

学校支援地域本部と学校運営協議会の連携の実態

——全国アンケート調査の結果から——

志々田まなみ*・熊谷慎之輔**・天野かおり***
佐々木保孝****

1. 研究のねらい

本論は、従来の学校から「地域とともにある学校」へと変革をめざす学校運営の様態を明らかにすることをねらいとし、学校支援地域本部と学校運営協議会とを連携させた取り組みを実施している学校の特徴を、全国アンケート調査の結果から分析しようとするものである。

「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」が、教育基本法第13条に掲げられて以降、地域住民による学校運営への参画の方策が模索され続けている。なかでも、学校運営協議会制度（この制度を導入した学校は一般にコミュニティ・スクールと呼ばれる）は、その中核に位置する教育制度の一つであり、平成25年6月14日閣議決定された「教育振興基本計画」の「成果目標8」にも、コミュニティ・スクールを全公立小・中学校の1割に拡大することが明記され、その達成が目指されている。

しかし、この制度はもともと学校選択制等と同様に学校教育制度そのものの改革を主眼にすえた取り組みであり、「校長を含む教員の採用について任命権者に意見を言うことができる」権限等、学校運営の重要な権限を地域住民も持つことへの学校側の抵抗は大きく、制度の進展の障害になっていることは、課題としてしばし

ば指摘されるところである。これまで教員と教育行政によって担われることの多かった学校運営や教育活動の充実・改善という教育課題を、地域住民や保護者が主体的に取り組んでいけるようになるためには、「協働」あるいは「共助」といった考え方、住民参画のための手法などが地域や地域住民の間にどれほど定着しているかが、重要な鍵となる。そのため、教育振興基本計画にも、「活力あるコミュニティが人々の学習を支え、生き抜く力をともに培い、人々の学習がコミュニティを形成・活性化させる」ための、「学校や公民館等を拠点とした多様な人々のネットワーク・協働体制の確立」が重要だとある。

その意味で、平成23年度から開始されてきた「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の各種の取り組みは、教職員、地域住民のエンパワメントを射程に入れた教育事業として、注目することができるだろう。そのなかでも「学校支援地域本部」は、豊富な社会体験を持つ地域住民や保護者が学校支援ボランティアやスクールサポーターとなり、学校・家庭・地域の連携協力を組織的に進めていくことを、地域コーディネーターや、教職員、社会教育関係者が支援するものであり、社会全体の教育力の向上、あるいは生涯学習成果の循環の促進が企図されている。こうした取り組みは、「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」による「地域とともにある学校」づくりを考えるうえで参考となるだろう。

* 広島経済大学経済学部准教授

** 岡山大学院教育学研究科准教授

*** 下関市立大学経済学部准教授

**** 天理大学人間学部准教授

ただし、学校支援地域本部にも、いくつかの問題が指摘されている。現在、国の補助事業（国補助1/3、都道府県補助1/3、市町村補助1/3）として実施されているが、制度的な位置づけが弱いことや、それにもなつて活動の全体方針を検討したり、実際の取り組み企画・運営できるような組織体の整備が不十分であるために地域コーディネーター等の個人の働きに依存しがちであることなど、事業運営の継続性や安定性に課題を抱えていることがよく指摘される。その点でいえば、コミュニティ・スクールは学校支援地域本部に比べて制度としての強みをもつ。「地方教育行政の組織および運営に関する法律」に基づき設置された学校運営協議会の位置づけは重く、継続が危ぶまれることは少ない。しかしそれゆえ、委員一人ひとりの責任や負担は重く、適切な人材を確保することが難しいことや、学校運営協議会で話し合われた方針に基づき活動を実行に移す人々をいかに確保していくかなどが課題となっている。

このようなコミュニティ・スクールと学校支援地域本部の双方に潜む問題を乗り越えるには、互いの弱みを補い、それぞれの強みをいかして両者を連携させて取り組んでいくのが有効な手

立てと考えられる。実際、2012年度のコミュニティ・スクール指定校1,183校のうち、学校支援地域本部にも取り組んでいる学校は、477校（指定校のうちの40.3%）にもものぼっており、こうした両者の有機的な連携は、今後の「地域とともにある学校」の学校経営のあり方として、大いに期待されているところでもある。

2. アンケート調査の概要と回収率

文部科学省によってとりまとめられた2012年度の2種類の学校リスト、すなわち学校運営協議会制度導入校（コミュニティ・スクール）リストと、「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」にもとづく学校支援地域本部として国庫補助をおこなっている学校のリストとを照合し、両方を実施していることが確認された全国464校（学校支援地域本部数で）に対し、2013年8月～2013年9月にかけて、質問紙を配布し、調査を実施した。アンケート協力校数は242校（52.1%）、そのうちの有効回答数は215（46.3%）である。学校種としては、小学校139校（64.7%）、中学校75校（34.9%）、小中学校1校（0.005%）であった。アンケート調査の項目については、表1のとおりである。

表1 アンケート項目

①学校種	⑪教員と地域住民との協働による学校支援活動の有無
②学校運営協議会・地域教育協議会の設置年度	⑫地域教育協議会の有無
③学校運営協議会制度導入の経緯	⑬地域教育協議会のメンバー構成と運営
④学校運営協議会の構成人数	⑭学校支援地域本部の企画・運営の方針
⑤年間の学校運営協議会の開催数	⑮学校運営協議会と学校支援地域本部の活動を同時に実施する運営方式のメリット
⑥学校運営協議会の構成員	
⑦学校運営協議会内での学校支援地域本部の活動状況の取り上げられ方	⑯学校運営協議会と学校支援地域本部の活動を同時に実施する運営方式のデメリット
⑧地域コーディネーターの人数	
⑨地域コーディネーターが学校運営協議会の委員であるか	⑰学校運営協議会と学校支援地域本部を連携させた運営体制の成果
⑩学校支援地域本部における活動の内容	

3. 学校運営協議会の構成

学校運営協議会の委員の人数や構成等については、学校の実態等に応じて教育委員会が判断することが望ましいと考えられることから、法律において定められておらず、通常は学校の規模、あるいは地域の状況やニーズに応じて、各教育委員会の規則等で人数や構成が定められることとなっている¹⁾。

そこで、まずはその実態についてたずねた。図1は学校運営協議会の人数を表したものである。「15名」(19.5%)と回答した学校が最も多く、次に「10名」(17.2%)と続く。委員数が10名から15名の間と答えた学校が全体の7割をしめている。

また図2は、学校運営協議会の正式な委員となっている教職員についてたずねた結果をとりまとめたものである。「校長」は208校(96.7%)とほとんどの学校で正式な委員となっており、「副校長・教頭」が委員である学校も150校(69.7%)にのぼっている。素データを見る限り、「教員

は委員に入っていない」と回答した12校(5.5%)の学校以外で、「校長」と「副校長・教頭」のいずれも委員ではない学校は1校のみであった²⁾。つまり、多くの学校において学校運営協議会には学校管理職が参加しているのである。それに加え、校務分掌として学校運営協議会の担当をしている教員が正式な委員となっている学校も82校(38.1%)とおよそ4割、一般教員で委員になっている学校も29校(13.4%)あることが確認された。

2013年度の一年間に開催された学校運営協議会の回数をまとめた結果が、図3である。もっとも多かったのが「年3回」であり、59校(27.4%)であった。その後、「年4回」(15.3%),「年6回」(13.9%)と続くが、それ以外は「年2回」から「年15回」まで多岐にわたっていることが確認できるだろう。ここまで2つの調査結果を見る限り、学校運営協議会の構成人数や、協議に関わる校内教員には、全体的な差はあまりみられなかったが、会議の回数については学校ごとに大きく異なっているといえよう。

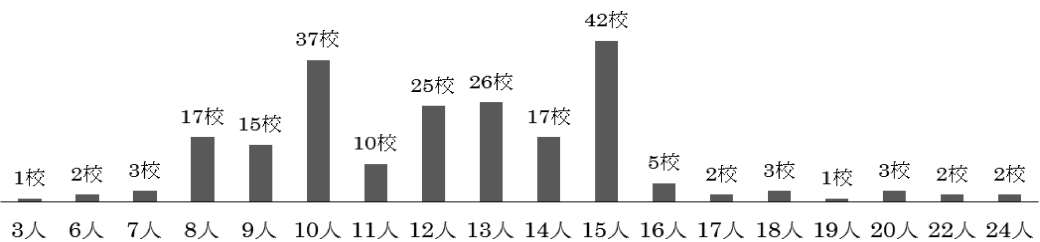


図1 「学校運営協議会」の構成人数

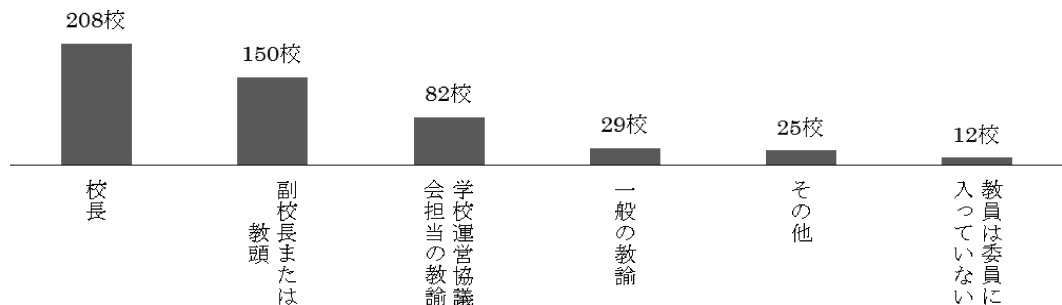


図2 「学校運営協議会」の委員に入っている校内職員(複数回答)

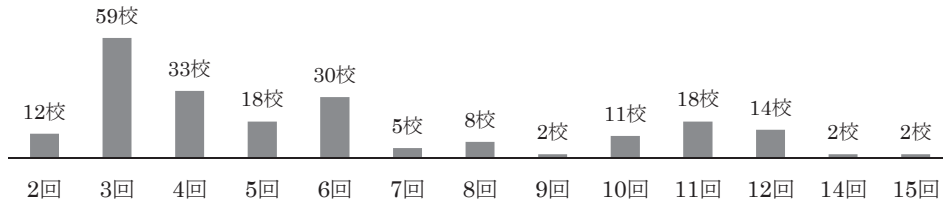


図3 一年間に開催された学校運営協議会の回数 (2013年度)

4. 学校運営協議会における学校支援地域本部の位置づけ

図4は、「学校運営協議会内での学校支援地域本部の活動状況の取り上げられ方」についての結果を示したのである。「報告事項として活動の状況が知らされることがある」(32.7%)がもっとも多く、「審議事項として頻繁に取り上げられている」(30.8%),「特別に審議する必要性が生じたときに取り上げられている」(27.5%)の順になっている。「学校支援ボランティアの活動が話題にのぼることはほとんどない」

と回答したのは9%にすぎず、学校運営協議会において学校支援の活動が重視されていることがわかる。

またそのことは、学校支援地域本部の「地域コーディネーター」が、学校運営協議会の委員に入っているかをたずねた結果(図5)からも明らかだ。すなわち、回答校のうち、7割近い学校運営協議会には、地域コーディネーターが委員として入っており、両者をつなげ、連携を図るうえで、地域コーディネーターが重要な役割を担っていることがうかがえる。

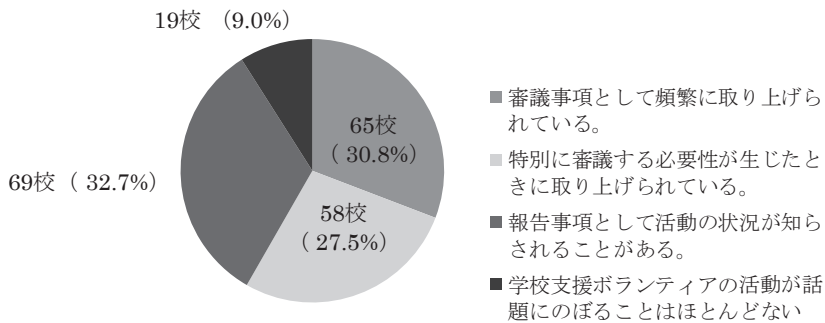


図4 学校運営協議会内での学校支援地域本部の活動状況の取り上げられ方

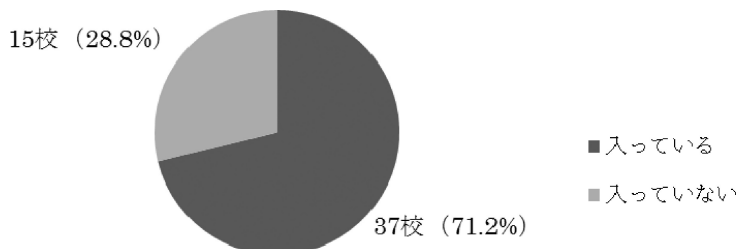


図5 地域コーディネーターが、学校運営協議会の委員に入っているか

5. 学校運営協議会と学校支援地域本部の連携の様態

本研究グループでは、これまで学校運営協議会の方針に基づく学校支援活動を組織的に展開していくためには、学校運営協議会と、学校支援地域本部の活動を推進する組織と位置付けられている地域教育協議会（名称は異なっても同様の機能をもつ組織も含む）との連携体制を確保する必要があることを、ヒアリング調査の結果などから明らかにしてきた³⁾。

しかし、この地域教育協議会は、学校支援地域本部が文部科学省の委託事業だった際に提示された、運営組織のモデルにすぎない。そのため、すべての学校支援地域本部に地域教育協議会が設置されているわけではないことや、学校運営協議会がこの機能を担っている事例などが存在することが明らかとなっている。そこで今回の調査では地域教育協議会の有無を調べることにした。その結果を示したのが、図6である。

地域教育協議会が存在しないとした学校が

75.2%、地域教育協議会があると回答したのは24.8%という結果となった。つまり、学校運営協議会と地域教育協議会との二馬力で「連携推進母体」をすすめる仕組みをもっている可能性のある学校は、全回答校のうち1/4程度であることがわかった。

残り3/4の学校では、地域教育協議会は存在せず、学校運営協議会もしくは別の組織がその役割を兼ねているか、あるいは、学校支援活動の方針や内容の決定等が組織的におこなわれていないなどの状況が想定される。誤解のないように言い添えるが、地域教育協議会がないことが、有効な学校支援活動を提供できていないというわけでは決してない。ただし、学校運営協議会が学校支援活動の推進機能を担っているとすれば、もともと職責の重い学校運営協議会だけに、委員や校長・教頭、コミュニティ・スクール担当教員の負担が大きくなりすぎている可能性が懸念される。あるいは、非常に熱心でコーディネート能力の高い地域コーディネーターが孤軍奮闘することで、学校運営協議会の方針にそった学校支援活動を展開できている事例など、持続可能な運営体制の確立という面での不安が残る。

とはいえ、ひとまずここでは学校運営協議会と地域教育協議会とが連携し、二馬力で進めている事例の特徴を明らかにしていくこととしよう。図7は、地域教育協議会の委員構成を尋ねた結果である。図にあるように、「学校運営協議

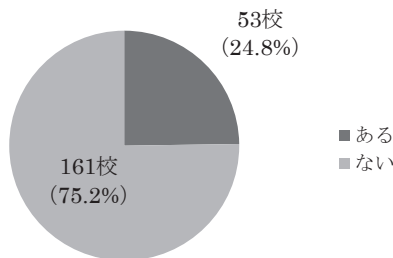


図6 地域教育協議会の有無

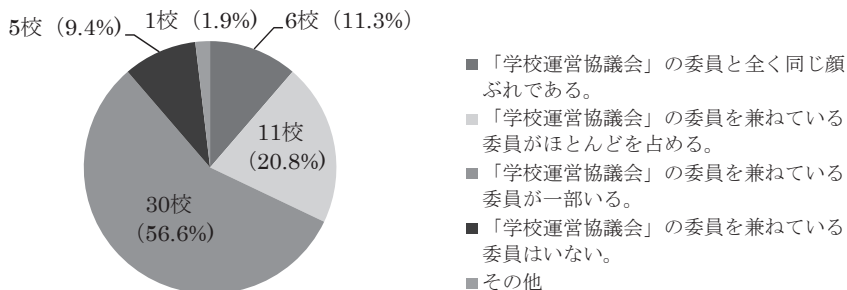


図7 地域教育協議会の委員構成

会の委員を兼ねている委員が一部いる」(56.6%)が半数以上を占めており、これに「学校運営協議会の委員を兼ねている委員がほとんどを占める」(20.8%)、「学校運営協議会の委員と全く同じ顔ぶれである」(11.3%)が続く結果となった。また、学校運営協議会と地域教育協議会の関係を尋ねてみた結果(図8)でも、「両者はゆるやかに連携をとる関係である」(39.6%)と「両者は密に連携をとる関係である」(35.8%)をあわせると75.4%にもなっており、ここでも地域教育協議会が設置されている場合は、そのほとんどが学校運営協議会と連携をとりながら運営されている実態を読み取ることができるだろう。

6. 学校支援地域本部における活動の企画・運営の実態

学校支援地域本部に関する企画の審議過程に

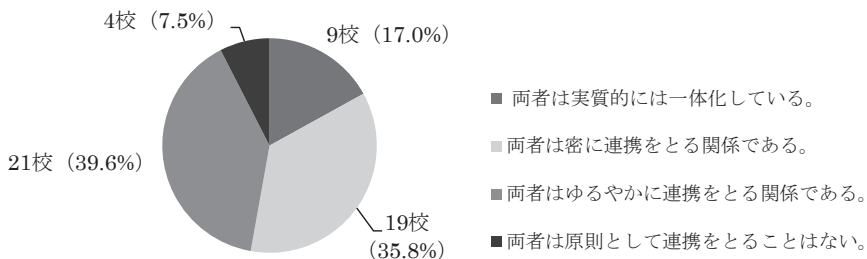


図8 学校運営協議会と地域教育協議会の関係

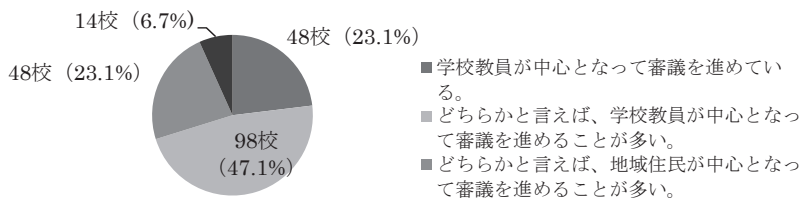


図9 学校支援地域本部に関する企画の審議過程

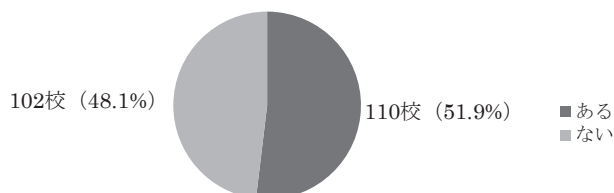


図10 地域住民と教員が協働して企画・運営している活動の有無

ついてたずねた質問の結果(図9)をみると、「どちらかと言えば、学校教員が中心となって審議を進めることが多い」(47.1%)がもっとも多く、半数に迫るほどである。「学校教員が中心となって審議を進めている」の3.1%とあわせると、7割にも達する。つまり、これをみるかぎり、学校支援地域本部の企画内容については、学校側が主導権を握ってすすめている場合が多いことがわかる。とはいえ、地域住民が中心となって審議をすすめているという学校も3割程度存在しているだけに、こうした運営ができていく要因についての詳細な分析は、今後の課題としたい。

さらに、地域住民と教師が協働して企画・運営している活動の有無を尋ねてみると、図10にみられるように51.9%の学校が行っていると回答していた。ただし、行っていない学校も半数

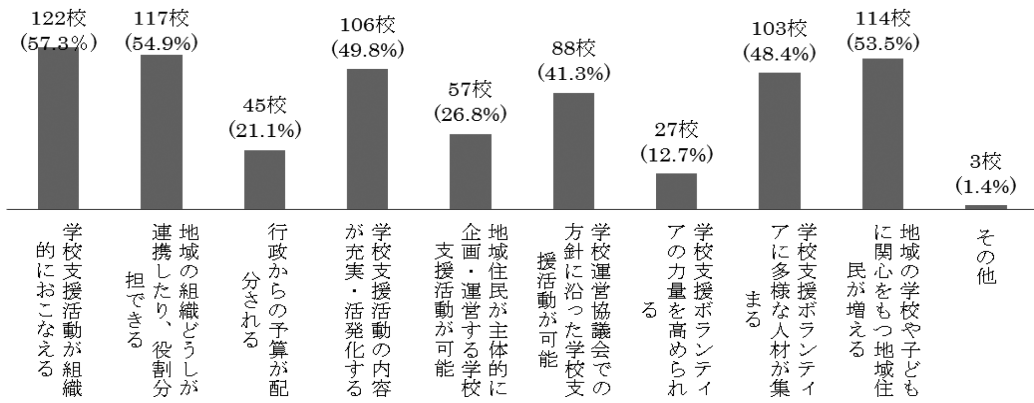
近くみられ、双方は拮抗している。さきほどの学校支援地域本部の企画内容に関する審議のすすめ方については学校中心の傾向がみられたが、地域住民と教師による協働活動については半数の学校で取り組んでいることが明らかになっており、その点についても今後の課題としたい。

7. 学校運営協議会と学校支援地域本部を連携させるメリットとデメリット

調査対象校は、学校運営協議会と学校支援地域本部を連携させた運営体制により、両者の活動を同時に実施していることになる。そのことをめぐるメリットとデメリットをたずねた結果をまとめたのが、それぞれ図11と図12である。

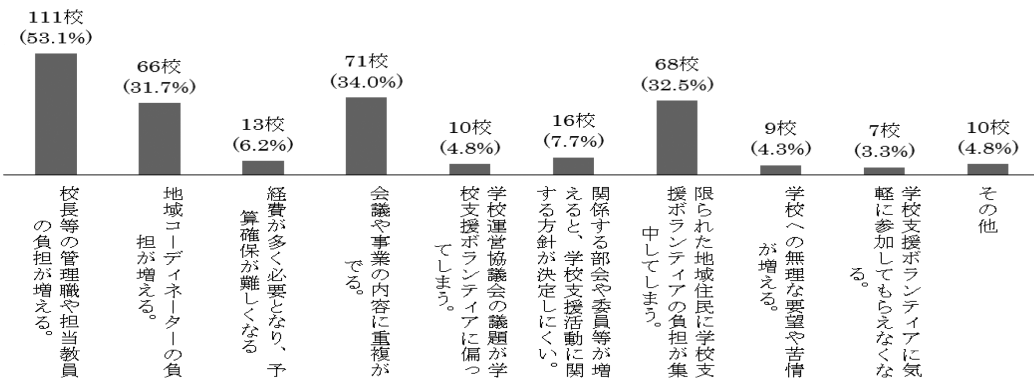
まず、メリットについてみると、「学校支援活動が組織的におこなえる」と「地域の組織どうしが連携したり、役割分担できる」といった項目が1位と2位を占め、両者を連携させることで組織面での効果があがっていることがうかがえる。また、「地域の学校や子どもに関心をもつ地域住民が増える」といった学校外への好影響も、回答を寄せた学校の半数以上がメリットとしてあげている。

一方、デメリットに関しては、メリットに比べ、そもそもデメリットと感じている割合が低いのが特徴といえる。もう少し詳細にみると、今回の調査では、何らかのデメリットを感じていると答えた学校の延べ数が381であったのに



(複数回答)

図11 学校運営協議会と学校支援地域本部の活動を同時に実施する運営方式のメリット



(複数回答)

図12 学校運営協議会と学校支援地域本部の活動を同時に実施する運営方式のデメリット

対し、何らかのメリットを感じていると答えた延べ学校数は782と圧倒的に多かったのである。こうした結果からも、両者による運営体制が、学校・家庭・地域の円滑な連携をすすめるうえで効果的であることを理解することができるだろう。

だが、その反面、2つの枠組みによる活動を同時に実施し、両立させているためか、「校長等の管理職や担当教員の負担が増える」というデメリットが一番高くなっていることには注意が必要である。その他、「会議や事業の内容に重複ができる」や、「限られた地域住民に学校支援ボランティアの負担が集中する」と「地域コーディネーターの負担が増える」といった地域住民やコーディネーターに対する負担もデメリットとしてあげられていた。

こうした結果をまとめて考えると、学校運営協議会と学校支援地域本部の両方を維持する運営方式は、学校側の負担は少なくないものの、学校・家庭・地域の円滑な連携には大いに効果があると言えるだろう。とくに、「学校支援活動が組織的におこなえる」、「地域の組織どうしが連携したり、役割分担できる」といった項目がメリットの1位と2位を占めているところを見ると、組織面での効果が大きいようだ。また、「地域の学校や子どもに関心をもつ地域住民が増える」といった学校外への間接的効果も、回答を寄せた学校の半数以上がメリットとして挙げている。最後に、こうした2つの取り組みを

運動させてくことの成果を、各学校がどのように認識しているのか、確認していこう。

8. 学校運営協議会と学校支援地域本部を連携させた運営体制の成果

学校支援地域本部は、学校支援を行うことで、①学校教育活動のさらなる充実を図るだけでなく、②地域住民の学習成果を生かす場の拡大や、③地域の教育力の向上をも、ねらいとしてあげている⁴⁾。本調査では「地域とともにある学校」の望ましいあり方として、こうした①～③の3つのねらいが学校において定着していることと捉え、調査項目を作成した。この3つのねらいに基づいて成果をたずねた結果が、図13、図14、図15である。

まず全体的にみると、どの図においても、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を合計した数値が半数を上回っており、この運営体制に取り組む学校の多くが十分な成果をあげている様子がうかがわれる。同様に、「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」を合計した数値(%)でみていくと、とりわけ、ねらいの①にかかわる「地域の学校支援活動が充実した」については9割近くが成果を認識している(図13)。

続いて、ねらいの②に相当する「学校支援活動が、地域住民の成果を生かす機会となっている」と、ねらいの③に関連する「地域全体の教育力が向上し、大人も子どもも含めた住民の学

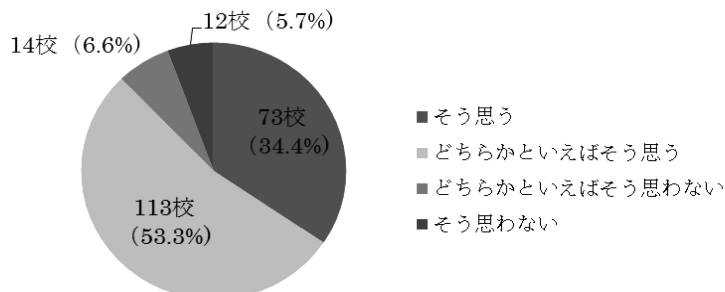


図13 地域の学校支援活動が充実したか

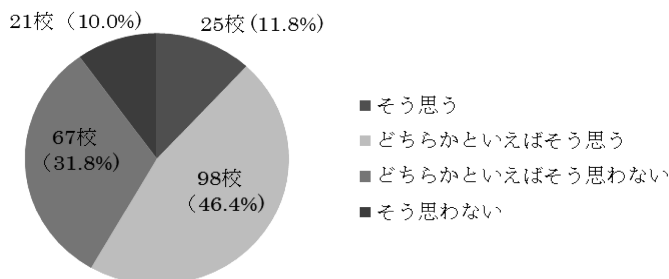


図14 学校支援活動が、地域住民の成果を生かす機会となっているか

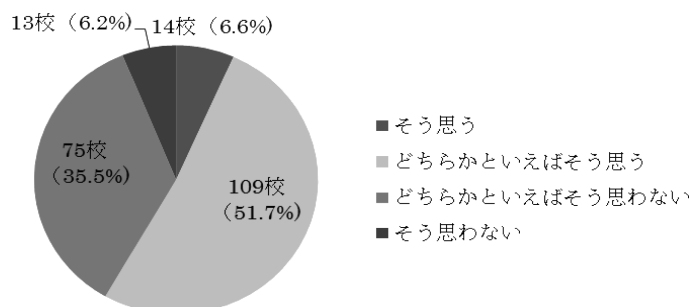


図15 地域全体の教育力が向上し、大人も子どもも含めた住民の学び合いが活発になったか

び合いが活発になった」については、ともに6割程度の学校が成果として認識する結果になっていた(図14, 図15)。

ただし、よくみると、「地域全体の教育力が向上し、大人も子どもも含めた住民の学び合いが活発になった」の方が、「どちらかといえばそう思う」という回答が相対的に多く(「そう思う」の回答は少ない)、「学校支援活動が、地域住民の成果を生かす機会となっている」に比べて成果として認識しづらいことが推測される。別な見方をすれば、こうした成果を実感していくには、工夫や手立ても必要になるともいえる。

こうしてみると、学校運営協議会と学校支援地域本部が連携した運営体制による取り組みは、まずねらいの①を達成することが先行し、ねらいの②、さらには③の成果を実感するには、時間がかかることが読み取れる。「地域とともにある学校」に向けた取り組みにおいては、ねらいの①の達成を経て②・③が徐々に成果として

認識されていくことをふまえ、実際の状況に応じた運営のあり方についてさらに検討していく必要があると考えられる。

9. ま と め

アンケート調査の結果をまとめてみると、「学校運営協議会制度」と「学校支援地域本部」の2つを同時に実施していくことについて、とくに、「学校支援活動が組織的におこなえる」、「地域の組織どうしが連携したり、役割分担できる」といった組織面での効果を中心に、学校側の負担は少なくないものの、学校・家庭・地域の円滑な連携には大いに効果があることが確認できた。さらに、この二つの仕組みを効果的に連動させていくことは、地域人材の発掘や育成、あるいは取り組み内容の見直しといった側面でも、事業の持続可能性を高めていくことに効果があると考えられる。両者がばらばらであれば、学校運営協議会は、学校の求めに応じて意見を述べる学校評議員の会と大差のない組織へと化し

てしまい、学校支援地域本部も学校の求めに応じた学校支援だけを行うことになってしまうのではないだろうか。「地域とともにある学校」づくりとは、「学校改善は学校がするものだ」という認識から脱却し、「学校改善のためには地域の協力・参画は必要だ」という認識を共有しあう学校関係者、保護者、地域住民のコミュニティ=集団・組織を作り上げることだと捉えたうえで、地域住民が主体的に学校改善にむけた支援に取り組んでいかなければ、活動の場が教職員や地域住民をエンパワメントする教育的な機会にはなりえない。

こうした視点で今回の全国アンケート調査をみると、おおよそ3/4の学校において、学校支援地域本部の活動方針を検討する組織である地域教育協議会がないことや、その組織があったとしてもそのうち17.0%が両者はほぼ一体化しているといった回答が寄せられたことは、多くの学校で両者の仕組みがほぼ同じものと捉えられ、運営されていることを示している。しかし、学校運営協議会と学校支援地域本部は導入の経緯もその機能や役割も同じではないだけに、両者を同一の組織としてみなしてよいのか疑問が残る。また、両者が別個の組織として存続させ

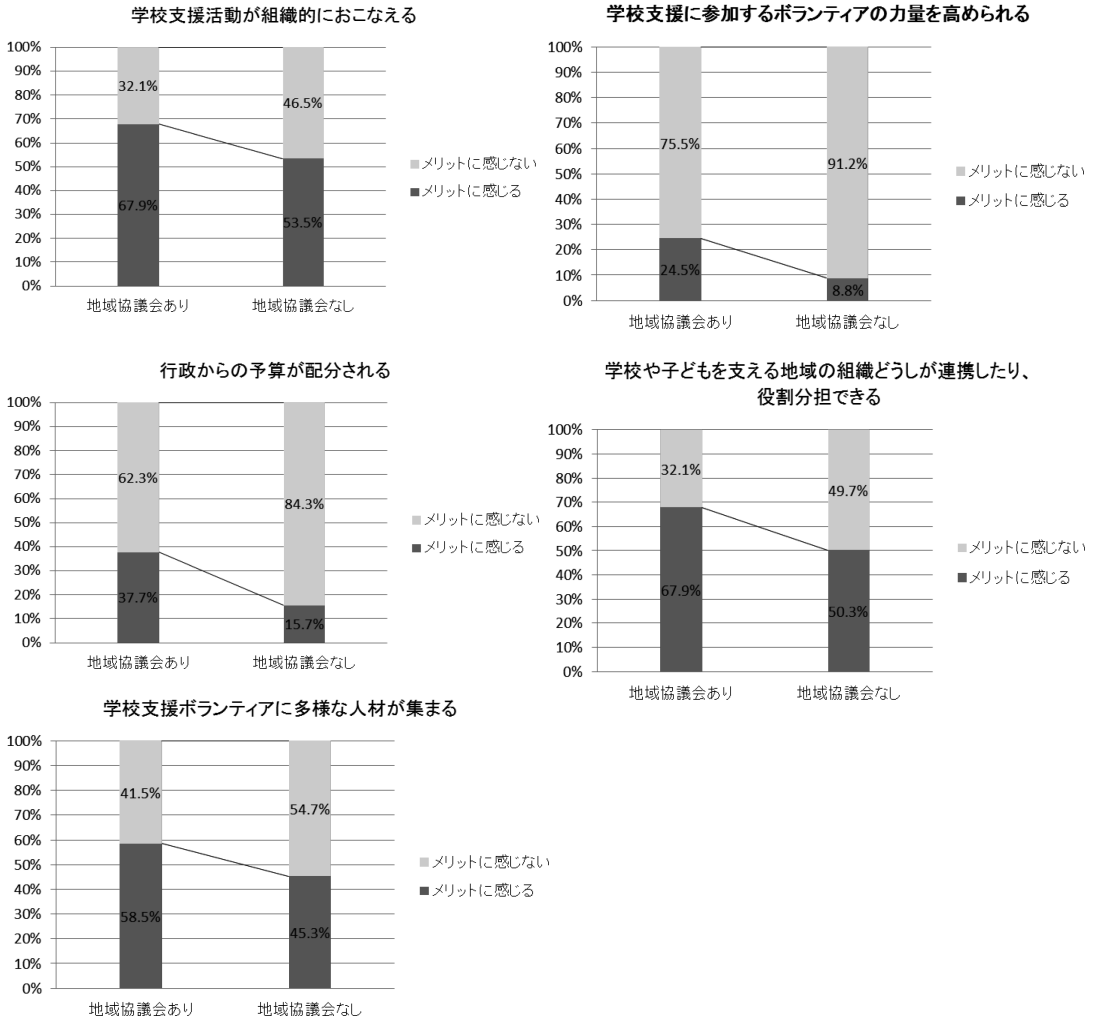


図16 地域教育協議会の有無別にみたメリット

表2 地域教育協議会の有無別にみた「学校支援活動が充実した」という成果認識 (p<0.05)

	そうおもわない	どちらかといえば そう思わない	どちらかといえば そう思う	そう思う
地域協議会あり	7.5%	3.8%	39.6%	49.1%
地域協議会なし	5.1%	7.6%	57.6%	29.7%

ていくことにメリットはないのであろうか。

そこで、地域教育協議会の有無別に、学校運営協議会制度と学校支援地域本部事業を同時に実施する運営方式のメリットに関する質問結果を集計した。前記の図16は、5%水準で有意差が確認できた項目の結果をまとめて示したものである。なお、デメリットについては有意な関係をもつ項目は確認できなかった。これらの図をみれば、学校運営協議会とは別個に地域教育協議会を設置している学校の方が、設置していない学校くらべて多岐にわたって2つを連携させて運営するメリットを感じていることが確認できる。また表2は、地域教育協議会の有無と、地域の学校支援活動が充実したかどうか成果をたずねた項目とをクロス集計した結果である。ここでも、地域教育協議会をもつ学校の方が、設置されていない学校に比べ20ポイント近くも「そう思う」と答えている。つまり、地域教育協議会と学校運営協議会という二つの組織を併置することで、運営やその成果により効果もたらされているのである。こうした地域教育協

議会を設置した場合の運営の特徴やその効果については、今後さらに分析していくこととした。

謝辞：今回の全国調査（アンケート）にご協力いただいた皆様に心より感謝申し上げます。また、本研究は JSPS 科研費24531043の助成を受けたものです。

注

- 1) 文部科学省初等中等教育局「コミュニティ・スクール設置の手引き：2. コミュニティ・スクールをめぐる20の Q&A」文部科学省ホームページ (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1311353.htm)
- 2) 複数回答であったため、「校長」と「教員は委員に入っていない」とを回答した学校が8校あった。つまり、この8校については学校管理職以外の教員が委員に入っていないという意味で回答したものと推測される。
- 3) 熊谷愼之輔, 志々田まなみ, 佐々木保孝, 天野かおり「学校支援地域本部事業と連携したコミュニティ・スクールの事例分析～「地域とともにある学校」づくりによる教育力の向上をめざして～」『日本生涯教育学会年報』第34号, 2013年, pp. 203-219。
- 4) 文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会が作成したリーフレット『「みんなで支える学校 みんなで育てる子ども」―「学校支援地域本部事業」のスタートに当たって―』（2008年7月1日）。