

# コミュニティ・スクール導入時における学校の 検討と相互参照の動態 ～ 質問紙調査から ～

仲田 康一 (大東文化大学文学部)

## An Analysis of Cross Reference for Introduction of School Management Committees

Koichi NAKATA

### 1. 問題意識

地方分権や学校の自律化を求める政策動向に伴い、自治体や学校が採用できる学校運営改革のメニューも多様化してきている。学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール；以下CS）もそうしたメニューの一つであり、設置拡大が続いていることは周知の通りである（文部科学省, 2015）。

この政策の特徴の一つは、分権的な政策であるという性質上、中央政府はその政策導入を自治体に対して全国画一的に求めなかったことにある<sup>1</sup>。また、導入するとしても、その運用の在り方も理論的には多様でありうることも特徴だろう。即ち、法律上の文言としては学校運営方針の承認と、教育委員会や校長に対する意見申し出という事項が定められているに過ぎず、承認に至るまでの過程や、いかなる意見を出すか等の詳細は学校に委ねられている。さらに佐藤（2013）が「権限外活動」と呼ぶ具体的な学校支援活動が多様に行われている現状もある。以上よりCSを導入する場合に組織や目的や活動等における運用をどのように行うか、学校レベルで検討する余地があると言える。

こうした中、学校は何らかの検討会議を設けたり、研究指定を受けたりするなどして、その在り方を検討すると想定され、初期には、地域・保護者の意向など内生的な条件が検討の基盤になっていたと考えられる。更に近年は、CSの指定が広がり、「先進的」な自治体・学校にとどまらない多くの学校に指定がなされ、いわば「普及期」に入っている。こうした中、「後発」自治体・学校が参照できる知識ベースも様々な範囲に拡大しているだろう。例えば、研究論文、関連図書、文部科学省による資料等を利用することで、他校の成果や課題を踏まえることがあるだろう。また、特に他校の事例の参照も様々になされていると予想される。実際、文部科学省も、いわゆる「グッド・プラクティス」の収集・分析を進め、例年開催されるフォーラムでも事例発表が相当数を占める。

自治体単位では、他事例の相互参照が導入時の不確実性を縮減させたり、具体的な政策過程を起動・推進する具体的な役割を果たしていることが確認されている(伊藤2006)。これに対して学校レベルでは、かつて、学校的意思形成に関わる教師の情報収集活動を分析した学校経営研究会(1984)は、教師に対する質問紙調査をもとに、学校的意思形成に際しての教師の情報収集の態様を分析した。これは、学校単位での自律的改革が今日ほどは求められていない段階での分析である。また、学習指導要領に定められない独自の教育課程の実施過程を研究した大桃ら(2014)は、教育委員会が提示した教科書や指導資料がいかに関参照されているかを分析している。これに対し、CSという政策は教員だけでなく保護者・地域住民を巻き込み、学校運営の構造を大きく変えるものであるため、それを導入するにあたり、何が検討されているか、その中で他事例の参照はどのように行われ、どのような意味を持つのかを改めて分析することは教育政策実施過程研究としての価値を持つだろう(see 青木2011)。本稿ではこれを探索的に分析する。

その際の観点として、一つは、教員・保護者・地域住民の意向という内生的なもの、教育委員会の意向や他事例の動向という外生的なものどちらに参照の比重があるか検討する。当初CSは「地域住民や保護者のニーズの把握・反映」(日高2007:202)のための仕組みとされたが、近年では所管する小・中学校全てをCS指定する自治体が出てくるなど、自治体教育政策の選択肢として、教育委員会の意を踏まえて導入される向きもある。これを踏まえ、内生・外生のバランスを確認する。

第2に「自治体先行例波及モデル」の検討である。近年の市町村におけるCS指定の動向を見ると、“まずは所管学校のうち1校または数校をCSに指定し、その実践を踏まえて周囲に波及する”というパターンが有るように思われる(例えば、佐久間2013、松野2013)。仮にこのパターンを「自治体先行例波及モデル」と呼ぼう。

結論を先んじると、第1・2の点で確認した参照関係や、CSとしての活動の点から考察する。教育委員会の指導や、教育委員会に紹介された他事例が参照される傾向にあった。これを踏まえ、第3に、第1・2で明らかになったような参照行動がCSの在り方、言い換えれば政策出力に何らかの違いをもたらすのかを探索的に分析する。

## 2. 研究の対象と方法

以上の課題にアプローチするためには、文部科学省(2012)他、国による研究指定を受けた学校の報告書を網羅的に検討することがまずは考えられた。これらの報告書には、CS指定の可否や、導入する場合の在り方等を検討する指定研究の成果が報告されており、その中に他事例への視察・照会等への言及もある。しかし、全ての年度の報告書を網羅的に入手することができなかったことに加え、文部科学省の研究指定を受けていないCSもあること、様式はあるものの作成者が異なり記述内容に揺れがあること等から同報告書の分析は断念した。一括して数量的に把握することで全体像が見えると考え、質問紙調査の方法を採ることにした。

質問紙調査は報告者が行なったもので、実施期間は2013年11月～2014年1月、発送・回収とも郵送法である。2013年度時点でのCS指定校(1,570校)のうち、2009年度以降に指定を受けた1,105校に配布した。比較的新しい指定校を対象を絞った理由は、先述の通りCSが「普及期」に入っているとの認識に立ち、「後発」校の特徴を見たいと考えたことである。結果として、512校(回収率は46.2%)から回答を得られたが、その内訳は次のとおりである(無回答は省く)。学校種は、小学校330校(64.4%)、中学校170校(33.2%)、小・中一貫校6校(1.1%)であった。回答校におけるCS指定年度の内訳は、2009年度が40校(8.0%)、2010年度が35校(7.0%)、2011年度が115校(23.1%)、2012年度が286校(37.4%)、2013年度が121校(24.3%)であった。

データの分析に関して、1点付記する。それは、ケースを絞っていることである。本稿はCS指定当時の状況を問うことに主眼がある。しかし、質問紙調査の回答者である校長が指定当時と調査時点とで異なる場合が間々あり、当時のことは曖昧な回答である旨を自由記述したケースも複数存在していた。校長の異動サイクルの関係で、指定年度が古いほど当時の校長が回答しているケースは少なくなるが、厳密性を重視した。その結果、2009年度指定校が3校(0.9%)、2010年度が11校(3.4%)、2011年度が47校(14.7%)、2012年度が137校(42.9%)、2013年度が121校(37.9%)となった。

### 3. CS設置に至る検討と相互参照

#### (1) 設置のプロセス

まず、CS設置のプロセスについて見ていく。

視点として設定したのは、指定の経緯、市町村内での指定順位、研究指定の有無、準備委員会等設置の有無(とそこでの検討内容)である。

指定の経緯は、「どちらかといえば」と付した上で、「教育委員会主導」「学校主導」「地域主導」から3肢択一を求めた。その結果、「地域主導」は2件、「学校主導」が45件で、大多数は「教育委員会主導」：219件であった。[図1]

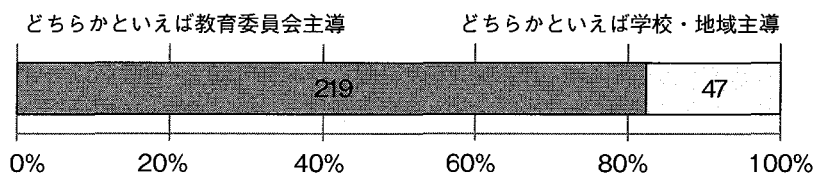


図1 指定の経緯(単位:校)

市町村内での指定順位は、回答された学校名・自治体名と、文部科学省が公表している資料(文部科学省2013)を報告者が照合して集計した。その結果、あくまで今回の回収状況に依存するものではあるが、市町村内で初めてCSに指定された学校(初指定)は122校、そうではない学校(非

初指定)は197校だった。[図2]

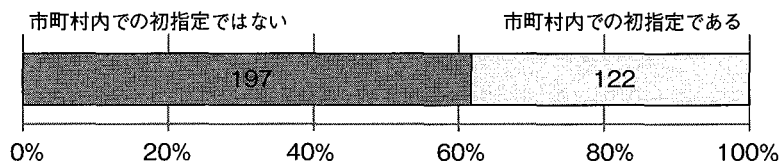


図2 市町村内での指定順位(単位:校)

指定にあたり、文部科学省・都道府県・市町村など、何らかの研究指定を受けたかどうかについて尋ねた。その結果、研究指定を受けていた学校は93校、受けていなかった学校は224校で、ほとんどは受けていない学校であった。[図3]

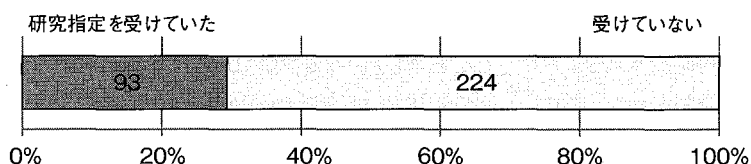


図3 研究指定有無(単位:校)

指定の前に準備委員会を設けたかどうかについては、ほぼ半々で、設けたという学校が160校、設けなかった学校が150校だった。[図4]

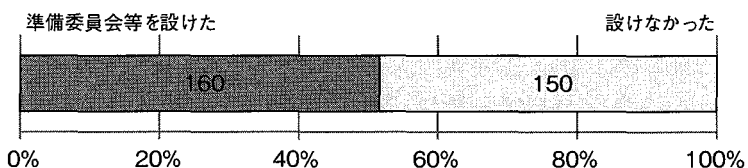


図4 準備委員会等の有無(単位:校)

なお、準備委員会を設けた160校において、検討した事項を以下の[図5]に示した12項目の中から複数選択を求めた。最も多かったのは「委員構成・人材発掘」「組織体制(部会など)」「具体的な活動計画」「学校運営協議会の目的」が突出している。さらに「関連組織との関係」「運営規約」「広報・周知」「地域団体との関係」が次いでいる。「保護者や地域の要望の把握」を考慮したり、「学校運営協議会設置の適否」そのものを検討することは稀である。指定を前提に、どのようなメンバーに依頼し、どのような組織で活動を行うかという具体的な議論を行っていることが見て取れる。

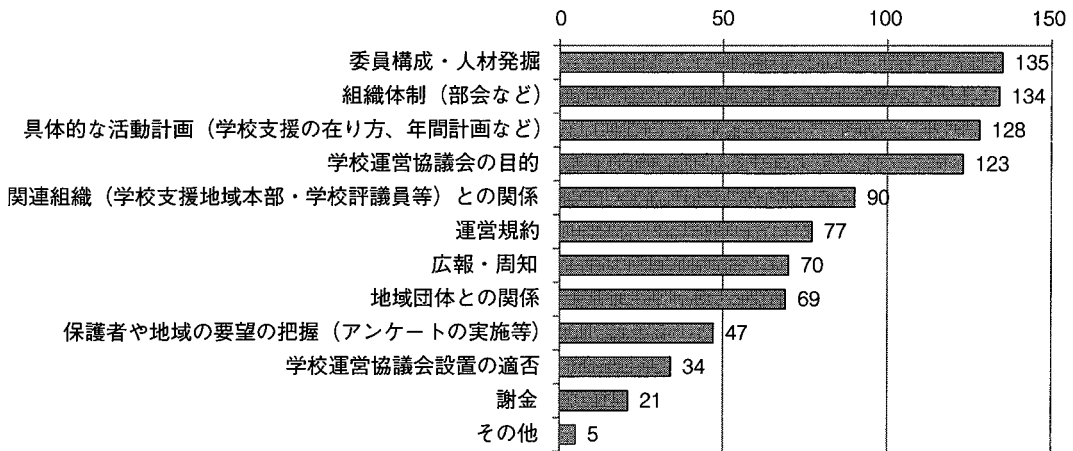


図5 準備委員会での検討事項 (単位: 校)

## (2) 指定において参考にしたもの

それでは、具体的な指定にあたり、いかなるものを参考にしただろうか。「組織体制」を検討する参考と、「活動内容」を検討する参考について、グラフにある11の項目を示し、「参考にした」「ある程度参考にした」「あまり参考にしなかった」「参考にしなかった」の4肢択一を求めた。グラフは、その結果を、「参考にした」の回答割合が多かった順に並べたものである<sup>ii)</sup>。

結果を示した [図6] [図7] からわかるのは、突出しているのが「市町村教育委員会の指導」ということである。指定の経緯としてどちらかと言えば教育委員会主導が多かったことを反映しているが、「ある程度参考にした」まで含めると約9割に及んでいる。

また、「管理職の意見」も多く、第3位に位置づいている。教育委員会と学校管理職という学校の内部管理・外部管理に責任を有する立場が多いのは、当然の結果といえるかもしれない。

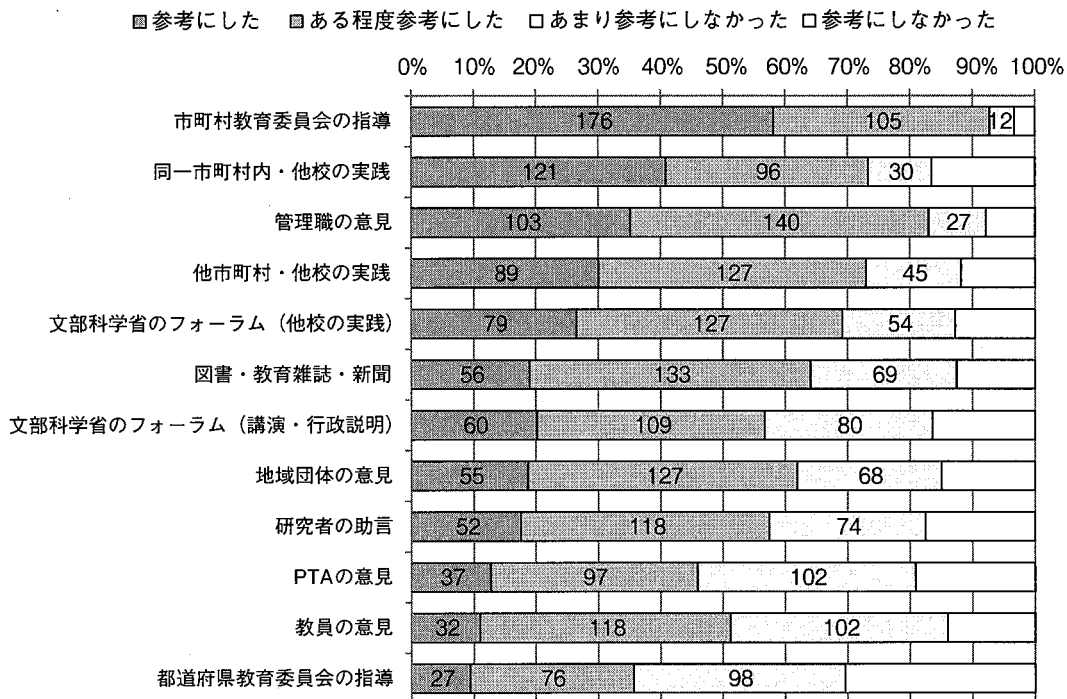


図6 組織体制を検討する際に参考にしたもの(単位:校)

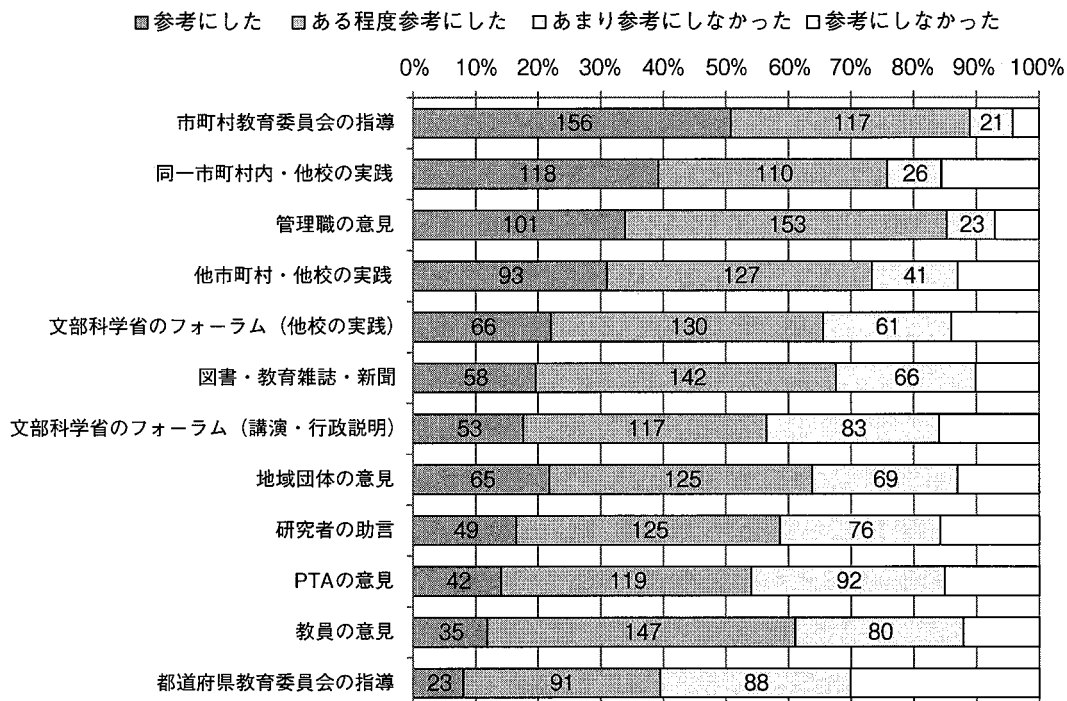


図7 活動内容を検討したとき参考にしたもの(単位:校)

他方注目されるのが、2番目に多い「同一市町村内・他校の実践」である。そもそも、同一市町村内にCS指定校が存在しなければこうした結果にはならない。これが第2位に来たことが、CS普及期の特徴を示していると言える。上位に来た背景としては、単純に近隣の動向が気になるということもあるだろうが、市町村教育委員会の意向を踏まえつつ、いかなる実践が可能か、その具体的な姿が示されている事例として参考になるものと考えられる。

同時に重要なのは、内生的要因である「地域団体の意見」「PTAの意見」「教員の意見」が低迷していることである。これら基本的アクターの意見を相対的に参考にしないまま、学校運営を議論する組織の在り方が形成されている可能性も示唆される。

### (3) 「他校への視察」の位置づけ

さて、前節で述べたように、「同一市町村内・他校」を参考にした学校が多いことも踏まえ、他校への視察がどの程度行われているのか確認する。視察先は、前節と同様、同一市町村と他市町村に分けて検討した。[図8]に示した通り、視察の経験「有り」と答えた学校は136校、「無し」が177校で、4割強が他校の視察に赴いていることがわかる。これらのうち、他市町村への視察経験は「有り」が105校であったのに対し、同一市町村内への視察「有り」が47校にとどまった。前節では、「同一市町村内・他校の実践」を参考にした学校が多いと述べたが、実際に赴いた例はそう多くないことがわかる。この背景には、電話等での照会、校長会等での情報交換、教育委員会等からの情報提供など、同一市町村固有の回路が存在しており、視察そのものの相対的な件数が低くなったことが推察される。

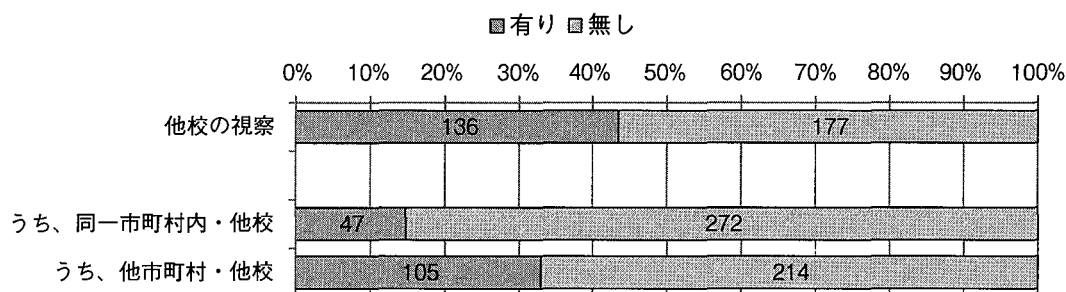


図8 他校への視察の有無 (単位: 校)

なお、視察校数は、同じ市町村へは「1校」が7割、他市町村へは「1校」が約半数となった[図9]。視察先選定の理由と、視察先を知ったきっかけとしては、[図10]に示す通り、「優れた成果が上がっていた」ことが最も多かったが、距離的に近いことも2番手になった。

また、その視察先を知ったきっかけは、大多数が教育委員会からの紹介である[図11]。教育委員会の指導のもとCS化が検討され、また、近隣に先行事例が出てきたことによる傾向であろう。

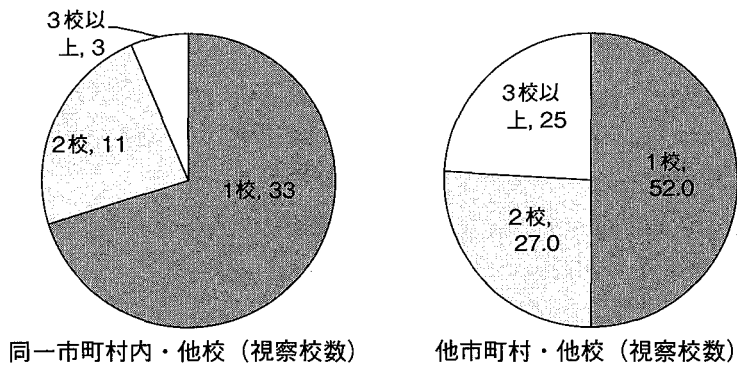


図9 他校への視察件数 (単位: 校)

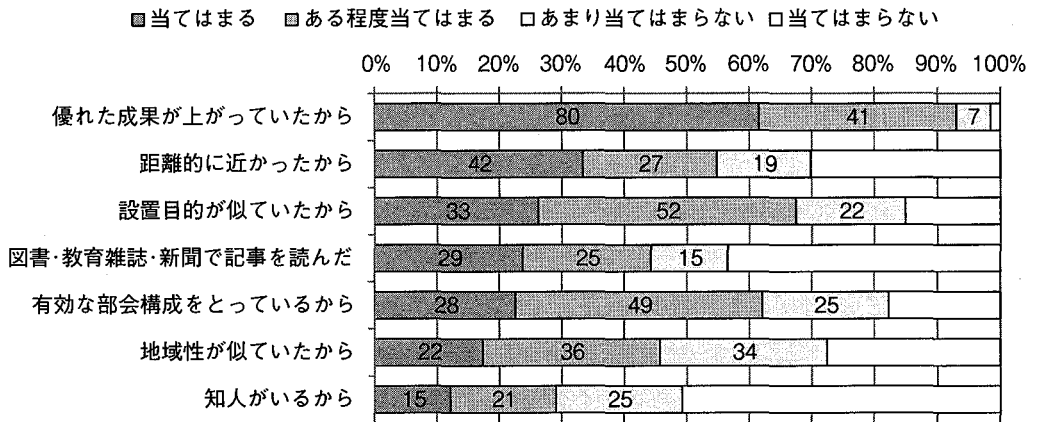


図10 視察先選定の理由 (単位: 校)

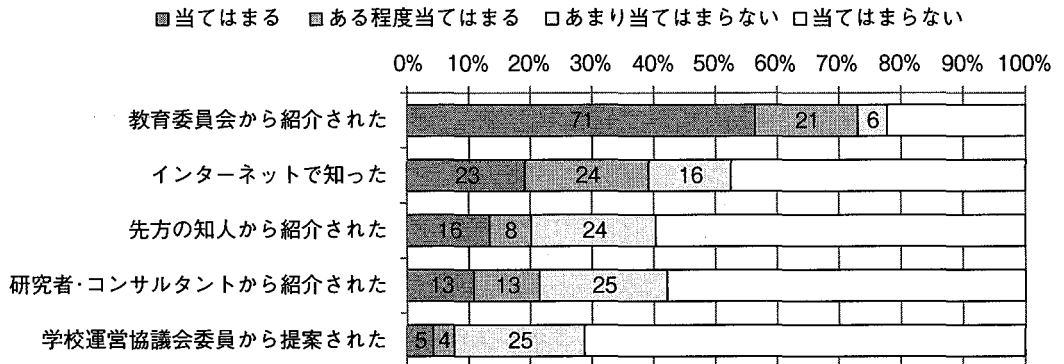


図11 視察先を知ったきっかけ (単位: 校)



最も参考になった事例において、特に参考にした事項を複数回答で挙げてもらった〔図12〕。その結果、最頻は、学校支援の在り方を中心とした「具体的な活動内容」で、「部会構成」がこれに次いだ。どのような組織体制で、どのような支援活動を行うか、という具体的な像を他の学校から得ていることがわかる。

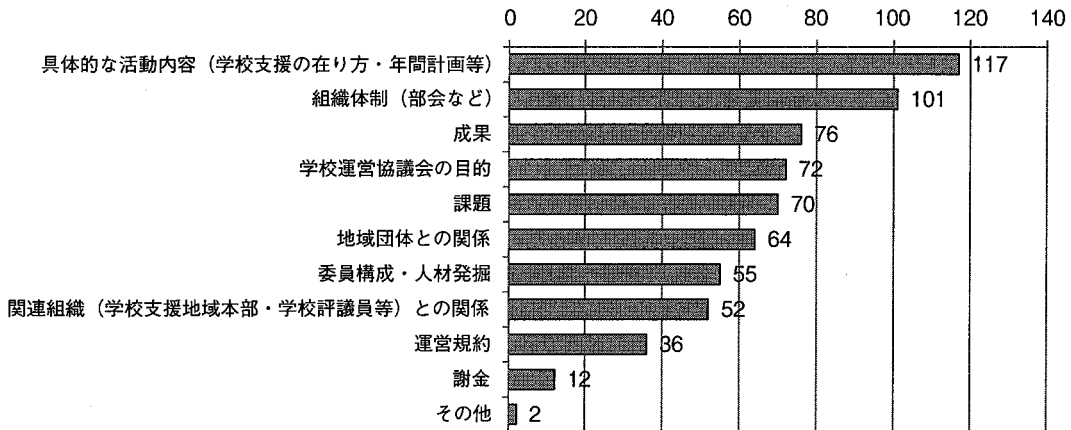


図12 最も参考になった事例での視察項目 (複数回答) (単位:校)

実際、これまで視察に行ったことのある学校名を具体的に3件まで挙示してもらい、回答を自治体別に分類したところ〔図13〕のようになった。突出しているのは京都府京都市である。京都市のCSは、現市長 (前教育長) によれば「学校応援団の典型」とも言えるもので、学校支援機能を重視したものである。福岡県春日市や東京都三鷹市も同様である。また、いずれも出版物がある<sup>iii</sup>。学校支援の在り方において著名な事例が選択されていることが確認される。

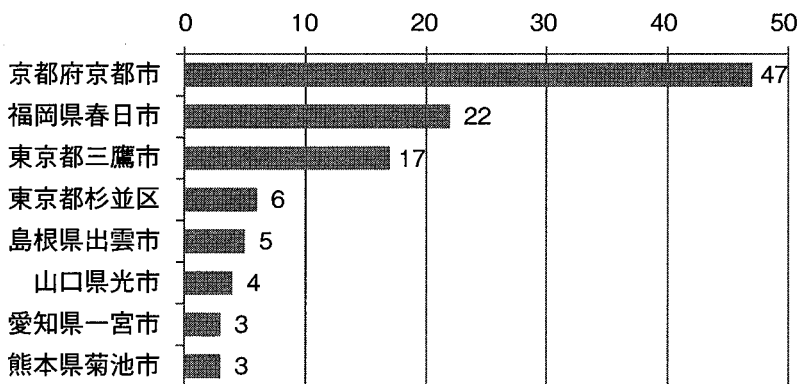


図13 視察先自治体名 (単位:挙げられた回数)

※この他、2回名前が挙げられた自治体が8自治体、  
1回名前が挙げられた自治体が37自治体であった

#### 4. 自治体先行例波及モデルと「他校への視察」の意味

次に、第2の課題である「自治体先行例波及モデル」の検討を行う。

[図14]は、「2011年度以前に指定された学校」の中で、「他市町村・他校」及び「同一市町村内・他校」への視察を行なった割合を示している。その際、自治体内指定順位が「初指定」「非初指定」で分けて見たところ、「他市町村・他校への視察」は、「初指定の学校」>「非初指定の学校」(5%水準で有意)だった。つまり、2011年度以前は、ある自治体で初めてCSを指定するにあたり、他の自治体に視察をする傾向が強いということである。

これに対し[図15]は「2012年度以降に指定された学校」を対象にしている。ここでは、「同一市町村内・他校への視察」で5%水準の有意差が出ており、「初指定」<「非初指定」となっている。つまり、より近年である2012年度以降は、ある自治体で2番目以降にCSに指定される学校は、同一自治体の先行事例を視察する傾向にあるということである。

もちろん、視察したことが、直ちにCS化につながることを意味するわけではないが、自治体先行例波及モデルの一端が計量的にも示唆されたと考えられる。

ところで、[図6][図7]にあるように、同一市町村内・他校の実践が、教育委員会の指導に次いでCS指定において参考にされている。では、同一市町村への視察有無がCSの機能状況に何らかの違いをもたらすのだろうか。

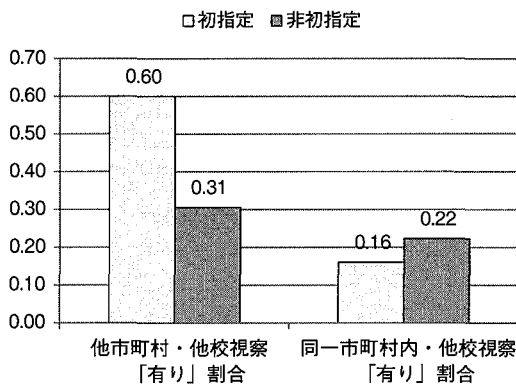


図14 視察「有り」割合  
(2011年度以前の指定校)

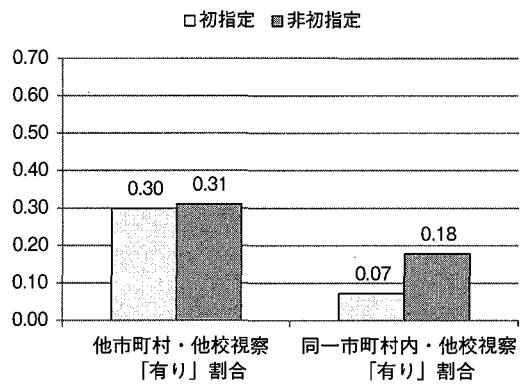


図15 視察「有り」割合  
(2012年度以降の指定校)

質問紙調査では、「学校運営協議会で頻繁に話題に出る項目」「コミュニティ・スクールの成果」についても大問を設けてある。紙幅の関係でこの結果を詳細に分析することはできないが、同一市町村内・他校への視察有無による有意差が見られたものを示すと、[図16]のようになる。概して視察「有り」の方が高い値を示しており、「地域の教育力の向上」・「家庭の教育力の向上」「学校と地域の情報共有」「保護者が学校に協力的に」「保護者や地域からの苦情が減った」がこれに該当す

る。他方、「教育課程の改善」「学校運営方針の改善」という法律に示された本来の権限事項においては、視察「有り」の方が低い値を示した。この背景には、[図 13] に示したように、学校支援を中心とした具体的な活動が視察で参考にされていることに関係していよう。また、教育課程や学校運営方針の改善に関わる内的過程は、視察で感得するのは難しく、目に見える活動レベルに注目が集まるのではないかと考えられる。

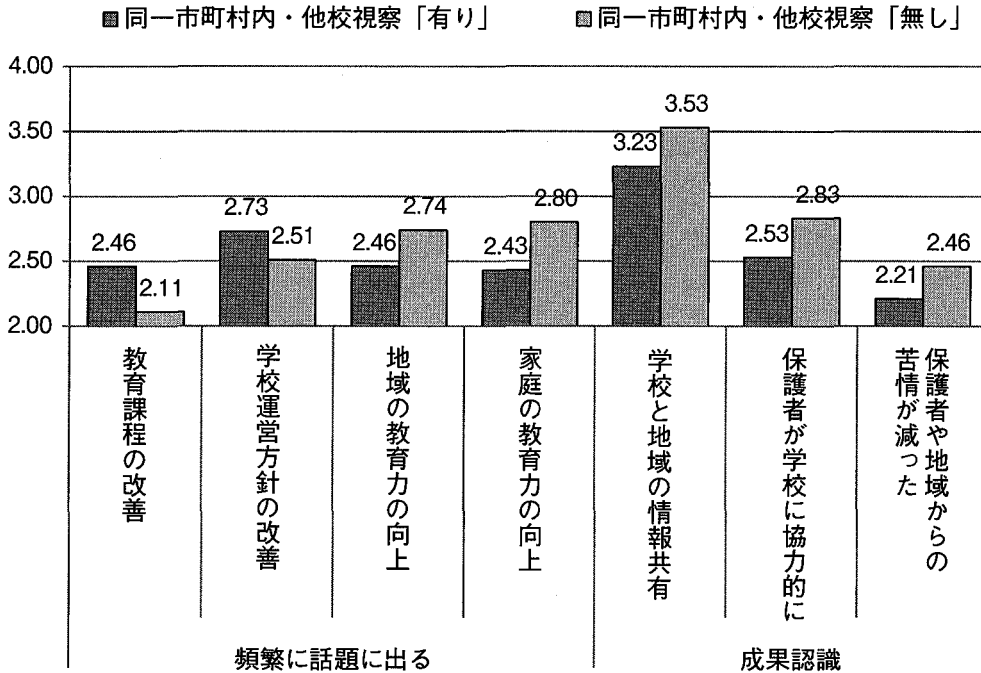


図16 同一市町村内・他校への視察有無別に見た機能の差異

※市町村内指定順位「非初指定」の学校にケースを限定した  
※いずれも5%水準で有意

## 5. 結果と示唆

以上の分析から分かることは、CS指定の際の参照行動は、様々な局面で教育委員会の意向に左右され、学校支援を重視する方向性に水路付けられていること、そしてその結果CSの機能自体も学校支援型となっていることである。

CSの全国動向は、しばしば「学校支援型コミュニティ・スクール」であると評価され(岩永2011)、その方向性の強化・固定化の問題性も指摘されている(仲田2015)。あくまで一つの形でしか無い「学校支援型」の展開が、なぜこれほどまでに普及しているのかについては、さまざまな仮説が提示されている。すなわち、「父母の権利意識の欠如と『対立なき協力』関係」(柳澤1991: 91-2)が続いてきたこと、校長が作成する学校運営の基本方針の承認という権限の広範さゆえ、返っ

て地域・保護者の具体的な関与を難しくしたこと(岩永2011)、教育委員会が学校支援の充実を期待していること、学校分権の不足や現行学習指導要領への時数的・内容的対応による教育課程の硬直化、学校の時間のなさ(仲田2014)などが挙げられている。

今回の結果は、「学校支援型」という方向性の強化・固定化の一要因として、教育委員会による水路づけと、相互参照による学校支援型の拡散が挙げられることを示唆するものである。仲田(2014)が述べるように、教育委員会は、CSに学校支援の拡大を期待している。その教育委員会が近年のCS指定を主導しているケースが多かったのは[図1]に示したとおりである。また、他校の先行例を参照する場合も多く、教育委員会による紹介のもと[図11]、学校支援の具体的内容を参考にし[図13]、その結果「学校運営方針」「教育課程」に関する議論は視察経験がある学校の方が低い結果となっていた[図16]。同一市町村内で参照関係が活発化することで[図14・15]、こうした流れは強まるかもしれない。

視察は、具体的な実践の態様を感得することで大いに参考になるものであるが、目に見える組織体制・支援活動というある種の「結果」や、分かりやすい「方法論」に注目が集まりがちである。学校の課題に即し、時間をかけて熟議を深めていく過程は一回の視察では必ずしも伝わるものではない。その意味では、視察の活発化は、熟議をいかに深めていくかという問題意識をむしろ遠ざける可能性も秘めている。[図6][図7]に見えるように、近年のCSが地域や学校の関係者の意見というよりは市町村教委の指導にその在り方を依存し、[図5]が示すように準備委員会等でも保護者等のアンケートが検討されることは必ずしも多くなかった。分権的な政策であるCSであるが、内生的な意見によりその在り方が定まってくわけではないという状況も見て取れるのである。

もちろん、以上については、ある一時点での動態であることに注意が必要であり、社会の複雑化にも促され、当初学校支援型だった各学校での取組の継続の中でCSの在り方が変容する可能性についても排除できない。これは、今後の研究課題とする。

#### 註

- i これに対し、近年は、教育再生実行会議が全校への設置を提案し(第6次提言;2015年3月)、それを受け、中央教育審議会が、その設置を努力義務化する動きがある(「CS設置は努力義務 中教審2部会 報告まとめ」2015年10月12日 日本教育新聞)。
- ii 学校の意思形成に関わる教師の情報収集活動を分析した学校経営研究会(1984)を参考にした。
- iii 京都府京都市については渡辺(2015)を、福岡県春日市については春日市教育委員会(2014)を、東京都三鷹市については貝ノ瀬(2010)を参照。

#### 文献・資料

- 青木栄一(2011)「分権改革と学校組織の変容」『日本教育経営学会紀要』(53) pp.148-153  
 伊藤修一郎(2006)『自治体発の政策革新:景観条例から景観法へ』木鐸社  
 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』37号  
 貝ノ瀬滋(2010)『小・中一貫コミュニティ・スクールのつくりかた』ポプラ社  
 春日市教育委員会(2014)『コミュニティ・スクールの底力』北大路書房  
 学校経営研究会(1984)『学校の意思形成に関する研究』文部省科学研究費補助金報告書(代表:吉本二郎)  
 佐久間邦友(2013)「一宮市」三鷹教育・子育て研究所 コミュニティ・スクール研究会『コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究報告書』pp.313-316  
 佐藤晴雄編(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の成果検証に係る調査研究』(文部科学省委託調査研究報告書)

- 佐藤晴雄 (2013) 「学校と地域を元気にするコミュニティ・スクール」『季刊教育法』(179), pp.92-95
- 佐藤晴雄編 (2014) 『コミュニティ・スクール指定の促進要因と阻害要因に関する調査研究報告書』(文部科学省委託調査研究報告書)
- 仲田康一 (2014) 「コミュニティ・スクールに対する教育委員会の役割」『季刊教育法』第 181 号 pp.36-41
- 仲田康一 (2015) 『コミュニティ・スクールのポリシークス』勁草書房
- 日高和美 (2007) 「学校参画制度の現状と課題」『教育制度学研究』(14) pp.201-206
- 松野泰一 (2013) 「長浜市」三鷹教育・子育て研究所 コミュニティ・スクール研究会『コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究報告書』pp.322-326
- 文部科学省 (2012) 『平成 23 年度「コミュニティ・スクールの推進への取組」に係る委託事業成果等報告書』
- 文部科学省 (2013) 「コミュニティ・スクールの指定状況 (平成 25 年 4 月 1 日)」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/shitei/detail/1311426.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1311426.htm) (最終訪問 2015 年 11 月 23 日)
- 文部科学省 (2015) 「コミュニティ・スクールの指定状況 (平成 27 年 4 月 1 日)」[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/shitei/detail/1358535.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1358535.htm) (最終訪問 2015 年 11 月 23 日)
- 柳澤良明 (1991) 「日本における父母と学校との新たな協力体制づくり」『学校経営研究』16 巻 pp.91-92
- 渡辺敦司 (2015) 「コミュニティ・スクール、『応援団』化も? 『必置』検討で」Benesse 教育情報サイト <http://benesse.jp/blog/20150611/p1.html> (最終訪問 2016 年 9 月 12 日)

#### 謝辞

本稿は科学研究費補助金 (課題番号 26780459) の成果の一部である

(2016 年 9 月 28 日受理)