

従来の地域連携の取り組みを活かした  
学校運営協議会導入と学校運営<sup>†</sup>  
—北海道K市の事例を手がかりとして—

小野瀬善行\*  
宇都宮大学大学院教育学研究科\*

宇都宮大学教育学部教育実践紀要 第4号 別刷

2018年2月28日



# 従来の地域連携の取り組みを活かした 学校運営協議会導入と学校運営<sup>†</sup> —北海道K市の事例を手がかりとして—

小野瀬善行\*

宇都宮大学大学院教育学研究科\*

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正に伴い、学校運営協議会制度の設置が努力義務化され、各市町村では同制度の設置・導入が始まっている。同制度の導入の先立ち学校評議員制度を始め学校と地域の連携のための取り組みがなされている中で、新たな制度の導入は学校現場の一層の多忙化を招くことにつながる。そのような状況で既存の制度や取り組みを活かしながら、さらに学校運営協議会制度を意義づける学校運営のあり方が問われていると言える。

そこで本稿では北海道K市、K市立T小学校の事例を手がかりとして、既存の制度や取り組みを活かしながら、学校運営協議会制度の構築を図った学校運営上の工夫を分析していく。

キーワード：学校運営協議会、地域連携、学校評議員

## 1. はじめに

地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正により、学校運営協議会制度の設置が努力義務化された。各市町村レベルにおいては、同制度の具体的な設置・導入に向けた施策が進められている。学校運営協議会の導入については、多くの先行研究が存在し、導入による学校改善の事例などが蓄積されている（例えば、佐藤（2016）大林（2015）など）。

しかしながら既に同制度の導入の先立ち、学校評議員制度をはじめとして学校と地域の連携のための取り組みが多くなされている学校現場の現状も看過することができない。新たな制度の導入は学校現場の一層の多忙化を招くことにつながる。そのような状況で既存の制度や取り組みを活かしながら、さらに学校運営協議会制度を意義づける学校運営が問われているといえよう。

そこで本稿では、北海道K市、K市立T小学校の事例の事例を手がかりとして、学校運営協議会制度

の導入に際して、既存の組織をどのように活かしながら制度設計がなされたのかについて分析する。

以下、学校運営協議会の現状、地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正についてまとめ、その上でK市の事例を検討していくことにしたい。

## 2. 学校運営協議会の概要

学校運営協議会制度は、学校と地域住民・保護者が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となる「地域とともにある学校」に転換するための仕組みである。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を進めていくことを狙いとしている。

2017（平成29）年4月1日現在、学校運営協議会を設置している公立学校数は、46都道府県内で3,600校となっている。内訳は、幼稚園115、小学校 2,300、中学校1,074、義務教育学校24、中等教育学校1、高等学校65、特別支援学校21となっている。

従来までの「地域に開かれた学校」から一歩踏み出し、「地域でどのような子供たちを育てるのか、何を実現していくのか」という目標やビジョンを地域住民・保護者と共有」することが目標とされている。

国の定義によれば、コミュニティ・スクールとは、「学校運営協議会」を設置している学校のことを指

<sup>†</sup> Yoshiyuki ONOSE\*: Introduction of Community School board and School management  
Keywords : Community School, Management

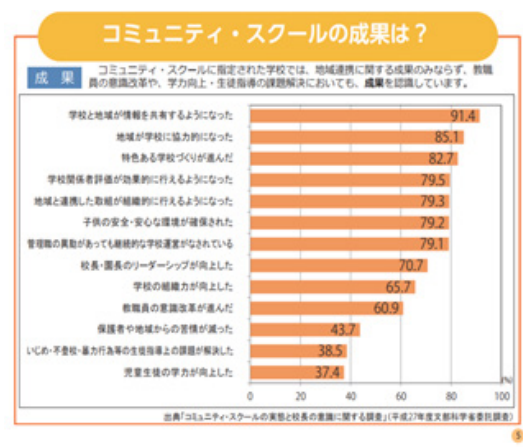
\* Graduate School of Education, Utsunomiya University

連絡先 : yonose@cc.utsunomiya-u.ac.jp

す。尚、名称は、各地方自治体によって変更することが可能となっている。

学校運営協議会を通じ、保護者や地域住民などが校長と共に学校運営に責任を負うこと、校長が作成する学校運営の基本的な方針に保護者や地域住民などの意向を反映させることを目的とする。学校運営の基本的な方針とは、教育課程の編成や教育委員会規則で定める事項をいう。

<図1>



学校運営協議会制度の成果については、文部科学省のまとめによれば、<図1>のようになっている。

校長は、承認された学校運営に関する基本的な方針に沿い、その権限と責任において具体的な学校経営を行うものとされる。あくまで学校運営の責任者は校長であり、個別具体的な権限の行使まで学校運営協議会に承認を得る必要はない。

当該学校の運営全般について、広く保護者や地域住民などの意見を反映させる観点から意見を申し出ることができるとされている。意見の内容としては、学校管理規則の見直しや学校の裁量拡大、教育課程やその実施状況などについての意見を想定している。

また、当該学校の運営の基本的な方針を踏まえて実現しようとする教育目標、内容などに適った教職員の配置を求める観点からの意見が想定されている。しかし分限や懲戒は意見の対象とならない。

さらに、市町村教育委員会の内申権、校長の意見具申権に変更は生じないとされる。学校運営協議会の意見にかかわらず、校長は意見具申を行うことが可能であり、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申をまっけて任用を行う。ただし、学校運営

協議会の意見に留意する必要があるとされ、任命権者は、意見を尊重しなければならない。

## 2. 学校運営協議会導入までの政策的変遷

これらの制度は、欧米の「学校理事会」「学校協議会」といった、保護者が学校運営に直接参加するものを参考に日本に紹介された経緯がある。1960年代以降、権利的及び政治的に保護者の学校参加の要求が高まり、そのための制度が構想された。

特長は、保護者の学校運営への関与を実質化するために、理事会や協議会の権限が強く、校長の選任・契約、学校方針の承認など、保護者の学校運営への実施的に権限を持った参加が目指されていた点である。これに対して、日本においては、中央統制的・官僚主導な学校制度の整備がなされてきた背景から、保護者や地域住民を「学校づくり」のパートナーとする必要性や認識が弱い状況が続いており、欧米のような議論は惹起しなかった。

日本において法制上初めて保護者や地域住民の学校参加が設置されたのは、2000（平成12）年の学校教育法施行規則改正により誕生した、学校評議員制度である（同施行規則第49条）。学校評議員は、明確に保護者から選任されるとは記述がないものの、小学校等の設置者の定めるところにより、当該小学校等の職員以外の者で「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、学校評議員を当該小学校等の設置者から委嘱される。学校評議員の職務は「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」こととされている。このような規定から明確であるように、地域住民や保護者から選任されることが明記されておらず、また、学校運営への参画も校長の発議を基本とした意見表明であり、限定的であることがわかる。

その後、教育改革国民会議（2000年）の中で、「新しい時代の新しい学校づくり」の課題のひとつとして「新しいタイプの公立学校（コミュニティ・スクール）」の設置が提案される。地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（コミュニティ・スクール）を市町村が設置することの可能性が検討された。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校運営とその成果のチェックは、市町

村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行うという制度設計であった。このような制度の原型は、アメリカ合衆国におけるは、アメリカ合衆国の「チャーター・スクール」(Charter School)にあるとされ、結果責任に基づく学校運営を基本として、校長のリーダーシップをより強化し、教育委員会も大きな役割変容が前提とされていた。

その後、中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」(2004年)の中で、地域が運営に参加する新しいタイプの公立学校(地域運営学校)のあり方について議論がなされている。このような公立学校が目指されるべき意義として、以下のような論点が整理されている。

まず、地域が公立学校の運営に参画する意義である。公立学校の管理運営に保護者や地域住民が参画することにより、学校の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とともに、地域の創意工夫を活かした、特色ある括弧づくりが進むことを期待されている。

次に、制度化にあたっての基本的考え方が改めて示されている。地域学校運営は、学校運営の在り方の選択肢を拡大する一つの手段として、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断により設置する。保護者や地域住民の学校運営への参画を制度的に保障するため、保護者等を含めた学校運営に関する協議組織(学校運営協議会)を設置する。学校運営協議会は、教育計画、予算計画の方針などの学校運営の基本的事項について承認をする。学校運営協議会は、校長や教職員の人事について任命権を有する教育委員会に対して意見を述べ、教育委員会はその意見を尊重して人事を行う。さらに学校の創意工夫を活かした様々な取組が可能となるよう、校長の裁量権の拡大が重要と位置づけられた。

上記の答申を踏まえ、地方教育行政の組織及び運営に関する法律が2004(平成16)年に改正され「学校運営協議会」が導入されている。

これらの政策的背景には、「ガバナンス」という概念の広がりを受容を看取することができる。ガバナンスとは、企業・自治体などの管理運営を、その活動に様々な関係を持っている利害関係者(stakeholder)の相互利益を実現することを意図して、それらの利害関係者の参加と協働によって行うしくみをいう。従来までの政府や行政組織に見られる、ガバメント(government)といわれる階層的な官僚制組織に基づ

くトップダウン構造での管理運営に対して、ガバナンスは非階層性を特徴とし、協治などと訳されることもある。学校評議員制度から学校運営協議会制度への動きは、学校と親・地域住民との関係を「連携・協力」だけではなく「学校運営への参画」まで求めて捉え直そうとする議論・施策といえる。

このような流れに加え、2010年代においては、「地方創生」や「地域の活性化」が学校に関する政策の上で重要な要素となっている。例えば、2014(平成26)年に施行された「まち・ひと・しごと創成法」に基づき、今後目指すべき将来の方向を提示した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、これを実現するための目標や施策等を提示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。同戦略の中には、学校を核とした地域活性化及び地域に誇りを持つ教育を推進するとともに、公立小・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援を行う旨が盛り込まれている。

同法に基づいて2015年に策定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、学校を核とした地域力強化の観点から、全公立小・中学校において、学校と地域が連携・協働する体制を構築するために、コミュニティ・スクールや学校支援地域本部等の取組を一層促進する旨が示された。

学校教育を通じた「地方創生」という視点が導入されたのであり、児童生徒に「地域への愛着や誇り、地域課題を解決していく力」が求められるという発想が求められている。

2015(平成27)年の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」においては、これからのコミュニティ・スクールの仕組みの在り方について、以下のような改正点が述べられている。

まず、学校運営協議会の目的として、学校を応援し、地域の実情を踏まえた特色ある学校づくりを進めていく役割を明確化する必要があるということである。現行の学校運営協議会の機能(校長の定める学校運営の基本方針の承認、学校運営に関する意見、教職員の任用に関する意見)は引き続き備えることとした上で、教職員の任用に関する意見に関しては、柔軟な運用を確保する仕組みを検討することの必要性が認識されている。さらに学校運営協議会において、学校支援に関する総合的な企画・立案を行い、

学校と地域住民等との連携・協力を促進していく仕組みとする必要があることが述べられた。また、校長のリーダーシップの発揮の観点から、学校運営協議会の委員の任命において、校長の意見を反映する仕組みとする必要性、小中一貫教育など学校間の教育の円滑な接続に資するため、複数校について一つの学校運営協議会を設置できる仕組みとする必要性、以上ことが論点として出されている。

### 3. 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正

上記答申を踏まえ、2017（平成29）年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正された。以下、新たに改正された条文を引用していく。

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。

### 2 学校運営協議会の委員は、次に掲げる者について、教育委員会が任命する。

一 対象学校（当該学校運営協議会が、その運営及び当該運営への必要な支援に関して協議する学校をいう。以下この条において同じ。）の所在する地域の住民。

二 対象学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者

三 社会教育法第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

四 その他当該教育委員会が必要と認める者

### 3 対象学校の校長は、前項の委員の任命に関する意見を教育委員会に申し出ることができる。

4 対象学校の校長は、当該対象学校の運営に関して、教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項について基本的な方針を作成し、当該学校の学校運営協議会の承認を得なければならない。

5 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。

改正のポイントは、第一に、学校運営協議会の設置が努力義務化された点にある。旧法では「置くことができる」という任意設置の方針であったが、「置くように努めなければならない」とされた。また、従来までは学校運営協議会は「当該指定学校ごとに」設置されることになっていたが、「二以上の学校について」置くことができるようになり、義務教育学校の導入に伴い、小中連携型・小中併設型の一貫校を念頭に置いた改正がなされたといえる。第二に、学校運営への必要な支援についても協議することが明文化された点である。

また、同法第2項第3項に規定されている、「地域学校協働活動推進員」とは、社会教育法改正により新たに規定されたものである。「地域学校共同活動推進委員」とは、教育委員会が「地域学校協働活動の円滑かつ効果的な実施を図るため、社会的信望があり、かつ、地域学校協働活動の推進に熱意と識見を有する者のうちから」（第9条第1項）委嘱するもので、「地域学校協働推進員は、地域学校協働活動に関する事項につき、教育委員会の施策に協力して、地域住民等と学校との間の情報の共有を図るとともに、地域学校協働活動を行う地域住民等に対する助言その他の援助を行う」（同条第2項）ことが目指されている。

## 4. 北海道K市における事例

### (1) K市の現状

以下では北海道K市の事例を検討していく。K市は道東に位置し、石炭や漁業などの主要産業の衰退とともに税収や人口の減少に直面しており、典型的な地方都市であるといえることができる。近年は少子高齢化や生活保護世帯率の高止まりなどの問題もある。いわば大都市部に比べて地域の人材やリソースは限られており、そのような状況を踏まえて学校と

地域との連携を図る学校運営が求められているとい  
うことができる。

K市は、2003（平成15）年より、学校評議員類似  
制度として「学校運営協議会」の名称でK市版「学  
校運営協議会」を導入し、PTA、町内会、ボランティ  
アの代表、商工農漁業者、民間企業、健全育成見識  
者などにより、5～7名の委員による協議会を設置  
し、校長の求めに応じ、年5回程度の会議を開催し  
ていた。そこでK市では、「コミュニティ・スкуль  
ル協議会」という名称の組織を新たに設置し、この  
「コミュニティ・スクール協議会」を設置した学校を、  
コミュニティ・スクール（文部科学省が言う学校運  
営協議会が置かれた学校。以下CSと略記。）と称し  
ている（平成25年度から研究事例校で実施）。導入  
数は以下の表1の通りである。

<表1>

小学校:27校（市立:26校、国立:1校） 児童数:8,102人（男:4, 150人、女:3,952人） 中学校:17校（市立:15校、国立:1校、 学校法人立:1校） 生徒数:4,423人（男:2, 179人、女:2,244人） このうち、小学校6校、中学校2校が コミュニティ・スクールとなる。
---

K市「平成28年度学校基本調査結果」より

改めて導入されたCS協議会について、その目的  
は以下のように規定されている<sup>1</sup>。

協議会は、教育委員会及び校長（園長を含む。以  
下同じ。）の権限及び責任の下に、保護者及び地域  
住民等の学校運営への参画及び学校との連携強化を  
進めることにより、学校と保護者及び地域住民等が  
相互に信頼関係を深め、一体となって学校運営を改  
善し、及び子どもたちの豊かな学びと育ちを創造す  
ることを目的として設置する。

また、その構成員については以下のような規定と  
なっている<sup>2</sup>。

協議会の委員は、15名以内とし、次の各号に掲  
げる者のうちから、教育委員会が任命する。

- (1) 当該コミュニティ・スクールに在籍する幼  
児、児童及び生徒の保護者
- (2) 当該コミュニティ・スクールの所在する地  
域住民
- (3) 当該コミュニティ・スクールの校長その他  
の教職員
- (4) 前3号に掲げる者のほか、教育委員会が適  
当と認める者

## (2) K市立T小学校における学校運営上の配慮

以下では、K市立T小学校における取り組みを検  
討していくこととしたい。T小学校はコミュニティ・  
スクールのひとつであり、同校のM校長先生は、K  
市教育委員会総括指導主事（前職）としてK市版学  
校運営協議会制度の導入の中心にいた方である。換  
言すれば制度設計の中心にいた方であり、実際の制  
度設計の経験を踏まえ、校長としてどのような組織  
づくりを心がけているのかについて聞き取り調査<sup>3</sup>  
を行うことに大きな意義があるのではないかと考え  
た。

K市T小学校は、K市内でも有数の歴史を有し、  
祖父母の世代から同小の卒業生であるという地域住  
民も少なからず存在する。そのような歴史を背景と  
して、T小学校には以下のようなボランティア組織  
が存在し、活発に活動していたという経緯がある。

①傘踊りボランティア：地域の方から大変強い思  
い入れ。傘踊りは運動会等で披露する。毎年、傘を  
修理するボランティアが古くから学校に出入りして  
いる。（しかし、学校の先生方は異動があるため、  
あまり「思い入れ」は強くないという事情もある。）

②図書ボランティア：保護者・OB・OG 決まっ  
た曜日に読み聞かせ活動、図書館の業務を図書委員  
会の児童とともにを行う。

### ③登下校時の見守り隊

しかしながら、これらの活動は、基本的にPTA  
活動として位置づき、参加者が保護者に限定されて  
いた。M校長先生は、これらの遺産を活かしながら、  
「これらの既存のボランティアについて、無理をせ  
ずに連携・協力を広げ、深めるために『学校運営協  
議会』を位置づけるというコンセプトが大切ではな  
いか」という考えをもっており、さらに従来から行  
われていた学校評議員制度（釧路市版学校運営協議

会。年間8回～10回程度の実施状況)の「延長」として考えることが効果的であろうという認識をもっていたという。さらに言えば、従来までのボランティア活動や地域との連携事業に「横串」を通し、それぞれの課題や目標を改めて共有することを狙いとする。自分の地域と学校がwin-winの関係にならなければ意味はないという思い入れがあったという。

そのためにも、M校長先生はPTA(保護者・OB・OG)のみならず、他の参加者への学校運営への門戸を開くという発想、地域の学校という「当事者意識」の醸成を重要な鍵ととらえていた。その際、T小学校においては、地域文化の担い手(傘踊りなど)の減少という危機感を学校として共有したことがポイントになっているという。

さらにM校長先生の話からは、同制度の導入後の会議においては「苦情」めいたことも入っているが、参加者からの「顔の見える意見」であるため、児童の指導に活かすことができると前向きに捉えるべきではないかと述べられた。顔の見える、共有できる意見にすることが学校運営協議会制度をはじめとする地域と学校の連携事業の運営上重要であることがわかる。

各校の取り組みに加え、K市では独自に地域学校協働本部事業を活用し、地域コーディネーターを配置し、学校運営協議会関連の会議を行う際の企画や広報について行うことで、地域連携教員や教頭先生の負担の軽減が図られていることも重要なポイントであるといえる。地域学校協働本部事業とは、「地域とともにある学校づくりを目指すコミュニティ・スクールの推進とともに、学校支援ボランティアの活動である読み聞かせや登下校の見守りといった活動を基盤に、学校での学びを地域に生かし、地域の教育資源を学校の教育活動に生かすことで、より地域と学校が目的を共有し連携・協働して、地域全体で子供の成長を支えていこうとすることを目的」とした制度である。学校と地域学校が連携し、両者の一体的・効果的な推進が目指されており、コミュニティ・スクール指定校を中心に「地域コーディネーター」を依頼し活動を行うとともに、教育支援課に「統括コーディネーター」を配置していることが特徴である。

この他、土曜日を活用した教育活動をして保護者や地域の方が参加しやすい教育活動の実施を心がけていること、東日本大震災を契機に津波に関する危機感が高まるなかで「防災教育」という統一的なテ-

マを設定し、避難訓練の共同実施などを行うなど地域と学校の連携のための授業が展開されている。

## 5. まとめと今後の課題

これまで北海道K市立T小学校の事例を手がかりとして、学校運営協議会の導入下における学校運営のあり方について考察を進めてきた。すでに多くの事業が実施されている中で、新たな制度の導入はとすれば学校運営の中で「スクラップ・アンド・ビルド」が行われず、組織が幾重にも誕生し、担当者の多忙化が進んでしまう可能性が高い。そのような中で、従来までの地域連携の成果や遺産を活かすといった、「広まり・深まり」を意識した学校運営の重要性、地域の方との問題や危機感の共有を軸にした組織づくりや共通認識の重要性を改めて確認することができた。

今後は、T小学校以外の事例も含めた他校の事例を分析すると共に、地域の方達からの聞き取り調査を含めて地域連携を更に進めていくための学校運営のあり方やそのための条件整備の方法について稿を改めて考察をしていきたい。

## 参考・引用文献

佐藤晴雄(2016)『コミュニティ・スクール「地域とともにある学校づくり」の実現のために』エデル研究所

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

武井哲朗(2015)『コミュニティ・スクールのポリティクス』勁草書房

貝ノ瀬滋(2017)『コミュニティ・スクール入門』一藝社

## 参考文献

<sup>1</sup> K市コミュニティ・スクール協議会の設置等に関する規則 第3条

<sup>2</sup> 同 第5条

<sup>3</sup> これらの聞き取り調査は、2017(平成29)年7月25日の電話による聞き取り調査を基本として、2017(平成29)年8月24日の同校へ訪問した際に行ったものである。

<sup>4</sup> K市教育委員会『コミュニティ・スクールのすすめ方』(平成28年度作成) p.6

平成29年10月31日 受理





# Introduction of Community School board and School management

Yoshiyuki ONOSE\*

\* Graduate School of Education, Utsunomiya University