

コミュニティ・スクールにおける学校支援のあり方に関する一考察 A Study of How School Supports Should Be at Community Schools

小西 哲也* 當山 清実**
KONISHI Tetsuya TOYAMA Kiyosane

本稿は、学校運営協議会制度導入に伴う価値評価の実証的検証を行うために、山口県及び3府県の自治体における質問紙調査とインタビュー調査等を基に分析・考察を試みたものである。

コミュニティ・スクールの中心的な取り組みとなる学校支援活動の活性化には、学校運営協議会において学校課題が協議題として挙げられることや、運営に関して委員の意見が活発に述べられることなど、熟議の回数を重ね協議の質的な向上が図られるほど学校支援をはじめとする取り組みが活性化されることが明らかとなった。

また、こうした取り組みをとおして、教職員の苦労や努力が地域から理解されることにもつながっていることがコミュニティ・スクールの副次的な成果として報告されていることにも注目したい。

支援活動に深まりを求めるには、地域の方々を学校に積極的に受け入れる取り組みが必要であり、授業改善のための研究会等への参加を促すなど、これまで以上に開かれた学校づくりを進めることで支援活動に対する地域のエネルギーの高まりが確認できた。

さらに、支援活動の持続のためには、学校を拠点とした大人の活動をより積極的に進める工夫が必要であり、学校運営協議会を中心に地域と学校の互恵的な関係づくりを進め、大人の学びを充実するなど地域住民が学校を訪ねる機会を増やすことが支援活動の深まりにつながることを確認できた。

キーワード：コミュニティ・スクール、学校運営、地域貢献、学校支援、学校運営協議会

Key words : community schools, school management, regional contribution, school support, school councils

1 課題設定の理由

2004年「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正に伴い、学校運営協議会制度が導入されることとなった。2005年度に全国で17校が学校運営協議会を設置したのを皮切りに、2017年4月1日現在、その数は3600校へと増加している¹。こうした動きは、2017年3月「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部が改正され、学校運営協議会の設置が努力義務化となったことから、今後さらに拍車がかかることが予測される。

ところが、学校運営協議会制度については、これからの時代にふさわしい学校づくりに必要であるという教育行政や学校関係者等の共通認識のもとに導入されているものの、制度価値評価の指標となる教職員の意識変化や子どもの成長及び地域住民やコミュニティ環境の変化等に踏み込んだ実証分析という点では、立ち遅れていると言わざるを得ない状況にある。

先行研究からコミュニティ・スクールにおける課題を確認しておく。佐藤(2016)は、コミュニティ・スクール制度に対する校長の認識に関するアンケートから、一般教職員の関心の低さ、協議会自体が保護者や地域にあ

まり知られていないことへの懸念が多いことを根拠に、制度に対する理解不足が課題とされ、不満につながる可能性があることを指摘している。また、校長が、学校運営協議会の導入により、自らの頭越しに意見が校外に及ぶことに不安を抱く傾向にあるというデータから、経営者としての自信の不十分さによることであると分析した上で、校長のリーダーシップやマネジメント力を強化していくことが本質的な課題であると指摘している。

大林(2015)は、コミュニティ・スクール充実に向けた今後の研究課題として、学校運営協議会導入後の学校教育の改善過程を解明するために確認・修正が必要であるとしている。さらに、仲田(2015)は、コミュニティ・スクールの「成果」や「学校改善」に注目する一方、組織内部における葛藤が必ずしも十分には重視されていないことが問題であるとしている。

以上を踏まえ、本稿は学校運営協議会制度の導入に伴う価値評価の実証的な分析を行うことにより、制度を導入していく学校、とりわけ校長に対する理解の促進を目指す。

* 兵庫教育大学大学院教育実践高度化専攻学校経営コース 教授

平成29年10月25日受理

** 兵庫教育大学大学院教育実践高度化専攻学校経営コース 准教授

2 研究の方法

(1) アンケート調査

二つの方法により、実証分析を試みる。第1に、2016年度に全小・中学校がコミュニティ・スクールを導入している山口県において実施した大規模なアンケート調査(以下、「山口コミスク調査」)のデータ活用である³⁾。

本調査は、山口県教育委員会がコミュニティ・スクールの推進・充実の柱としている学校運営、学校支援、地域貢献の三つを視点として、今後とも重要になると想定した次の項目を設定した。

① 学校運営：

取り組みの広報、小中連携、学力向上、教職員の意識、学校運営協議会の変容等。

② 学校支援：

地域の協力、学習支援、児童生徒の社会性の発達、業務改善への寄与等。

③ 地域貢献：

地域への関心、学校への関心、地域の変化、子どもの意識の変化や成長等。

本調査においては、各設問に対して次の4件法での回答を求めた。

「とてもそう思う・・・4点」

「ややそう思う・・・3点」

「あまりそう思わない・・・2点」

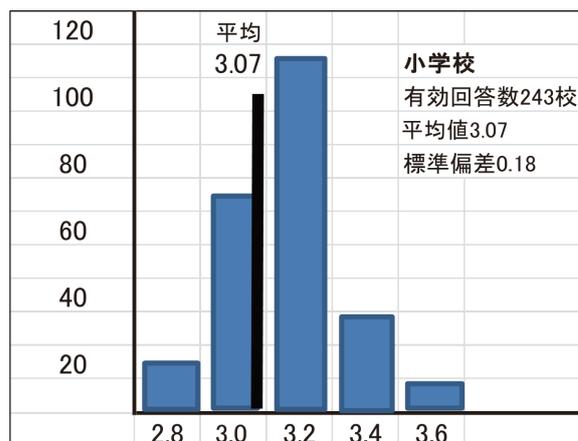
「全くそう思わない・・・1点」

調査の対象は、次のとおりである。

- ① 山口県内の市町教育委員会に在籍する教育長、指導主事、社会教育主事等教員出身の教育委員会関係者全員。
- ② 山口県内の公立小中学校の校長、教頭をはじめとする教職員全員。
- ③ 山口県の公立小中学校の学校運営協議会委員全員。
- ④ 山口県内の4市各2中学校区の小学6年生、中学3年生全員(約2,000人)。
- ⑤ ④の保護者全員(約2,000人)。
- ⑥ ④の校区内地域住民(約6,400人)。

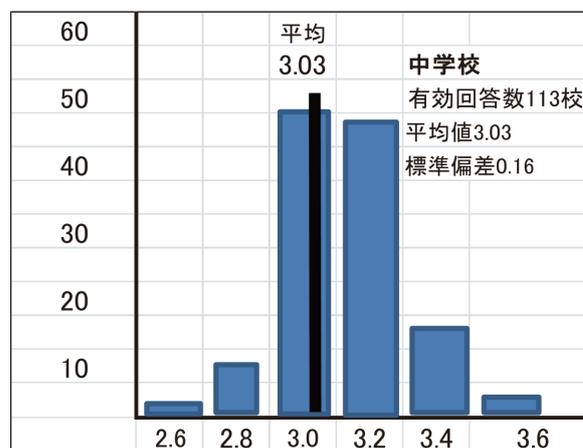
アンケート調査の回答について、各学校の3者(校長、教職員、学校運営協議会委員)の平均値の集計結果が図1及び図2である。

なお、平均値+ (プラス) 標準偏差以上の学校については、コミュニティ・スクールの効果意識の高い学校群(以下、「上位群」)とする。逆に、平均値- (マイナス) 標準偏差以下の学校については、効果意識の低い学校群(以下、「低位群」)とする。さらに、二つの間に属する学校を「中位群」として分類表記する。



図一 1 小学校の平均値の分布

小学校における回答の得点を分類すると、上位群38校、中位群149校、低位群56校という結果となった。



図一 2 中学校の平均値の分布

中学校における回答の得点を分類すると、上位群18校、中位群82校、低位群13校という結果となった。

(2) インタビュー調査

第2に、協力自治体におけるインタビュー調査のデータを活用する。インタビューの対象は、山口県及び3府県の自治体の教育長、学校教育課長他教育委員会職員、校長、教頭、教諭、養護教諭、事務職員、学校栄養職員、児童生徒、学校運営協議会委員、地域住民とし、コミュニティ・スクールの設置により得られた成果や課題について、それぞれの立場からの意見を聴取したものである。

3 学校支援活動の活性化

(1) 学校運営協議会における熟議の充実

コミュニティ・スクールに期待される機能のうち、必ず行わなければならないのが「校長が作成する学校運営の基本方針を承認する」機能である。この機能により、たとえ校長や教職員が人事異動等により入れ替わったと

しても、学校と地域住民等が力を合わせて学校運営に取り組み、特色ある学校を維持管理していくことが可能となろう。また、個人の裁量による学校運営から全体の協働による運営へと転換が図られることにより、学校内の情報が共有化されることになる。これまでは、外部に出さず校内で処理されていた情報も、むしろ積極的に公開することで、学校課題を地域住民と共有し、課題解決に取り組むことができるようになる。こうした制度価値を理解し、地域住民を信頼できるかどうかが校長にとって重要なポイントとなる。

以下、学校運営に関して行った校長へのアンケート結果から、平均値の高い上位群とそれ以外の低位群、中位群を比較検討する。まず、「学校運営協議会で、学校の課題や問題点を説明しましたか」の問いに対して、小学校では全体の80%、中学校では全体の86%が「とてもそう思う」と回答している。その結果について、コミュニティ・スクールの効果意識別に3つに分類すると、表1のとおりとなる。

表1 学校運営協議会で課題や問題点を説明した
「とてもそう思う」校長の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	58.5	82.5	97.2
中学校	75.0	84.8	94.1

コミュニティ・スクールの効果意識が高い上位群に位置する学校の校長は、学校課題の公開に意義を見出しており、低位群の学校の校長はそれが実感できていない状況が明らかとなった。

同様に、「保護者や地域住民は、学校の課題や問題点を理解していると思いますか」の問いに対して、「とてもそう思う」と回答した校長の割合は、表2のとおりである。

表2 保護者・地域住民が学校課題を理解している
「とてもそう思う」校長の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	14.6	18.7	41.7
中学校	12.5	17.7	47.1

この結果から、校長は概ね保護者や地域住民の理解度が低いと認識しているものの、それでも上位群と中位群・低位群との間には差が見られることから、コミュニティ・スクール制度を導入・継続していく過程で、学校と地域住民との間に信頼感が生まれていくと考えられる。そこで、学校教育の改善過程を解明し、評価分析をフィードバックしていく仕組みの重要性が浮き彫りとなった。

次に、「学校運営協議会で、学校の運営に関する事項

について、校長に対して意見が述べられましたか」の問いに対して、「とてもそう思う」と回答した校長の割合は、表3のとおりである。

上位群の学校ほど、学校運営協議会で校長に対する意見がよく述べられていると回答している。

表3 運営に関して校長に対し意見が述べられた
「とてもそう思う」校長の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	14.6	37.6	71.4
中学校	12.5	38.0	58.8

一方、「学校運営協議会で、学校の運営に関する事項について校長に意見を述べましたか」の問いに対する学校運営協議会委員の回答結果は、表4のとおりである。

表4 運営に関して意見を述べた
「とてもそう思う」運営協議会委員の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	23.7	34.4	40.9
中学校	23.7	29.2	30.5

校長に意見をよく述べたと回答した学校運営協議会委員は低い割合にとどまるなど、校長と委員の認識に乖離が生じている。逆に、低位群では、小中学校ともに、校長よりも学校運営協議会委員の方がよく意見を述べたと回答している割合が高くなっている。

低位群と比較して上位群では、学校運営協議会の議題も質的充実が図られ、発言内容にも深まりが求められることから、発言回数が減少することがあるかもしれない。さらに、活動の充実に伴い、施策に対する質問や意見が減ってくることから、議題の精選や整理が進んでくることも考えられるところである。こうした熟議や協議を繰り返すことで、学校運営協議会に支えられた学校の立場を際立たせてもいる。コミュニティ・スクールを充実させる取り組みを続ける過程で、学校の発言力やリーダーシップがより発揮されることにもつながっている。

いずれにせよ、学校運営協議会での熟議は回数を重ねるごとに学校課題の本質へと向かっていくことは想像に難くないことである。聞き取り調査を行ったC中学校長は次のように述べている。

「熟議を繰り返す中で本校の教職員の苦労を実感していただけることが真の学校理解につながっている」と語り、さらに「『先生方の苦労は半端ではない』という議論が学校運営協議会において本気モードで展開され『教員を支えていきますよ』という熱気が感じられます」と続けた。これまで、多くの学校でなかなか伝えることができなかった教職員の苦労や努力について、熟議を重ね

る中で学校運営協議会の委員が理解し、地域に戻った彼らから地域住民へと次第に伝わっていくのであろう。上位群の多くの教員が、地域の方々から「お疲れ様」、「体に気をつけて」というねぎらいの声をかけてもらったことを証言する。さらに、学校運営協議会は学校課題の解決に向けて、様々な取り組みを協働し、良さを実感することを繰り返す中で、委員相互の意識改革や信頼関係の深化にもつながっている。

(2) 学校支援活動の深まり

児童生徒と直接地域住民が関わる諸活動については、教職員の意識調査から「教育水準の向上に効果ある取り組みとして認識されていますか」の問いに対し、「とてもそう思う」と回答した教職員の割合は、表5のとおりである。

表5 地域の学校支援ボラは教育水準向上に効果がある「とてもそう思う」教職員の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	28.3	45.1	69.4
中学校	20.9	32.1	48.3

また、同じ質問に対する学校運営協議会委員の割合は、表6のとおりとなっており、教職員に比べ高い割合を示している。

表6 地域の学校支援ボラは教育水準向上に効果がある「とてもそう思う」運営協議会委員の割合(%)

	低位群	中位群	上位群
小学校	84.1	90.1	93.5
中学校	90.5	91.4	94.5

両者の意識の差については、管理職や担当者や地域代表としての地域コーディネータとが連携しながら取り組みを進めていく過程で、他の教職員や保護者の関わりが欠落してしまい、一部関係者の努力に依存し過ぎたことが要因であると考えられる。

しかしながら、教職員のコミュニティ・スクールに対する意識の変化が、学校運営協議会委員ほどではないにせよ確実に高まっていることに注目すべきである。それは、山口県のコミュニティ・スクールの特徴でもある「地域貢献」の取り組みによる成果といえよう。

2014年度より大人のための早朝健康教室を開催しているH市A中学校では、その教室に参加する地域の方々の「こんなに学校にお世話になって、私たちにできることがあったら何でも言ってほしい」という発言からもわかるように、コミュニティ・スクールのプログラムに参加する住民の学校支援に対するエネルギーの高まりを感じ

ることができる。

こうした取り組みの充実に伴い、その効果に対する認識を深めていく教員の様子を見て取ることができる。特に小学校では、大人の補助を要する活動が多いこともあり、ボランティアの重要性を高く評価する教員は多いと考えられる。一方、学校運営協議会委員の回答を見ると、いずれも高い平均値が出ており、学校に対するボランティア活動を回数には関係なく、肯定的な営みとして位置付けている。地域住民にとっては、児童生徒や教職員のために汗を流すことは頻度にかかわらず、よいことであるという認識が高いことから、学校や学校運営協議会の働きかけに応じて、可能な人が、可能な時に、可能なことに奉仕できる仕組みは、すぐに受け入れられるといえる。

さらに、大人の活動から学ぶ子どもたちの成長にも注目したい。このコミスク調査の一連の取り組みとして、現在も継続中である児童生徒へのインタビュー調査がある。地域の大人が頻繁に校内外の環境整備作業で来校するH市A中学校では、その取り組みを目にし「私たちのために汗を流してくださる姿に感謝する気持ちが大きくなりました」と回答している。また、地域の方々に授業参加を呼びかけ一緒に授業を受けるS市T小学校では、「大人が一緒だから真剣に1時間勉強できた」、「大人もできないことがあって、教えてあげたら本気で応えてくれた。うれしい」と気持ちを表現した。さらに、H市A小学校では、宿泊研修に参加した地域の大人の行動を目の当たりにして「ゴミのつまりに手を突っ込んで直してくれた。私にはできないことが大人になったらできるんだ。かっこいい」と大人に対する憧れを素直に語っている。このような子どもたちの貴重な学びを、教職員はコミュニティ・スクールだからこそ受け止めていることも確かである。

一方で、教職員と学校運営協議会委員の意識の乖離にも注目したい。教職員の意識で中学校においては上位群の学校であっても、地域の学校支援は教育水準の向上に効果があるとの認識が50%に満たない。低位群から上位群にかけて次第に向上しているものの、支援活動を全面的に肯定するまでには進展していない。授業やその準備に追われ多忙を極める学校現場において、教育課程を中心とした授業づくりや授業研究への支援が行われることが少ない現状では、教職員の意識は急速には変わらないのであろう。しかし、日常的に学校運営協議会委員が授業研究に関わっている学校に目を向けると、この質問に対する平均値は極めて高い(H市立A中学校:81%)。この結果から考えると、教職員の意識変革を促すためには、学校運営協議会において授業や行事等の教育課程に関する議題を積極的に取り上げ、熟議することが求められる。

これからのコミュニティ・スクールにおいては、地域

住民による肯定的な営みを整理し、行事や教育課程の中に位置付けることを学校運営協議会に諮ることが重要となる。この協議会で承認を得る手つづきを定期的に行うことを繰り返せば、教員個人の技量に依拠した取り組みでなく、人事異動に左右されない持続可能な取り組みとして受け継がれることになろう。同時に、行事予定や教育課程として、教職員にも地域住民にも活動目的・内容・時間等を提示することにより、一部関係者の努力に頼る営みでなく、当事者として、できる時にできることに取り組めることとして、共有できるカリキュラムとなる可能性が高い。

(3) 持続可能な学校支援

地域による学校支援を考える時に、取り組みの持続性、継続性に注目すると同様に、学校と地域の関係性にも目を向けるべきである。これまでに行われてきた学校支援は学校と地域の双方のごく一部の善意によって成り立ってきたものといえよう。学校運営協議会を持たない現行の仕組みの中では、受け入れる学校側も支援者となる地域にもいくつものハードルが存在する。支援を続けられ続けるほど、双方のストレスが大きくなる話はよく聞かれるところである。

仲田(2015)は、学校支援型コミュニティ・スクールにおいて、学校の「目的」達成のための手段として位置付けられるのが外部との連携であり、支援強化は手段であるばかりか、それ自体が「成果」であると言及している。しかし、政府から派生する「トップダウン方式」の下部に位置付けられた学校のさらに末端に、保護者・地域住民が位置付けられ、それ自体が手段であるとともに成果でもある支援強化に巻き込まれているとの強烈的な指摘をしているのである。確かに、学校支援における学校と地域住民との関係には上下関係で捉えることもできない。ボランティア自体をよいことだと捉えている人々が、善意で学校の支援をしているに過ぎず、学校は地域に対する効果を何ら創出はしていない。この結果、地域の学校支援に関わる者が固定化され、学校内でも関わる教員が一部の者に限定されるなど、学校全体の行事として扱われることも少ない。多くの場合、地域を巻き込んだカリキュラムとして根付くことはなく、校長や中心的な役割を担う教職員の異動で終焉を迎える取り組みも少なくはない。

こうした課題を解決するためには、地域と学校の互恵的な関係づくりの中でいかに持続可能なカリキュラムを作り実行していくかが重要である。先述したとおり、自らの学びのために学校へ足を運ぶ地域の方々の学校支援のエネルギーは大きい。地域の大人のための幸せづくりの支援こそが互恵的な関係づくりのポイントでもある。山口県における上位群では学校の基本的な取り組みとし

て、地域の方々が学校の敷居を越えて自由に校内に足を運び、自らの学びを展開することを基盤としている。実践校の多くが空き教室や特別教室の開放、図書館を憩いのスペースとして活用するなど地域住民等の学びの支援を行っている。こうした取り組みが地域住民の心を開き学校支援のエネルギーを充たしていくことにつながっている。

学校運営協議会委員や地域住民に対するアンケートの自由記述には、次のような意見がある。「学校の公開講座やボランティアなどの取り組みに参加することで学校に足を運ぶ機会が増え、少子化時代に地域の子どものことを考えるよいきっかけになった」、「地域と学校が協働で運営する地域開放講座は地域ぐるみで交流できる出会いの場だ」、「学校へ行くことで関わりが広がり子どもや大人の皆さんを知ること、行事などのイベントに参加する意欲がわいてきました」というものである。このような意見は上位群のものであり、すべての学校に見られることではないものの、地域の方々の学びに向かう力が学校を拠点に高まっていくことが認識できる。

Y市Y中学校の支援活動に参加するお年寄りから学校への手紙が届いた。「これまでも聞こえていたはずの子どもの声、野球部の皆さんの元気なかけ声、吹奏楽部の楽器の音色等々、学校にお勉強やお手伝いで通わせていただいて、こんなに心地よいものだとはじめて気づきました」という内容である。このお年寄りは、花生けで関わり始め、今は筆ペン教室や絵手紙講座など自らの学びを広げながら学校に来ることを楽しみにしている。「仲間を誘って元気で長生きします」という校長宛の礼状も届いた。コミュニティ・スクールは、高齢者の生き甲斐づくりといった現代社会の大きな課題についても、無理なく優しく解決に向けて導いてくれるツールともなる。

4 まとめ

本稿では、学校運営協議会制度導入に伴う価値評価の実証的検証を行うために、山口県及び3府県の自治体における質問紙調査とインタビュー調査を基に分析・考察を行った結果、次のような成果が確認された。

コミュニティ・スクールの中心的な取り組みとなる学校支援活動の活性化には学校運営協議会における熟議の充実が求められる。学校課題が協議題として挙げられることや、運営に関して委員の意見が活発に述べられることで回数を重ねるごとに学校支援をはじめとするコミュニティ・スクールの取り組みが活性化されること。

また、こうした取り組みをとおして教職員の苦労や努力が地域から理解され、コミュニティ・スクールの副次的な成果として報告されていること。支援活動に深まりを求めるには、地域の方々に学校に積極的に受け入れる

取り組みが必要であり、授業改善のための研究会等への参加を促すなど、これまで以上に開かれた学校づくりを進めることで、支援活動に対する地域のエネルギーが蓄積されていくこと。

さらに、支援活動を持続するためには、学校を拠点とした大人の活動をより積極的に進める工夫が必要であり、学校運営協議会を中心に地域と学校の互恵的な関係づくりを進め、大人の学びを充実するなど地域住民が学校を訪ねる機会を増やすことが支援活動の深まりにつながることを確認された。

5 今後の課題

コミュニティ・スクールの普及・充実のための指標となる今後の研究課題として次の4点を挙げる。

第1に、教育委員会による教育ガバナンスについての検討が必要である。学校は、だれによっていかに統治されていくべきかという教育委員会制度に関わる課題であり、共同統治を志すコミュニティ・スクールの統治に関する点である。

第2に、自治体内でコミュニティ・スクール制度を導入した学校と導入していない学校の差をどう埋めていくかということである。原則的に進学先を選択できない状況の中で、自治体内に格差が生じている現状を教育委員会としてどう整合性を担保していくかという点である。また、地域の特色を活かした教育課程の編成については、教育委員会主導で実施することも視野に入れたい。

第3に、教育長、校長、学校運営協議会長、PTA会長など分散されるリーダーシップやマネジメントに関する課題である。正解が不明確な時代のリーダーシップがどこでどのように育成されるのか、だれが児童生徒の成長に責任と権限を持つべきなのかということである。

第4に、子どもたちの成長を担保できる仕組みであるかということである。学校と地域が子どもたちのありたい姿を共有することから始まるコミュニティ・スクールだが、果たしてこれからの時代を生きる子どもたちの成長を担保できるかという最も大きな課題である。

【注】

- i 文部科学省ホームページ「コミュニティ・スクール導入・推進状況2017.4」(最終アクセス 2017.10.25)
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1386362.htm
- ii 「コミュニティ・スクールにおける教員、児童生徒、学校、地域の変容についての成果に関する調査研究2016」文部科学省委託事業「学校の総合マネジメント力の強化に関する研究」。この調査は、筆者が佐藤晴雄(日本大学)らと共に山口大学と協働し実施したものである。調査の目的は、コミュニティ・スクールに

おける成果を把握し検証することで、今後の山口県及び各都道府県におけるコミュニティ・スクールの普及・充実に資する客観的なデータや方策等を示すことである。県内外の比較を含め、子どもたちの成長の検証に至るまで、コミュニティ・スクールの持つ可能性を継続的に検証するものである。

【引用・参考文献】

- ・佐藤晴雄(2016)『コミュニティ・スクール「地域と共にある学校づくり」の実現のために』エイデル研究所
- ・仲田康一(2015)『コミュニティ・スクールのポリティクス：学校運営協議会における保護者の位置』勁草書房
- ・国立教育政策研究所(2015)『「地域と共にある学校」の推進に向けた教育行政のあり方に関する調査研究(報告書)』
- ・佐藤晴雄(2017)『コミュニティ・スクールの成果と展望』ミネルヴァ書房
- ・中央教育審議会(2015)『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・協働のあり方と今後の推進方策について』(答申186号)
- ・山口県教育委員会(2016)『やまぐちコミュニティ・スクール実践事例集』
- ・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
- ・大桃敏行・押田貴久(2014)『教育現場に革新をもたらす自治体発カリキュラム改革』学事出版
- ・坪井由実・渡部昭男(2015)『地方教育行政法の改定と教育ガバナンス—教育委員会制度のあり方と「共同統治」』三学出版