、渉外業務負担軽減に結実した。以上のように、C委員はA小との長期的、日常的な関わりから課題を看取り、解決に向けて取り組んだので

ある。

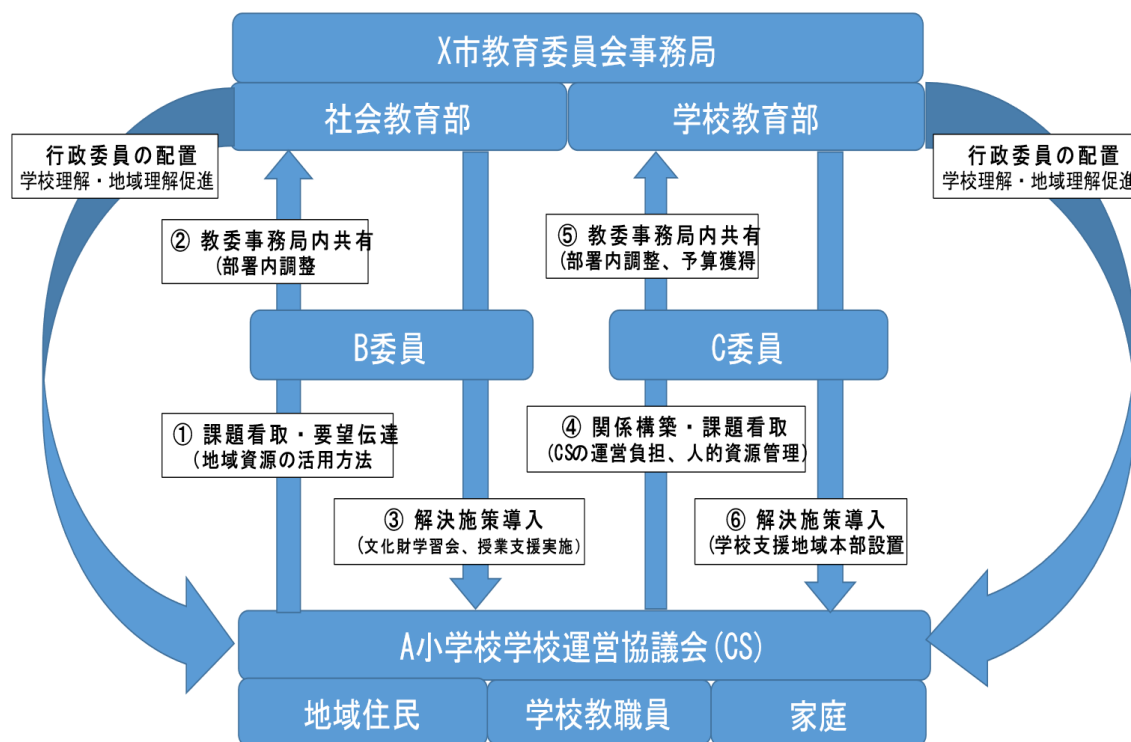


図 5-5 X市教委事務局及び行政委員(B・C委員)による関与(筆者作成)

第 6 節 小括

第 1 に、市町村教委事務局による学校運営協議会及び CS への行政委員配置による、教委事務局-学校間の相互理解である。これまでの学校運営協議会制度は、学校運営協議会が設置された場合、制度設計上、教育行政は関与しないことが前提視されていた。しかし、X 市は、教委事務局改革及び職員育成が目的として含まれていたものの、制度的条件整備として行政委員を配置することによって、教委事務局職員の学校理解・地域理解を促進させるなどして、CS 運営の調整を意識していたのである。

第 2 に、より重要なのは、長期的に行政委員として教委事務局職員を配置することで、教育行政が学校、保護者、地域住民に対して施策の説明、意見交換を行う等して、学校運営協議会及び CS との関係構築していた点である。関係構築がなされた後に、CS の課題看取をして、教委事務局にて課題の共有がされて、学校支

援地域本部の設置等の解決施策の実施, また CS としての活動の展開につながる地域資源活用等がされた。こうした点から教育行政による条件整備として, 学校運営協議会及び CS に対し, 行政が有する財源や権限を活用し, 各 CS に応じた運営調整, 運営支援等が期待される。単に学校現場の人材不足を補う支援策としての学校支援地域本部設置ではなく, 学校組織内の関係性, 学校-地域間関係等の調整は, 今後の学校運営協議会制度運用における教育行政の役割を考えるうえで示唆的である。特に, X 市の協議会制度の円滑化, 発展を企図して行った C 委員の取り組みからは, 学校運営協議会制度導入後の市町村教委事務局が, 学校・保護者・地域住民に運営の全てを委ねるのではなく, 運営に一定程度関わる必要性が見出せるだろう。延いては, 元学校教育課長が述べるように学校(教師)のような「教育専門職」と保護者・地域住民という「素人(レイマン)」の両方に対して調整的機能を果たす役割も確認できた点は示唆的である。また, 行政委員による学校・保護者・地域住民との一連の関わりと, 教委事務局内部での調整をして新たな施策を講じることは, 自治体の規模を問わず, 学校や地域に適した施策創造をしていくうえで意義のある知見である。

なお, 本章では行政委員の取り組みの分析に際し, X 市教委事務局が学校教育部と社会教育部の大きく 2 つで構成されていたため, 各行政委員の属性(所属先)と対応させる形式で理解をすすめてきた。これは, X 市及び配置先である A 小の特徴に応じたものであったことを付言しておきたい。

また, 留意すべきは, 教委事務局方針, 行政委員の意識によっては学校運営協議会及び CS 運営が大きく左右される可能性である。X 市では, 調査, 分析・考察を進めた範囲では, 教委事務局及び行政委員による学校統制的側面は看取できなかった。教委事務局は, 教委事務局職員の力量向上, CS 運営の調整を主たる目的として行政委員を配置していた。また, A 小の行政委員に目を向けてみても, 学校運営協議会関係者との関係構築, 現場の課題を教委事務局と共有, 運営改善に向けた施策実施等を行っていた。そのため, 行政委員の取り組みを含んでも, 学校統制の様相は, 調査, 分析・考察をすすめる中で看取できなかった。ただ, 当該事例の調査を継続することで, 教育行政による学校統制的側面が看取できる可能性は排除できない。この点は, 今後の課題として慎重に調査・研究をすすめる必要がある。

注

(1) 日高(2007), 仲田(2015a) では「行政委員」という記載を用いている。本章

の「関与」は、教委事務局の関与は行政委員の「配置」、行政委員による関与は、学校運営協議会への「連絡調整」、「関係調整」とする。また、コミュニティ・スクール研究会(2012:61)は、市町村教委の会議出席状況のみ明らかにし、関与の実態の調査には至っていない。

- (2) X 市の学校運営協議会規則の「関係行政機関職員」は、教委事務局職員に限定した理解がされている。
- (3) 無論、過去にも協議会が教育行政の意思を実現する場になることを懸念する指摘はあった(例えば葛西 2014)。
- (4) X 市教委事務局, A 小から調査許可を得ており、調査データは研究活動にのみ使用を取り決めた。インタビュー引用時は、文意を損なわない程度に加除修正を施した。丸括弧は筆者が情報を補足したものである。なお、本章では X 市の所在や調査対象者が判明しないように資料名等は伏せる又は仮称を用いた。

本文中のインタビュー引用は、2 通りの書き方を意味する。第 1 に、イタリック体で示しているのは、インタビューの重要な発言が長文の場合、イタリック体で抜き出して提示し、論文の文章との判別を容易にしている。第 2 に、論文本文中の「」(括弧書き)は、本文の分析的記述とインタビュー引用部分を区別するために使用している。

- (5) 年間 10 回の開催は調査期間中の最多回数である。
- (6) X 市教育委員会編著(2018)『書籍⑤』 pp. 20-22, X 市史編さん委員会(2022)『X 市史(平成編)』pp. 126-129, X 市長「地方自治の原点追求」, X 市編著(2014)『出前トーク(仮称)』。
- (7) X 市長「地方自治の原点追求」, X 市編著(2014)『出前トーク(仮称)』。
- (8) 注 7 に同じ。
- (9) X 市編さん委員会(2022)『X 市史(平成編)』 pp. 126-129.
- (10) X 市編さん委員会(2022)『X 市史(平成編)』 pp. 126-129, X 市長「地方自治の原点追求」, X 市編著(2014)『出前トーク(仮称)』。
- (11) X 市教育長(2018)『書籍⑤』 p. 21.
- (12) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 pp. 5-6.
- (13) 注 12 に同じ。
- (14) 注 12 に同じ。
- (15) X 市教育委員会・X 市小中学校編著(2017)『書籍④』 pp. 146-149.
- (16) 注 15 に同じ。
- (17) X 市元指導主幹(2018)「事例③ 教育委員会と学校との双方向の関係構築を進める教育長出前トーク導入(平成 17 年度～)」, X 市教育委員会編著『書

籍⑤』 pp. 44-45.

(18) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 p. 13.

(19) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 p. 14. また、関連して、X 市教育委員会・X 市立某中学校・某小学校 2 校(2008)『報告書資料』では、CS を進めるにあたって、下記のように行政の関わり、役割、制度が持つ機能について意識を記している。

地域運営学校は、学校、保護者、地域を「子どもの育ち」をテーマに横軸でつなぐ取り組みです。家庭での子育てはすべての教育の原点であり、これを抜きに教育は成り立ちませんが、地域運営学校の取り組みは、この私事としての子育てを、学校・家庭・地域を一つの空間とした社会的営みとしての子育てへと、その重点を転換することにもつながっています。(中略)

幼児期から青年期に至るまでの、教育、健康、福祉、労働、環境その他行政全般を貫く一貫した視点とそれに基づく支援システムの構築。地域運営学校への行政の関わりは、究極のところそこにもつながっていくのではないかと考えます。

地域運営学校のしくみを社会システムの有り様をめぐる問題と関連付けてとらえきれるか否か。今後、行政には、その視点が、そしてそれに裏付けられた総合力の発揮が求められているようです。

X 市教育委員会・X 市立某中学校・某小学校 2 校(2008)『報告書資料』p. 166. から抜粋し、一部修正。(下線部筆者)

(20) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 pp. 33-34.

(21) 注 20 に同じ。

(22) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 p. 7.

(23) X 市教育委員会編著(2012)『書籍②』 p. 34.

(24) ただし、行政委員の配置当初から何も問題なく円滑に進んだわけではなく、一定の批判は教委事務局内からも挙がっていた。

地域(学校運営協議会委員)から、「教育委員会の職員来るけど何も発言しないじゃないか、聞いても答えきれないじゃないか」となってしまう。「お前ら大体どういう研修しているんだ」と言われ始める。課長・係長クラスだったらまだ何とかあったけど、もう中堅職員になったら、マネジメントの仕事じゃなくてルーティンをずっとやっているわけだから、学校との距離はまだあるわけよね。だから、それできちんと研修しろと言われたので集めて、学校運営協議会委員の職員だけ集めて研修をやったら今度はそこで批判が出てきたわけ。何で自分達はそこまでしないといかんのかって。忙しいのにこんなのやっても分かんね。そうだね、確かにね、悪かったねって思う。それでも何

回か研修をやった(中略)。そういう場で何度も何度も言いながら、やっぱり必要なんだと言い続けた。だから、人によってはしっかり学校運営協議会の中に入って行って飲み会なんかも参加をして馴染んでいく。学校運営協議会委員と馴染んでいって一メンバーですと、運動会になったら声かけられて来ましたっていう者も出てくるし、一方で何かあったら仕事にかこつけて休もうとする人間も出てくるというのも、色々あるはず。だけど、やっぱりここだけは崩さないというのは私もずっと言ってきたし、だからこだわってきた分にはこだわってきた。(元学校教育課長)

(25) 2016 年度版を選定したのは、同年度から正確な部署・役職・担当が記載され、より正確な情報が分析可能となったためである。また、配置表は事務局から提供を受けており、学校や個人が判明せぬよう、校名・氏名を伏せ、学校の配置順変更の処理をした。A 小は論文執筆の便宜上、小学校欄の一番目に置いた。こうした処理は、配置表分析において特段影響は生じない。

(26) 学校支援地域本部設置については、校長も肯定的に述懐しており、行政と学校の関係、役割について以下のように考えている。

施策だから、施策はやっぱり行政のほうですべきで、その施策に基づいて機能させていくのは学校の役割だと思うので。だからその話を聞いた時に、これはきっと本校においても非常に有効な手だてになると思ったので、「ぜひ、じゃあ、やりましょう」ということで考えたんですけどね。(校長)

終章 -本研究の総括-

第1節 本研究の成果

本研究の目的は、学校運営協議会制度を基盤とした地域の教育条件整備において、学校・保護者・地域住民に対して、教育行政がどのような役割を果たせるのかについて明らかにすることである。特に、多様な背景を持つアクターが、どのようにして地域レベルで、学校課題・地域課題の共有・解決、教育実践に向けて取り組んでいるのかに着目することであった。

以下、各章を振り返り、本研究の成果を確認する。

第1項 知見の整理

第1章では、本研究の背景整理と立ち位置の確認を目的として、学校運営協議会制度の変容過程に焦点をあて、同制度と関連政策の関係を確認した。その中で、学校の自主性・自律性の志向や自律的学校経営拡大の流れに沿って、保護者・地域住民を利害関係者として含めた「学校ガバナンス改革」の方策として期待された学校運営協議会制度が、近年の「地方創生」をはじめとした、様々な社会課題の解決方策と関連付けられ、「地域の教育ガバナンス改革」の手法として位置付けが移行している点を資料や先行研究をもとに明らかにした。更には、地域の教育ガバナンス改革の手法として急速に普及が進められている学校運営協議会制度が、学校・保護者・地域住民による実践を通じた社会課題解決方策としての運用が要求されているにもかかわらず、教育行政の責任や役割についての検討が不足している点等、地域の教育自治に影響を及ぼす制度的・政策的課題を確認した。

第2章では、1章で確認した内容を踏まえつつ、学校運営協議会制度関連研究の動向と課題を把握することで、研究動向の変遷を整理した。結果として、法制化段階から問題視されてきた制度内在的課題への研究蓄積の集中、学校運営協議会制度の普及をはじめとした政策動向に呼応している状況等を指摘した。こういった状況とも関連して、学校・保護者・地域住民の取り組みやアクター間関係等に研究蓄積が集中している点を確認した。その上で、制度的課題・政策的課題、地域の教育自治をめぐる課題を乗り越えるべく先進事例の分析をしていく必要性等を明らかにした。

以上、第 1 章と第 2 章は本研究の背景の整理と関連する先行研究との関係性を整理し、3 つの章の事例分析を行うための分析課題を整理している。

第 3 章では、どのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付けていたのかを分析し、教委事務局がどのような政策方針でまちづくりの方策として学校運営協議会制度を位置付け、コミュニティ政策と連動したかたちの地域教育システムを構築していたのかを確認した。明らかにした点は 3 点である。

1 点目に、自治体内でこれまで培われてきた教育実践、地域住民の文化に基づき、制度の位置付けの決定及び政策方針の決定、自治体の総合計画やまちづくりの理念と接続させていた点である。子ども・大人を含めた住民が地域の基礎を成しており、且つ教育の主体で、特に Y 市では、人づくりや郷づくりの理念があるように、(子どもを含めた)住民同士の関わりを重視し、生活する地域に目を向けるまちづくりをしている様子が確認できた。

2 点目は、子どもから大人まで見据えて、地域住民が地域内で学び、成長していくための機会づくり、教育条件整備としてまちづくりを後押しするシステムづくりを行政が担い、地域住民自身の成長、地域の成長の循環ができるように、郷づくり、CS、郷育カレッジ等の地域教育に関するシステムを関連させていたことを確認した。

3 点目は 1・2 点目とも関連して、学校をコミュニティの中心として据えた地域づくりに拘泥するのではなく、学校が地域内の他の組織と組織構成員の共有等を通して連携していることを確認した。特に、小学校と地域内の他組織と活動内容、活動機会、会議体の構成員、対話の機会、コーディネート人材の共有を計画的に進めることで、地域を土台とした学校教育と郷づくりを同時に進めていたことを確認した。

第 4 章では、中学校区における保護者・地域住民が学校運営協議会(地域学校協議会)を基盤として学校運営体制の組織化を図り、学校課題・地域課題解決に向けて取り組み、教委事務局に対して教育条件整備要求を行ったのかについて分析した。分析した結果として、中学校区の学校運営協議会を基盤として、学校課題・地域課題の解決に向けて、法定三権限を活用しながら学校改革、教育行政への教育条件整備を要求し、教委事務局とのやり取りの下で実際に要求した内容を確認した。具体的には、A 中学校区及び Z 市教委事務局は、学校・保護者・地域住民によって学校運営協議会を通じて要望される教育条件整備要求や様々なアクションに対して、専門的見地から指導主事等が対応施策導入に向けた調整、支援をしていた様子が明らかとなった。特に、保護者・地域住民は、地域課題が顕在化する学校で働く教師の様子を確認し、学校改革を行うための方策の提

案と実践に関わるとともに、学校の要望を教委事務局に対して法定三権限の内容を含めながら教育条件整備要求を学校運営協議会として行う等して、学校運営に参画していた様子等を明らかにした。

第5章では、教委事務局改革の一環として、学校運営協議会に行政委員を配置して、教育委員会-学校間関係の変化、相互理解を進めた過程を分析し、学校運営協議会及びCSにおいてどのような取り組みを行政委員が進めたのかについて分析した。結果として、①行政委員という教委事務局職員を学校運営協議会に委員として派遣し、学校・保護者・地域住民と関わることで、学校理解・地域理解が深まり、教育当事者としての見識が高まる点、現場に則した施策立案・導入、関係者との関わりに基づく施策づくりを通して教委事務局-学校間の相互理解が深まる点を示した。また、②学校運営協議会やCS運営に行政委員が学校・保護者・地域住民と一連の関わりを持ち、教委事務局内部での調整をして新たな施策を立案して講じることは、自治体の規模を問わず、学校や地域に適した施策創造を志向していく上で重要な知見である。

第2項 成果

以下に、知見を踏まえたうえで本研究の成果を示していく。特に、序章で設定した教育自治の考え方にに基づきながら第3～5章の事例分析を踏まえて、学校運営協議会制度がいかにして学校・保護者・地域住民・教委事務局による地域の教育条件整備の場として、学校課題や地域課題の解決・共有の場として扱われ、地域の教育自治が進められていたのかについて説明する。主に3点ある。

1点目は、中央教育行政による制度・政策モデルに追従するのではなく、当該自治体の実情、地域の特徴に応じた教育自治の仕組みの整備の重要性である。特に3章では、自治体の課題と特徴に応じた対応をしており、中央教育行政主導型の制度運用を行うのではなく、地域を基礎としたうえで、教育行政側が地域の教育文化や地域住民の文化(郷づくり)に応じて、学校教育、生涯学習、まちづくりを複合的にすすめる地域教育システムの構築、子どもから大人までを含めた学校と地域が互いに学校教育、地域活動を問わずに学習や諸活動を通して関係を深め、換言すれば、学校と地域組織が活動内容、活動機会、会議体や行事、地域の人材等も含めて共有・議論することで互恵的關係づくりが意識されていたことを明らかにした。この点は、地域レベルの教育自治を実現していくうえで教育条件整備要求-応答を展開する以前に、教育行政側、実践を主導していく学校・保護者・地域住民が意識すべき基礎的な姿勢であることを指摘したい。

2点目は、学校・保護者・地域住民が、学校運営協議会を通して教育行政に対してどのようにして、教育条件整備要求-応答、教育意思の直接的反映をすすめ

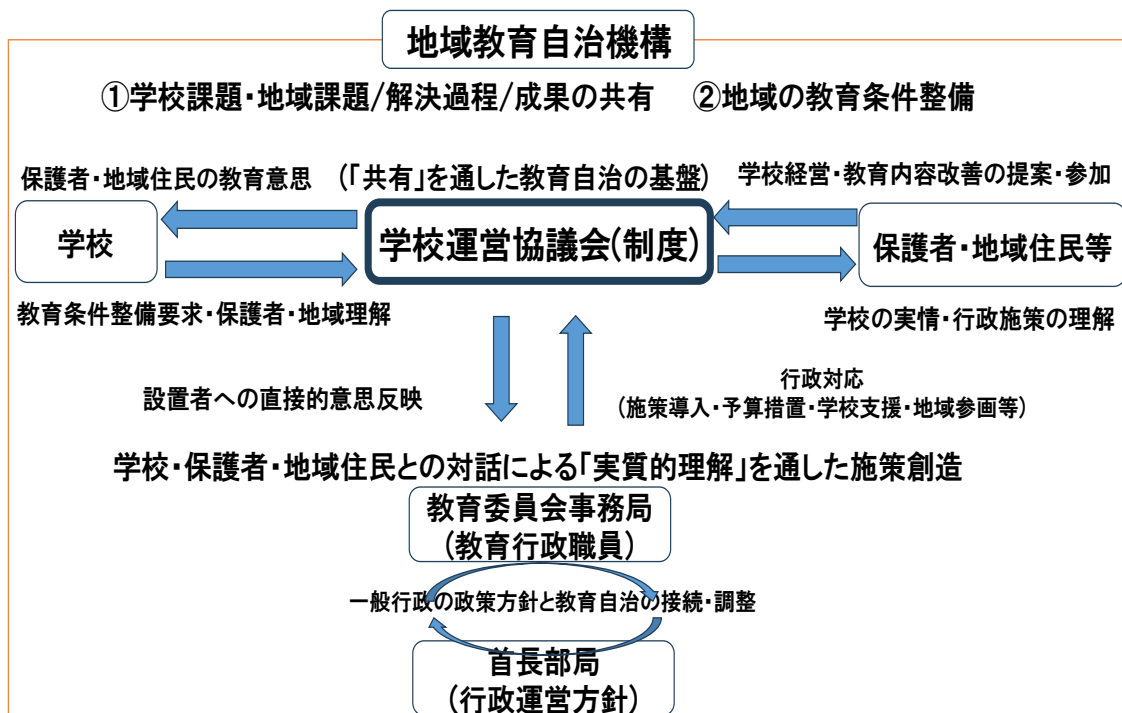
たのかを明らかにした。学校運営協議会で、教委事務局も行政委員等様々なかたちで学校・保護者・地域住民と学校運営や教育実践の目標設定・課題解決過程等を「共有」している。日常的な関わりを踏まえて、保護者・地域住民は、教委事務局に教育意思等を意見具申することで、学校・地域の実情に応じた施策立案・導入、学校運営、教育実践の実現に向けてすすむ点を明らかにした。また、学校運営協議会を通じた関係構築によって、学校運営をめぐって教委事務局が学校・保護者・地域住民と意思やニーズを共有・調整することで、学校・地域により適した施策創造の場として学校運営協議会が機能する可能性も指摘できる。加えて、教委事務局から一方的に施策導入や指導・助言をする方法のみならず、保護者・地域住民からも、学校づくりの方策を提案して、教育行政に問う姿勢を示せた点は重要である。これまで、学校運営協議会の設置を通して学校単位で教育意思を表明することが制度上可能だったが、先行研究(佐久間 2012, 仲田 2020)の検討でも明らかなように、地教行法上の法定三権限の活用が積極的にされてこなかったため、学校運営協議会を通じた教育行政に教育条件整備要求-応答、教育意思の反映の過程について具体的に明らかにされてこなかった。本研究では、継続的に学校・保護者・地域住民に教委事務局(教育行政)が関わることで、学校理解・地域理解を深め、各学校や地域に適した教育条件整備等に役割を発揮することを示し、地域レベルの教育条件整備の迅速化・具体化につながることを明らかにした。

3点目は、学校運営協議会を基盤とした地域の教育条件整備における「教育行政の役割」を具体的に示した点である。学校・保護者・地域住民の三者に対する教委事務局の関与の意味は2点あり、1つ目は教育条件整備要求に対応することで、学校運営や取り組みを円滑にして、様々な課題解決に向けて支援することを役割として指摘できる。2つ目は教育条件整備要求-応答という関係のみならず、学校運営過程、学校・保護者・地域住民による教育実践過程に、教委事務局が関わることである。様々な過程を「共有」することで、教委事務局自らがすすめてきた教育行政運営、導入施策の影響の実質的理解が促進される。この点は施策の評価にもつなげて、自治体教育行政運営の発展・改善に活かしていくことが求められる。1章で確認した制度・政策動向では、近年の学校ガバナンス改革によって学校裁量権限のみならず「責任」までもが実践レベルにおろされてきている状況が先行研究で指摘されていた。しかし、本研究では、学校・保護者・地域住民と教委事務局間での課題共有の重要性、制度の導入側である教育行政による明確なビジョンに基づいた制度運用、そして各アクターが学校運営協議会及びCSという場を通して、教育目標や課題解決過程を共有することで相互理解を深め、また、教育条件整備要求や学校運営協議会を通して「組織化」された

保護者・地域住民の意向を教育行政に直接提示できる可能性を示した。換言すれば、過程の共有を通して、これまで課題視されていた教育行政側が持つべき制度・政策導入側として教育条件整備を行う「責任」を明確にすることで、実践の責任が学校・保護者・地域住民のみに帰責されないように施すことができるのである。

加えて本研究では、今回の事例分析における教育条件整備が外的事項のみならず、教育行政の関与が忌避されてきた内的事項に触れる部分も記述できおり、保護者・地域住民が、学校運営協議会等の把握可能な場面において、教委事務局が内的事項の条件整備にも積極的に関わり、学校・保護者・地域住民による取り組み、そして子どもの成長・発達の支援につながるように取り組んでいる様子も示すことができた。

そして、本研究では3つの事例分析を行ってきた。分析の内容を踏まえて、各アクターの関わりによる教育自治によって、「地域教育自治機構」がいかにして成し得るのかを、改めて序章で設定した教育自治の概念に則して本研究の成果を整理すると、図終-1 のようになる。教育自治に関して述べれば、1956年に地教行法が施行されて、「56年体制」として中央集権的教育行政がすすめられることで、保護者・地域住民の教育意思の反映が限定的になって以降、保護者・地域住民の意向をどのように教育に反映させるか、各地域に応じた教育(行政)をどのように実施していくかについて議論されてきた。本研究では、中央教育行政による集権的管理から脱して、地域(校区)レベルで学校運営協議会(制度)を基盤として、保護者・地域住民が一定の権限と問題意識を持ちながら学校とともに、教委事務局との対話、教育条件整備要求-応答、ビジョン共有、実践への関与や課題解決の過程の共有も行う事で、言わば「地域教育自治機構」を織り成している様子を示した。



図終-1 学校運営協議会(制度)を基盤とした地域教育自治機構の構図

元来,教育行政には条件整備の役割が備わっているとされてきた(宗像 1962 : 7)。しかし,行政の地方分権化,単位学校への権限委譲やガバナンス改革が進むことにより,政策の実施・導入主体である行政の責任は弱化してきたことが指摘されている(例えば大野 2019)。こうした教育行政の役割をめぐる動向に対して本研究の知見は,学校・保護者・地域住民による実践に対して,教育行政が教育条件整備要求や教育意思を集約したり,或いは対話的關係を構築しながら,ニーズに合わせた施策創造・導入が教育実現につながる可能性,多様な背景を持つアクターが学校運営協議会(制度)を基盤として関わり合う「地域教育自治機構」の可能性等,学校運営協議会設置が急速に進められる昨今において,学校や地域の特徴に応じた運営を行うための「対話的」とも言える教育行政の役割,教育行政に対して学校・保護者・地域住民がどのように向き合えるのかについて描出することができた。

第 2 節 本研究の課題

本研究の課題は主に 3 点ある。

1 点目は,本研究で調査,分析・考察を進めた範囲では,教委事務局は,CS 運営

の調整, 学校課題, 地域課題の把握・解決, 教育条件整備を主たる目的として実務を進めていたため, 学校や地域を意図的に統制していく側面は観察できなかった点である。ただし, 事例の調査を継続することで, 教育行政による学校統制的側面が観察できるかもしれない。この点は, 今後の課題として慎重に調査・研究を進めることで解決していなければならぬ。同時に学校運営協議会及びCSに教育行政が関わることにより, 学校統制, 地域の統制が強められる可能性もある。学校運営協議会制度が, わが国における「自律的学校経営」を体現する制度ではあるが, 同時に教育行政の責任や役割を果たすことについては, 地方レベルでも中央レベルでも引き続き検討していく必要がある。加えて, 教育行政と学校・保護者・地域住民が関わりを持つことで更なるアクター間関係の複雑化を招く可能性もある。本研究では, 学校運営協議会及びCSに対して対話的, 支援的, 調整的位置に立ち, 三者による実践を尊重している教委事務局の姿を確認できたが, 今後の研究では慎重にみていく必要がある。

2 点目は, 学校, 保護者, 地域住民, 教委事務局を中心的に取り上げてきたが, 本研究の目的, 事例の内実が前提としてあるものの, 児童・生徒の様子(参加)や教職員のより細かな様子について多く取り上げられていない点である。今後は, 調査対象を広めていくとともに, 研究方法を見直していくことも検討しながら課題の克服を試みたい。

3 点目は, 研究上の技術的課題として, 本研究で得ようとした知見は, 調査許可を得た少数事例の検討が主であるため, 知見の一般化に際しては慎重になる必要がある点である。加えて本研究では文書資料及びインタビューデータを中心とした定性的なアプローチを基本としてきた。特に少数の自治体を対象とした調査研究を進めてきたため, 今後は, 調査範囲の拡大, 調査方法の工夫も行いながら進めていくこととしたい。

引用・参考文献

- ・青井拓司(2016)「教育委員会事務局指導部門の組織及び行政職の人事・職務—京都市教育行政職を中心として—」『日本教育行政学会年報』第42号, pp. 96-112.
- ・安藤知子(2020)「第1節はじめに, 第2節改革の概要, 第4節小括2.C学園の事例における『教育の専門性』と『教職の専門性』第3章『コミュニティ・スクール』の事例における教職の専門性」, 浜田博文編著『学校ガバナンス改革と危機に立つ「教職の専門性」』学文社, pp. 83-89, 98-102.

- ・荒木恵理(2023)「[課題演習報告] 学園小中一貫コミュニティ・スクールと地域学校協働活動の一体的推進に関する研究」『福岡教育大学大学院教職実践専攻年報』第 13 号, pp. 323-330.
- ・姉崎洋一(2014)「構造改革下の自治体教育政策をめぐる動向(2) 構造改革下における社会教育政策をめぐる課題」『日本教育政策学会年報』第 21 号, pp. 130-139.
- ・荒井文昭(2015)「構造改革下の自治体教育政策をめぐる動向(3) 構造改革下の教育危機と教育政策研究の課題 『東京の教育』をめぐる問題から」『日本教育政策学会年報』第 22 号, pp. 102-112.
- ・伊ヶ崎暁生(1980)「Ⅱ『教育条件の整備』とは何か」, 日本教育法学会編『講座教育法 4 教育条件の整備と教育法』総合労働研究所, pp. 19-40.
- ・石井拓児(2021)『学校づくりの概念・思想・戦略-教育における直接責任性原理の探究-』春風社.
- ・石井山竜平(2009)「社会教育行政と公共主体形成」『自治体改革と社会教育ガバナンス』東洋館出版, pp. 131-141.
- ・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』第 56 巻第 3 号, pp. 84-98.
- ・岩永定(2008)「学校ガバナンスと保護者の位置」『日本教育行政学会年報』第 34 号, pp. 238-241.
- ・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』第 37 号, pp. 38-54.
- ・上村雅志(2004)「Ⅱ部土佐の教育改革の展開 1 『土佐の教育改革』の展開」, 浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房, pp. 30-47.
- ・植田健男(2002)「第 2 章 地域団体, 組織と教育委員会の連携」, 堀内孜編集代表『地方分権と教育委員会③ 開かれた教育委員会と学校の自律性』ぎょうせい, pp. 37-57.
- ・浦野東洋一(2001)「第一章 今なぜ『開かれた学校』なのか」, 浦野東洋一編『学校評議員制度の新たな展開—「開かれた学校」づくりの理論と実践—』学事出版, pp. 8-29.
- ・浦野東洋一(2003)『開かれた学校づくり』同時代社.
- ・大木真徳(2024)「第 2 章 戦後教育の流れの中での教育とコミュニティ」, 仲田康一・大木真徳編著『コミュニティと教育』放送大学教育振興会, pp. 22-35.
- ・大木真徳・仲田康一(2024)「第 15 章 コミュニティと教育の今後をどう展望するか」, 仲田康一・大木真徳編著『コミュニティと教育』放送大学教育振興

- 会, pp. 223-237.
- ・大畠菜穂子(2014)「2 教育委員会制度はこれまでどう変わってきたのか」『教育委員会改革 5つのポイントー『地方教育行政法』のどこが変わったのかー』学事出版 pp. 24-34.
 - ・大野裕己(2009)「学校理事会の設置と教育法ー熟議民主主義の可能性ー」『季刊 教育法』No. 163, pp. 34-39.
 - ・大野裕己(2019)「教育課程経営論からカリキュラムマネジメント論への展開の特質と論点」『日本教育経営学会紀要』第 61 号, pp. 34-46.
 - ・大野裕己(2020)「第 4 章 事例の考察」, 浜田博文編著『学校ガバナンス改革と危機に立つ「教職の専門性」』学文社, pp. 103-122.
 - ・大田直子(2005)「I 地教法一部改正と学校運営協議会論議 課題研究 2 学校ガバナンスとマネジメントに関する総合的研究ー学校運営協議会の法制化見る学校ガバナンスの思想と制度ー」『教育学研究』第 72 巻第 1 号, pp. 74-77.
 - ・大橋保明(2018)「コミュニティ・スクール指定解除校の動向と指定解除要因に関する一考察」『公教育計画研究』第 9 号, pp. 128-144.
 - ・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.
 - ・小川正人(2014)「教育委員会制度の本来の理念ー教育委員会の役割とはー」『教育と医学』2014 年 12 月号, pp. 2-3.
 - ・小島弘道(1986)「第 2 章教育経営と教育委員会制度 第 3 節教育経営における自治と参加」, 日本教育経営学会編『講座日本の教育経営 2 教育経営と教育行政』ぎょうせい, pp. 149-179.
 - ・小島弘道(2000)「1 章 現代の学校経営改革の視野」, 日本教育経営学会編『シリーズ教育の経営 2 自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部, pp. 11-38.
 - ・小島弘道(2007a)「1. 日本の学校経営の基調」『時代の転換と学校経営改革ー学校のガバナンスとマネジメントー』学文社, pp. 10-24.
 - ・小島弘道(2007b)「4. 自律的学校経営の構造」『時代の転換と学校経営改革ー学校のガバナンスとマネジメントー』学文社, pp. 43-62.
 - ・小島弘道(2016)「第 1 章 日本の学校経営思想」, 小島弘道・勝野正章・平井貴美代著『講座 現代学校教育の高度化 8 学校づくりと学校経営』学文社, pp. 7-39.
 - ・勝野正章(2013)「3 教育委員会制度改革の問題点」, 佐藤学・勝野正章著『安倍政権で教育はどう変わるか』岩波書店, pp. 31-49.
 - ・葛西耕介(2014)「学校運営協議会制度の法的分析ー親の学校教育参加の視点

- から一」『日本教育法学会年報』第 43 号, pp. 179-188.
- ・梶輝行(2010)「第 6 章 学校運営協議会における『意見』の実態と運営上の課題」, 佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究—学校運営協議会の成果と課題—』風間書房, pp. 83-98.
 - ・柏木智子(2021)「第 2 章 学校ガバナンスの課題と今後の展望—学校運営協議会等での熟議における公的機関の役割—」, 横井敏郎・滝沢潤・佐藤智子編著『公教育制度の変容と教育行政—多様化, 市場化から教育機会保障の再構築に向けて—』福村出版, pp. 167-182.
 - ・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』第 5 巻, pp. 1-7.
 - ・神定舞(2019)「継続的な学校運営協議会の役割に関する一考察—委員の抱える課題に着目して—」『学習社会研究』第 3 号, pp. 48-60.
 - ・神田修(1983)「第 8 章 父母・住民の教育参加—教育への父母・住民の参加と住民住民—」, 牧証名・神田修編『学校からみた教育政策—子ども・父母・住民サイドで考える—(有斐閣選書 716)』有斐閣選書, pp. 231-263.
 - ・神田修(1999)「地方自治と教育政策—その回顧と課題—」『日本教育政策学会年報』第 6 号, pp. 38-51.
 - ・木岡一明(2001)「学校のアカウンタビリティと学校評議員制度」『日本教育経営学会紀要』第 43 号, pp. 60-62.
 - ・木岡一明(2004)「第 10 章 コミュニティ・スクール構想の陥穽-参加ではなく批判を-」, 日本教育制度学会編『教育改革の提言集〔第 3 集〕』東信堂, pp. 139-148.
 - ・木岡一明(2016)「日本国内における教育改革事例分析に見る改革動向と課題」日本教育行政学会編『学会創立 50 周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』pp. 139-147.
 - ・木下豪(2021)「地方小都市における地域住民の学校参加の意義に関する一考察—教育に関わる当事者としての認識形成に着目した事例分析—」『日本教育経営学会紀要』第 63 号, pp. 70-86.
 - ・吉良正人(2004)「I 部土佐の教育改革の精神 1 土佐の教育改革の生誕」, 浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房, pp. 10-26.
 - ・黒崎勲(2004a)『新しいタイプの公立学校—コミュニティ・スクール立案過程と選択による学校改革—』同時代社.
 - ・黒崎勲(2004b)「新しいタイプの公立学校制度立案過程の一考察」, 藤田英典・黒崎勲・片桐芳雄・佐藤学編『教育学年報 10 教育学の最前線』世織書房, pp. 9-30.

- ・熊谷愼之輔(2021)「第10章 学校・家庭・地域の連携・協働」,山本珠美,熊谷愼之輔,松橋義樹編著『社会教育経営の基礎』学文社, pp. 126-138.
- ・後藤武俊(2013)「民主党政権におけるコミュニティ・スクール政策の特質～『熟議』概念の多様性に注目して～」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』第7号, pp. 33-43.
- ・小林昇光(2016a)「学校運営協議会研究の動向と課題」『教育経営学研究紀要』第18号, pp. 85-93.
- ・小林昇光(2016b)『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-』(九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻修士論文).
- ・小林昇光(2017)「自治体教育政策研究への受益圏・受苦圏論の適用可能性」『教育経営学研究紀要』第19号, pp. 37-43.
- ・小林昇光(2018)「市町村教育委員会事務局による学校運営協議会への関与ー『行政委員』の政策的配置ー」,日本教育制度学会編『教育制度学研究』第25号, pp. 110-128.
- ・小林昇光(2019)「学校運営協議会制度関連研究の動向」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第26号, pp. 200-209.
- ・小林昇光(2021)「福岡県福津市の「まちづくり」における学校運営協議会制度の位置ー自治体総合計画の分析を中心としてー」『九州教育経営学会研究紀要』第27号, pp. 67-76.
- ・小林昇光(2024)「第10章 学校評価を通じた教育関係者と研究者の『交流』ー事例検討を通じた学校経営コンサルテーションの方法探究ー」,元兼正浩編『実践の学としての教育経営学の探究』花書院, pp. 137-159.
- ・小島伊織(2015)「学校運営協議会制度(コミュニティ・スクール)の実効的な運用の在り方-管理職ではない教職員の参画を通して-」『岐阜大学教育学部教師教育研究』第11号, pp. 203-216.
- ・小松芳夫(2001)「第7章 触れ合う中に学び育ちあう学校づくり-高知県奈半利町立奈半利中学校-」,浦野東洋一編『学校評議員制度の新たな展開-『開かれた学校』づくりの理論と実践-』学事出版, pp. 119-142.
- ・コミュニティ・スクール研究会編(2012)『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みの成果検証に係る調査研究報告書』p. 61.
- ・今野健一(2001)「第2章 教育人権保障と教育統治(ガバナンス)論」,日本教育法学会編『講座 現代教育法3 自治・分権と教育法』三省堂, pp. 35-52.
- ・坂田歩(2022)「[課題演習報告] コミュニティ・スクールと地域学校協働活動

- の一体的推進に関する研究-地域連携カリキュラムのマネジメントを中心に-」『福岡教育大学大学院教職実践専攻年報』第12号, pp. 301-308.
- ・佐久間邦友(2012)「第4章 学校運営協議会の活動」, 日本大学文理学部『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経験報告書』, pp. 57-65.
 - ・佐藤晴雄編著(2010a)「調査の実施概要」, 佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究-学校運営協議会の成果と課題-』風間書房, pp. 1-2.
 - ・佐藤晴雄(2010b)「第1章 コミュニティ・スクール制度の創設」, 佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究-学校運営協議会の成果と課題-』風間書房, pp. 3-11.
 - ・佐藤晴雄(2017)『コミュニティ・スクールの成果と展望—スクール・ガバナンスとソーシャル・キャピタルとしての役割—』ミネルヴァ書房.
 - ・佐藤晴雄編著(2018)『コミュニティ・スクールの全貌—全国調査から実相と成果を探る—』風間書房.
 - ・佐藤晴雄(2018)「第2部 地域創生と地域教育経営の課題 第6章 コミュニティ・スクール構想と地域学校協働本部の教育経営」, 日本教育経営学会編『講座現代の教育経営 2 現代の教育課題と教育経営』学文社, pp. 124-134.
 - ・佐藤晴雄, 大園早紀(2018)「第5章 コミュニティ・スクールと教職員の多忙化」, 佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの全貌—全国調査から実相と成果を探る—』風間書房, pp. 190-194.
 - ・佐藤晴雄(2021)「法改正がコミュニティ・スクールの在り方に及ぼす影響に関する実証的研究-学校運営協議会設置規則の分析結果から-」『日本学習社会学会年報』第17号, pp. 49-59.
 - ・佐藤博志(2007)「1章 学校ガバナンスの理念と課題」, 小島弘道編『時代の転換と学校経営改革—学校のガバナンスとマネジメント—』学文社, pp. 188-208.
 - ・佐藤満(2016)「1. 団体自治と住民自治」, 村上弘・佐藤満編著『よくわかる行政学第2版』ミネルヴァ書房, pp. 156-157.
 - ・猿田真嗣(2017)「『社会に開かれた教育課程』の実現と地域社会との連携(特集新学習指導要領が教育制度に問うもの「社会に開かれた教育課程」の実現に向けた制度設計)」『教育制度学研究』第24号, pp. 2-18.
 - ・市々田まなみ(2023)「地域学校協働活動の展開と課題」『学習社会研究』第5号, pp. 28-38.
 - ・柴田聡史(2021)「6 学校教育の担い手としての保護者・住民」, 大桃敏行・背戸博史編『日本型公教育の再検討-自由, 保障, 責任から考える-』岩波書

- 店, pp. 129-152.
- ・篠原清昭(1990)「第7章 教育委員会と学校の信頼関係」, 下村哲夫編『教育委員会と学校の間—学校改善を支える地域教育経営—』ぎょうせい, pp. 237-239.
 - ・笹田茂樹(2004)「高知県奈半利中学校の『三者会』に関する一考察—議決機関としての機能に着目して—」『学校教育研究』第25号, pp. 95-106.
 - ・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』第38号, pp. 50-66.
 - ・鈴木英一(1992)「序章 教育行政研究の課題—今なぜ『教育自治』なのか—」, 鈴木英一・川口彰義・近藤正春編『教育と教育行政—教育自治の創造をめざして—』勁草書房, pp. 1-9.
 - ・高谷哲也(2020)「第3節改革のもとで進んだ変化と実態 第3章『コミュニティ・スクール』の事例における教職の専門性」, 浜田博文編著『学校ガバナンス改革と危機に立つ「教職の専門性」』学文社, pp. 89-98.
 - ・高橋興(2011)『学校支援地域本部をつくる—学校と地域による新たな協働関係—』ぎょうせい.
 - ・玉井康之(2016)「日本における地域・家庭・学校をつなぐ社会教育行政の展開」, 日本教育行政学会編『学会創立50周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』pp. 131-138.
 - ・丹間康仁(2023)「地域学校協働活動の持続可能性をめぐる論点—社会教育体制としての位置づけと展開から—」『日本教育経営学会紀要』第65号, pp. 36-52.
 - ・辻村貴洋(2009)『教育専門職リーダーシップによる「教育の地方自治」の構想と展開—教育委員会制度創設期における地域教育計画と教育指導行政—』北海道大学博士(教育学)学位論文.
 - ・辻村貴洋(2016)「複線性のなかの教育行政における専門職リーダーシップの構築—教職員の教育行政参加と教育政治—」, 日本教育行政学会編『学会創立50周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』pp. 8-22.
 - ・堤久美(2021)「[課題演習報告] 学園小中一貫コミュニティ・スクール導入期に関する研究—地域連携・協働カリキュラム・マネジメントの推進を通して—」『福岡教育大学大学院教職実践専攻年報』第11号, pp. 309-316.
 - ・坪井由実(1992)「第二章 教育の基本原則と教育行政—『教育自治』の内容と構造—」, 鈴木英一, 川口彰義, 近藤正春編『教育と教育行政—教育自治の創造をめざして—』勁草書房, pp. 33-36.
 - ・坪井由実(1998)『アメリカ都市教育委員会制度の改革—分権化政策と教育自

治一』勁草書房.

- ・坪井由実(2001)「第4章 自治体教育政策と教育法」,日本教育法学会編『講座現代教育法3 自治・分権と教育法』三省堂, pp. 71-86.
- ・坪井由実(2005)「『教育の地方自治』システムとその基本原理」『日本教育行政学会年報』第31号, pp. 35-50.
- ・坪井由実(2015)「第5章 学校と教育委員会が双方向で学び合う一学校のリーダーシップと教育委員会のリーダーシップ」,坪井由実,渡部昭男編集『地方教育行政法の改定と教育ガバナンスー教育委員会制度のあり方と『共同統治』一』三学出版, pp. 55-70.
- ・永岡順(1987)「第1節 学校教育の基礎としての教育経営計画 第2章 教育経営計画と学校の組織・運営」,日本教育経営学会編『講座日本の教育経営3 教育経営と学校の組織・運営』ぎょうせい, pp. 55-63.
- ・中川忠宣,山崎清男(2016)「コミュニティ・スクールにおける教職員の多忙化(仕事量の増加)及び多忙感(ストレス)に関する一考察」『日本生活体験学習学会誌』第16号, pp. 57-64.
- ・中嶋哲彦(2014)『教育委員会は不要なのか-あるべき改革を考える-』岩波ブックレット.
- ・仲田康一(2015a)『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一』勁草書房.
- ・仲田康一(2015b)「社会変動と学校ー地域連携研究の課題ー」『健康プロデュース雑誌(常葉大学)』第9巻第1号, pp. 131-136.
- ・仲田康一(2018)「第8章 地方教育政策としてのコミュニティ・スクール」,佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの全貌ー全国調査から実相と成果を探る一』風間書房, pp. 94-95.
- ・仲田康一(2019)「第8章 学校と外部環境-学校と地域の連携-」,監修汐見稔幸・奈須正裕,青木栄一編著『アクティベート教育学⑤ 教育制度を支える教育行政』ミネルヴァ書房, pp. 105-116.
- ・仲田康一(2020)「NPM 改革下におけるコミュニティ・スクールの行方ー脱政治化・責任化の中でー」『教育学研究』第87巻4号, pp. 16-28.
- ・仲田康一(2024a)「第3章『開かれた学校』づくりの政策と実践」,仲田康一・大木真徳編著『コミュニティと教育』放送大学教育振興会, pp. 36-51.
- ・仲田康一(2024b)「第7章 コミュニティ・スクールの制度化と実践の展開ー『開かれた学校』から「地域とともにある学校」へー」,仲田康一・大木真徳編著『コミュニティと教育』放送大学教育振興会, pp. 104-118.
- ・中田康彦(2010)「権利としての教育の実現こそー高校授業料無償化の意味と

- 限界からみる民主党の教育政策―』『前衛』, pp. 143-152.
- ・西川信廣(2018)「中央レベルでのコミュニティ・スクール政策化過程の考察」『教育行財政研究』第45号, pp. 29-32.
 - ・浪本勝年(2013)「新政権下における教育政策の展開(2009～2013)」『立正大学心理学研究所紀要』第12号, pp. 17-30.
 - ・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.
 - ・浜田博文(2012)「『学校ガバナンス』改革の現状と課題―教師の専門性をどう位置付けるべきか?―」『日本教育経営学会紀要』第54号, pp. 23-34.
 - ・浜田博文編著(2020)『学校ガバナンス改革と危機に立つ「教職の専門性」』学文社.
 - ・堀和郎, 柳林信彦(2009)「6章 教育委員会会議の活性化要因とその相対的規定力―人口規模別のバリエーションに着目して―」『教育委員会制度再生の条件―運用実態の実証的分析に基づいて―』筑波大学出版会, pp. 116-126.
 - ・橋本洋治・岩永定(2002)「学校と家庭・地域の連携施策の有効性を規定する行政的条件に関する研究―高知県の地域教育指導主事に着目して―」『日本教育行政学会年報』第28号, pp. 164-176.
 - ・橋本洋治, 岩永定, 藤岡恭子, 芝山明義, 柏木智子(2012)「学校運営協議会制度導入の意図と運営における解釈の変化に関する研究―教育委員会担当者及び校長への面接調査から―」『名古屋短期大学紀要』第50号, pp. 15-26.
 - ・日高和美(2009)『自律的学校経営に関する研究―学校参画制度に焦点をあてて―』(九州大学博士論文).
 - ・平田淳(2007)『「学校協議会」の教育効果に関する研究―「開かれた学校づくり」のエスノグラフィー―』東信堂.
 - ・古野博明(2001)「提案・3 北海道宗谷地域の教育合意運動と公共性」『日本教育行政学会年報』第27号, pp. 165-169.
 - ・本田哲也(2013)「学校運営協議会に対する学校長の認識と評価―横浜市の学校運営協議会を対象とした質問紙調査の報告―」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第33号, pp. 53-65.
 - ・宮下与兵衛(2001)「第8章 三者協議会と辰高フォーラム―長野県辰野高等学校―」, 浦野東洋一編『学校評議員制度の新たな展開』学事出版, pp. 143-159.
 - ・宮下与兵衛(2010)「実践研究報告 辰野高校の『フォーラム』『三者協議会』による民主的学校づくり」, 浦野東洋一・神山正弘・三上昭彦編『開かれた学校づくりの実践と理論―全国交流集会一〇年の歩みをふりかえる―』同時代社, pp. 62-96.

- ・ 宮盛邦友(2019)『現代の教師と教育実践 [第2版]』学文社.
- ・ 宮盛邦友(2022)『現代学校改革の原理と計画のために』学文社.
- ・ Merriam(1998) Qualitative research and case study applications in education: Revised and expanded from case study research in education. San Francisco: Jossey Bass Publishers. Dunn, William N., 2004, Public Policy Analysis: An Introduction, 3rd. ed., Prentice Hall.
- 訳: 堀薫夫, 久保真人, 成島美弥(2004)『質的調査法入門—教育における調査法とケース・スタディー』ミネルヴァ書房.
- ・ 元井一郎(1999)「地域・自治体の教育政策—教育政策研究の理論的一視角—」『日本教育政策学会年報』第6号, pp. 38-51.
- ・ 元兼正浩・波多江俊介・梶原健二・金子研太・畑中大路・梁鎬錫・朴玲河(2013)「協働の教育行政学—福岡県春日市教育委員会の検討—」『大学院教育学研究紀要』第15号, pp. 39-72.
- ・ 元兼正浩(2014)「地方教育行政法改正と新教育委員会制度の問題」『教育と医学』2014年12月号, pp. 4-11.
- ・ 本川貴晴, 高橋望(2018)「コミュニティ・スクールの仕組みをいかした自校の課題解決に関する実践的研究」『群馬大学教育実践研究』第35号, pp. 307-316.
- ・ 三上昭彦(1981)「Ⅱ 中央教育行政と地方自治」, 日本教育法学会編『講座教育法第6巻 教育の地方自治』総合労働研究所, pp. 16-31.
- ・ 三上昭彦(2009)「政権交代と教育政策のゆくえ—民主党の教育政策の概要—」『人間と教育』, pp. 74-81.
- ・ 三浦智子(2024)「教職における専門性の民主主義的再検討—『リスク』への応答をめぐる試論—」『日本教育行政学会年報』第50号, pp. 46-65.
- ・ 宮川公男(1994)「7. 政策問題の構造化 第Ⅲ部政策分析の基礎」『政策科学の基礎』東洋経済, pp. 207-224.
- ・ 宮腰英一(2006)「教育委員会制度の変容と改革: ガバナンスとガバナビリティの形成に向けて」『日本教育行政学会年報』第32号, pp. 160-164.
- ・ 宗像誠也(1962)『教育行政学序説』有斐閣全書.
- ・ 室井力(1981)「Ⅰ 憲法における地方自治の保障と教育法」, 日本教育法学会編『講座教育法第6巻 教育の地方自治』総合労働研究所, pp. 3-15.
- ・ 屋敷和佳(2010a)「第4章 学校運営協議会の組織と会議」, 佐藤晴雄編著『コミュニティ・スクールの研究—学校運営協議会の成果と課題—』風間書房, pp. 55-74.
- ・ 屋敷和佳(2010b)「学校運営協議会活動の模索と成果・課題—杉並区立向陽中

学校における6年間—(教育経営の実践事例)」『日本教育経営学会紀要』第53号, pp. 124-133.

- ・山崎保寿(2018)「第1章 社会に開かれた教育課程を実現する教育環境」, 山崎保寿編『社会に開かれた教育課程を実現する教育環境』静岡学術出版, pp. 6-23.
- ・山本由美(2019)「コミュニティ・スクール制度の変遷」『民主教育研究所年報2019』第19号, 民主教育研究所, pp. 10-38.
- ・渡部昭男(2016)「鳥取県南部町における『町づくり』と『地域協働学校』の展開」, 日本教育行政学会編『学会創立50周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』pp. 112-118.
- ・A 中学校区地域学校協議会(中学校区学校運営協議会)『中学校区情報誌』創刊準備号～Vol. 40(2004～2024年).
- ・X市教育委員会・X市立某中学校・某小学校2校(2008)『報告書資料』.
- ・X市編著(2014)『出前トーク(仮称)』.
- ・X市教育委員会編著(2011)『書籍①』.
- ・X市教育委員会編著(2012)『書籍②』.
- ・X市教育委員会・X市小中学校編著(2014)『書籍③』.
- ・X市教育委員会・X市小中学校編著(2017)『書籍④』.
- ・X市教育委員会編著(2018)『書籍⑤』.
- ・X市史編さん委員会(2022)『X市史(平成編)』.
- ・Z市教育委員会(2005)『Z市教育行政基本方針』.
- ・Z市教育委員会(H氏)(2006)「H氏執筆資料」『某教育関連雑誌』.

<自著論文>

- ・小林昇光(2016a)「学校運営協議会研究の動向と課題」『教育経営学研究紀要』第18号, pp. 85-93. (第2章)
- ・小林昇光(2016b)『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-』(九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻修士論文). (主に第5章)
- ・小林昇光(2017)「自治体教育政策研究への受益圏・受苦圏論の適用可能性」『教育経営学研究紀要』第19号, pp. 37-43. (序章)
- ・小林昇光(2018)「市町村教育委員会事務局による学校運営協議会への関与-「行政委員」の政策的配置-」, 日本教育制度学会編『教育制度学研究』第25号, pp. 110-128. (主に序章, 第5章)
- ・小林昇光(2019)「学校運営協議会制度関連研究の動向」, 日本教育制度学会編

『教育制度学研究』第 26 号, pp. 200-209. (第 2 章)

- ・ 小林昇光 (2021) 「福岡県福津市の「まちづくり」における学校運営協議会制度の位置—自治体総合計画の分析を中心として—」『九州教育経営学会研究紀要』第 27 号, pp. 67-76. (第 3 章)

※第 1 章と第 4 章は書き下ろし.