

## 父母・地域社会の学校運営参画——日本の経験

齊藤 泰雄

(国立教育政策研究所名誉所員)

### はじめに

父母（保護者）や地域社会の学校運営参加論は、近年世界的な潮流のひとつとなっている。とりわけ、開発途上国においては、従来からしばしば見られた学校施設・設備等の改修への親や地域社会による物質的な支援にとどまらず、父母・地域社会と学校の間での緊密な情報交換・交流、さらには、子どもの学業成績に関して学校・教員に説明責任を求めることなどを理由に、父母や地域社会をより積極的に地域の学校運営に参加させるべきであるという議論が高まっている (World Bank, 1995, 120-121 頁)。わが国の開発途上国向け国際教育協力論でも、この分野における支援が焦点の一つとされている (石田, 2007, 教育協力 NGO ネットワーク, 2005)。

わが国においてもまた、近年、学校と地域社会との間に新たな協力関係を構築すべきという議論の高揚がみられ、父母・地域の学校運営参画を促進するための新たな機構も導入されてきた。しかしながら、他方で、国家主導の中央集権的教育行政の伝統が強く、また教員たちのあいだにも高い専門職意識がみられるわが国においては、こうした外部からの学校運営への介入の動きに対しては抵抗感も少なくない。本論は、父母や地域社会の学校運営への参加をめぐる日本の歴史的経験を再検討しながら、こうした学校運営参画事業に期待される役割、その効果を高めるために必要とされる条件等について考察することを目的とする。まず、第一に、戦前期におけるわが国の伝統的な

学校運営体制と学校文化を回顧しながら、わが国において父母・地域社会の学校参加論が不在あるいは低調であった理由を考察する。第二に、戦後改革における教育委員会制度とPTAの導入、戦後の主要な教育政策文書における学校参加論について概観する。第三に、近年における父母・地域社会の学校運営参加・参画のための制度的枠組みづくりの動きをみる。そして最後に、議論の焦点となっている学校運営協議会（通称コミュニティ・スクール）の設置と運営をめぐる課題を検討する。

### I. 戦前期における父母・地域社会の学校運営参画論（の不在）

#### 1. 中央集権的教育行政の伝統

あらためて「父母・地域社会による学校運営への参加」というテーマと視点を設定して、戦前期の日本教育史関係の諸文献をレビューして再確認できることは、筆者の見おとしをおそれずにあえて言うなら、1872（明治5）年の学制発布による近代的学校制度建設への取り組み以降、戦前期をつうじて、父母や地域社会の学校運営参加の議論は、ほとんど見られなかったという事実である。

19世紀後半の明治維新の変革は、幕末期の政治的混乱、欧米列強による開国外圧・軍事的脅威に対応するために、日本を早急に近代的国民国家へと脱皮させざることをめざすものであった。わが国の近代的教育整備事業は、西欧諸国をモデルに近代国家の樹立をめざす中央政府による強い主導の

下に展開された。周知のように、日本社会には江戸時代においても、すでに藩校、私塾（学問塾）、寺子屋（手習塾）などさまざまな教育機関が存在しており、かなり広く教育の普及が見られていた。しかしながら、それらの教育は、士農工商という身分や職業ごとに、さらには男女間においても異なるものであり、全体として一つの国家的教育システムとよべるようなものを形成してはいなかった。

明治政府は、新生国家にふさわしい新しい教育システムの構築を模索した。中央政府によって統制・指導された国家的な教育制度の導入が緊急の課題として意識されていた。このため、明治維新がはじまるとすぐに、西欧諸国の学校制度についての情報収集と調査が開始される。そこではまず、(1) 階級・身分・職業・性別のちがいを問わずすべての国民に共通の基礎的教育を提供する初等教育の普及整備、および、(2) 国の近代化を主導する先進的知識・技術を身につけた人材の育成登用をめざす高等教育の樹立、が最優先課題とされた。1871年、全国の教育事業を所管する中央官庁として文部省が設置され、翌1872年、わが国で最初の近代的な教育法制である「学制」が公布された。

学制は、教育行政の面においては、フランスに範をとる学区制を採用した。全国を8つの大学区に分ける。各大学区を32の中学区に分け、さらに各中学区を210の小学区に分け、それぞれの学区に1校の学校を設置するとされた。このため、全国で8校の大学、256校の中学校、53,760校の小学校を設置する壮大な計画であった。一小学区は、ほぼ住民人口600人をめやすに設定された。中央政府が、各段階の教育の目標と教育内容、授業時数、試験の方法などほぼすべてにわたる規程を制定した。

いっぽうで、文部省は、高給のお雇い外国人教師の雇用、海外留学生の派遣等の事

業に予算の多くをついやしていた。そのため小学校の建設や運営経費のかなりの部分を学区の地域住民や父母からの寄付金、課徴金、授業料に依存していた。それゆえに、教育行政における中央集権とは対照的に、教育財政という点から見るなら、初期の小学校は、学区すなわち伝統的地域社会による設立運営の学校という色彩が濃厚なものであった。地域社会の住民は、自分たちの理解のおよばない西歐式の小学校の教育内容に違和感をもち、また、寺子屋の実用的な教育をなつかしみ政府が推進する新しい学校に不満をもちすることもあった。明治前半期における就学率・通学率の低迷は、その不満のあらわれといえるかもしれない。しかしながら、父母や地域社会が政府の推進する公立学校やその方法に、なんらかの発言力もつ、あるいは、影響力をおよぼすということは想定しえないことであった。西欧化志向の新政府からみれば、維新（御一新）以前の旧世代に属し、まさに国民啓蒙事業の対象とされていた地方住民の教育要求などに耳を傾けることなどありえないことであったからである。

## 2. 国家主義的教育政策の展開

1870年代のおわりごろになると、教育をめぐる国家の方針にも変化がみえはじめる。維新以来の西欧化路線にたいする反動として、保守的な宮廷官僚らを中心として、伝統的な儒教をベースにした国民的道義の復活を主張して教育政策の転換をはかろうとする動きが出現する。政府の内部でも、啓蒙主義的な教育政策を展開しようとするプラグマティストの官僚たち（伊藤博文、井上毅）と、保守的な宮廷官僚（元田永孚）との間で、教育の基本方針、特に徳育をめぐる論争が生じる。

1885年、政府の統治機構の近代化のために内閣制度が導入される。初代総理大臣伊藤博文のもと、森有礼が文部大臣に任命さ

れる。欧米留学さらには外交官として長い海外生活を経験していた森は、発展途上の弱小国日本の国家富強のために、国家的な教育制度の樹立が急務であると確信する熱烈な教育立国論者であった。かれは、維新以来、応急的に、試行錯誤しながら進められてきた教育事業を整理し、それを体系的な国家教育システムに再編することを企てる。また、きびしい国際競争のなかで日本が生きのこって発展をとげるには、ぜい弱な国民気質の改善そのものが不可欠であるとして、国民の士気向上、気力鍛錬が国民教育の中心的目的であると力説した。1890年には、「教育勅語」が発布される。元田永孚らが主導して作成された国家神道的色彩の濃厚な文書であった。それは天皇の立場から「期待される臣民像」を掲げ、それに向けて国民を育成してゆくことこそ教育の使命であると宣言するものであり、以後、教育勅語は、戦前期をつうじて、最高の教育規範とされることとなる。

1889年の大日本帝国憲法の発布、1890年の帝国議会の開催と連動するように、地方行政機構の整備も図られる。初期の教育行政の単位とされていた学区制も1879年に廃止され、教育行政も県・郡・町村という一般行政機構に統合されるようになる。国家主義的な教育思想・教育政策が台頭するにつれて、ますます、教育は、公的事業、それも地方政府の固有の事務ではなく、国家の事業、天皇とそれを輔弼する政府の専属事業であるとみなされるようになる。すべての政策と詳細な規定が中央政府によって決定され、地方政府の責務は、文部省の委託を受け、それを中央政府職員の指揮監督の下で遂行するものであると解釈された。父母や地域社会は、子どもと若者の教育を学校と教員にほぼ全面的にゆだねていた。とりわけ教育勅語の思想を基盤とした共通の国民（臣民）意識と国民道徳・行動規範の育成をめざす義務教育において、地方政

府や地域社会、あるいは父母が教育においてなんらかのイニシアチブを発揮する余地はほとんど存在していなかった。

### 3. 専門職的教職集団の形成

近代学校の成立は、近代的な教職像を必要とした。寺子屋の師匠には、専門的養成機関も免許も存在していなかった。開業廃業も個人の自由であった。国家的教育システムの形成が志向されるなかにあって、教員には、国が設立を命じた学校において、国の定める（欧米流の近代的）教育課程を教えるという「公務」を担うことが期待される新しい専門的職業集団となることを要請された。1872年、米国から教員養成の専門家（マリオン・スコット）を招聘して、東京師範学校を設立し専門的な教員養成を開始した。スコットは、すべての設備や教材を米国から輸入し、米国の公立学校で活用されている教授法（一斉教授法）を生徒たちに教え込んだ。さらに、師範学校は、教科書の翻訳、新しい教育課程の編成、教員や児童向けのハンドブックの作成などを行い日本の初等教育に大きな影響をおよぼす。1870年代末までには、各県に少なくとも1～2校の県立師範学校が設立されていた。

1886年に師範学校令を制定した森文相は、国民教育における師範学校の役割を重視した。森は、未来の教員に徹底して国家的イデオロギーを注入することをめざし、師範学校の生徒が身につけるべき理想的な資質は、「順良、信愛、威重」の三つであると強調する。生徒は、兵式体操で身体を訓練し、全員が寄宿舎生活をして帰属意識や集団的規律を身につけた。「師範タイプ」と呼ばれる特有の人物像が形成されることになる。師範学校において教授の専門技能とともに、天皇制国家への忠誠や愛国心を育成された教員は、熱心にその使命の遂行に従事した。

師範学校が普及し、専門的養成教育を受けた教員が増加し、また、教員免許制度の整備により教員の資質、専門的力量は国全体としてみても標準化がかなり進展をとげていた。1883（明治16）年、全国的な教員の組織として「大日本教育会」が創設され、大日本教育会雑誌が創刊される。1896年には「帝国教育会」と改称する。また、県や地方レベルでも地域教員団体が設立されはじめる。これらの教員団体は、教員の待遇改善、公教育への国庫補助の拡大などを要求して活動を行っただけでなく、教授方法の改善や教材開発など教職としての職能向上をめざす研究・研修活動をおこなった。欧米諸国から導入した教授理論をベースにして、日本独自の教授理論を体系化しようとする努力もみられた。明治10年代後半の、ペスタロッチの教育理論を基にした「開発主義教授法」やドイツ人お雇い教師ハウスクネヒトによって紹介されたヘルバルト主義をベースにした「五段教授法」が開発され、明治30年代以降、わが国の公教育の教授法の定型を作り上げていった。また、こうした教授法の革新は、師範学校、教育雑誌、講習会をつうじて、広く教員の間で普及され、教員たちの専門知識・技能として共有されてゆく。こうして専門職意識にめざめた新しい教員集団が形成されていった（齊藤，2014）。

森文部大臣による独特の師範教育の位置づけ、さらに、1890年の教育勅語の発布以降における、忠君愛国の臣民を育成するという天皇制公教育体制の下で、教職＝「聖職」とみなす教員観が支配的となり、教員たちには、高潔な人柄と高い職業倫理が要求された。教員は、父母や地域住民から尊敬され感謝される存在であった。父母や地域社会は、全体として、学校や教員の仕事に信頼をよせ、子どもや若者の教育をその手にほぼ全面的にゆだねていた。教職の専門職性の尊重、教職に対する信頼感という点に

においても、保護者や地域社会が学校運営に関して発言権を求めるという動機は生まれにくい。

やがて1930年代以降、軍国主義的あるいは超国家主義的思想の影響力が強まるにつれて、教育に対する国家統制はますます強化されてゆく。第二次世界大戦に突入し、国家総動員体制が強化されるにつれて、全国の教育に対する中央政府による統制は、最大の水準にまで達するにいたる。

開発途上国の教育文献を読んでいて目にすることが少なくない、教員の“absenteeism”すなわち、教員の無断欠勤や不正常勤務に相当する概念や現象（Patrinis, 2013, 70-73頁）は、さいわいなことに、わが国の教育界においては目にすることも想定することできないものであった。これも途上国においてしばしば見られるように、地域住民が学校や教員の勤務態度に不信感を抱き、学校での仕事の手ぬきを警戒・監視するということもありえないことであった。

## II. 戦後教育改革と教育行政の民主化と学校参加論

### 1. 教育委員会制度とPTAの設置

第二次世界大戦後の教育改革の一環として、戦前は、中央政府に権限が集中し教育への過度の支配と統制をまねいたという反省から、教育の内容や方法に関する中央集権的統制は見なおされることとなった。教育政策決定の民主化と地方分権化を推進する観点から、地方教育行政機関として米国流の教育委員会制度が導入される。教育委員会は、県および市町村レベルで設置され、住民から選出される数名の教育委員とその決定を執行する教育長とで構成された。

しかしながら、あらたに導入された地方教育委員会にかんしては、制度開始直後から、その設置単位、委員の選任方法、一般

行政と教育行政との権限区分関係などをめぐって運営上さまざまな問題が指摘されてきた。教員組合の代表が教育委員に選出されるという事態も想定外のことであった。米国流の教育委員会制度の柱のひとつであったレイマン・コントロール（素人統制）という理念は、日本的風土に定着しにくいものであった。1956年、教育委員会法は廃止され、あらたに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地方教育行政法）が公布される。この改正により、旧教育委員会法の柱の一つであった教育委員の公選制は廃止され、首長による任命制となる。また文部省・県教委・市町村教委との間で上下関係的連携が強化されることになる。教育委員会制度そのものは残されたものの、地方教育委員会の独立性と権限は縮小され、再び中央政府（文部省）主導の様相が強められた。

いっぽう、個々の学校レベルでは、父母と学校との協力関係を促進することをめざしてあらたにPTA（Parent-Teacher Associations）が組織された。保護者は、授業参観、教師との懇談会、学校行事への参加、ボランティア活動などのPTA活動を通じて、学校運営に協力することを奨励された。市町村、県、さらには全国レベルでのPTAの連合体も組織された。保護者にとって、学校運営に参加する機会をはしかにふえたことは事実である。

しかしながら、一部の顕著な事例を別にすれば、全般的にPTA活動はかならずしも活発なものではなかった。教員たちと平均的な保護者の学歴格差という点からみるなら、戦後の教育改革により平均的な父母の学歴程度は漸進的に高まり、教員たちと父母との平均学歴の差は縮小してきたとはいえ、父母にとって学校は対等に気楽に口をはさめるようなものではなかったであろう。父母は、学校や教員たちの専門的業務に口だしすることに気おくれし、学校運営にか

んじて自分たちの要望や意見を表明することにも遠慮しがちである。父母（とりわけ母親）の高学歴化により、こうした関係はしだいに解消されてきたであろうが、今度は逆に、女性の職業・社会進出の進展が、父親（当初は父兄会と呼ばれていた）だけでなく、母親によるPTA活動をも困難なものとしていった。PTA役員への就任がストレスとなっており、父母の間でひそかに役員ポストの押しつけあいが開展されるという風評さえ聞かれる。時期的には少し後になるが、1996年の中央教育審議会答申は、PTAに言及して「率直に言って、現在のPTAの活動は、従来から父親の参加を得ることが難しかったことに加えて、女性の社会進出の進展等を背景として、PTAによっては、活動の展開や充実が困難になっているのが現状と言わなければならない」と指摘している。

## 2. 主要政策文書における学校参加論

ここで、戦後の主要な教育政策文書をあらためて見なおしてみよう。たとえば、大規模な「第三の教育改革」を提唱したことで知られる1971年の中教審答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』（いわゆる四六答申）においても、このテーマに関連する論及はほとんど見られない。学校内の管理組織と教育行政体制の整備に関する項目で、「(3) 国の教育施策の結果について広く国民一般の批判と要望を聞き、それを行政施策の改善に直接反映させることができるくふうをおこなうこと」（中教審、1971）と述べるにとどまる。広く国民一般の批判と要望を聞いて、政策に反映させるための「くふう」をおこなうことを要望しているだけであり、父母や地域社会に焦点をしばって具体的な提言をおこなっているわけではない。

いっぽう、同時期に、中教審との対決姿勢を鮮明にした日教組が組織した「教育制

度検討委員会」が独自に公表した報告書においては、「教育における住民自治の実現を」という項目をかかげ、「教育における住民自治の実現は、家庭や職場における住民の自己教育の権利が確立され、さらに、住民の教育にたいする発言を保障するさまざまなしくみがつくり出されることと不可分である」として、当面とくに、PTAの民主化、審議会への住民参加、公選制教育委員会制度の実現をはかることが重要であるとした。しかしながら同時に報告書は、次のように付言することを忘れなかった。「しかし、教育における住民自治を実現するということは、教育に関するすべての決定を住民の手にゆだねなければならないということではない。何故なら、学校を構成する教職員や社会教育職員の専門性は十分に尊重されなければならないし、それらの専門的力を尊重することが、教育における住民自治を真に実現するうえに、必要不可欠だからである・・・教職員に一定の自律性が必要とされるのである。教職員の自律性は、学校集団の自治といいかえることができる」（梅根、1974年、101-104頁）。ここでは「住民の教育にたいする発言の保障」と「教職員の専門的知見にもとづく一定の自律性の確保」をどのように調整するかという課題を提示していることが注目される。

1979年6月の中教審答申『地域社会と文化について』においては、「学校はその保有する施設、教職員、情報等の面において文化活動に貢献しうる豊かな機能をもっており・・・学校の教育的・文化的機能を更に効果的に生かして、地域住民の学習活動や芸術文化活動の面においても学校の開放を推進する必要がある」として、地域社会における学校開放の促進を提言しているが、ここで展開されている学校開放論は、学校と地域社会との関係を述べたものとはいえ、本論の課題とは性格を異にするものであった。

1980年代半ばになると中曽根首相直属の諮問機関として「臨時教育審議会（臨教審）」が設置され、教育改革論議が白熱する。当時は、少年非行の増加や低年齢化が指摘されるとともに、従来とは様相を異にする教育問題、すなわち「学校きらい」を理由にした不登校、校内暴力、生徒間のイジメ、家庭内暴力、無気力・無関心など「教育の荒廃」とよばれる現象がひんぱんに報道されていたこともあり、臨教審の教育改革論議はマスコミからも大きな注目を集めた。臨教審は、1984～1987年の3年間継続し、この間、四回にわたって首相に答申を提出した。これらかなり大部の答申文をあらためて見直してみても、この頃でも、父母や地域社会の学校参加論はそれほど積極的に議論されていたとはいえない。

1986年4月の第二次答申では、第四部「教育行財政改革の基本的方向」の第三節「学校の管理・運営の改善」において、「(イ)学校は、父母や地域住民の学校に対する意見等を適切に把握し、これに責任をもって対処する姿勢が必要である」と簡単にふれるにとどまっていた。1987（昭和62）年4月の第三次答申では、第5節「開かれた学校と管理・運営の確立」において学校活性化のための新しい課題の一つとして、「(イ)学校は、家庭・地域社会などに対して務めて開かれたものとし、その教育について理解を得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」と明記した。その補足説明では、「③学校・家庭・地域社会は・・・有機的連帯、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せる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」（臨教審第三次答申、1987）と述べた。「開かれた学校」という呼称は、この頃からわが国の教育界ではば広く聞かれるようになったものと思われるが、ここでの議論は、「運営に生かせるように努める」、「より開かれた学校経営をこころがけなければならぬ」というように、関係者の意識変革を求めるにとどまり、具体的な提案がなされているとはいいがたい。1987年8月の臨教審の最終答申においても、本課題とかわるなランカの具体的な制度改革提案はなされていなかった。

こうした状況のために、戦後においてもながらく1990年代なかばにいたるまで、わが国の教育界では、父母や地域社会の学校運営への参加が教育政策の優先課題として議論され、取り上げられることはほとんど見られなかったといえよう。

### Ⅲ．父母・地域社会の学校運営参加の組織化・制度化への動き

1990年代初頭には、バブル経済ブームが破綻し、日本の社会は大きな転換点にたたき込まれることになった。1996年7月、『21世紀を展望した我が国の教育にあり方について』を審議してきた文部省の中央教育審議会が第一次答申を発表した。答申は、21世紀をむかえる日本の将来像について述べ、今後、国際化や情報化のいっそうの進展、科学技術の発展、地球環境問題、エネルギー問題、さらに、高齢化、少子化の急速な進展などにより、日本社会には「変化の激しい、先行き不透明な、厳しい時代」がくると予測した。そして、このような不透明な社会を生きることになる子どもには「生きる力」を育むことが必要であるとした。そして、生きる力を育むためには、子どもたちにも、学校にも、家庭や地域社会を含めた社会全体にも「ゆとり」が重要であるとして「生きる力」と「ゆとり」をキー・ワー

ドとする教育改革を提案した。

上記答申においては、父母・地域社会との関係については、「学校は、自らをできるだけ開かれたものとし、・・・保護者や地域の人々に、自らの考えや教育活動の現状について率直に語るとともに、保護者や地域の人々、関係機関の意見を十分に聞くなどの努力を払う必要があると考える。・・・学校は、家庭や地域社会との連携・協力を積極的であってほしい」とすこしふみ込んだ発言を行っている。この頃から、教育界では、従来からの「開かれた学校」、「学校参加」という議論から、さらにふみ込んで「父母や地域社会の学校運営への参画」というように「参画」という用語が使われはじめたという印象がある。

1998年、中央教育審議会は、答申『今後の地方教育行政の在り方について』においてはじめて「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」という具体的な勧告を行った。ここにはじめて「学校評議員」という新しい仕組みと組織構想が登場してくる。

これをうけ、2000年に、学校教育法施行規則の一部改正により、新しい組織として「学校評議員」制度が導入された。評議員は、校長によって推薦された地域の有識者のなかから選ばれ、教育委員会がこれを委嘱する。通常各学校4～6人の評議員が委嘱される。評議員は「校長の求めに応じて学校運営に関して意見を述べることができる」とされている。ほとんどの学校は学校評議員あるいはこれに類似した組織を設置しはじめる。

さらに2004年、もうひとつの新しいタイ

プの学校運営にかんする協議機関として「学校運営協議会」が出現してくる。学校運営協議会は、学校評議員制度とくらべて、組織だった機関であり、より大きな権限を付与されたものであった。学校評議員制度導入からわずか4年後、その実施も道なかばという時期に、文部科学省（2001年1月省庁再編）がこのような前者よりも権限を大きく拡大させた学校運営協議会制度を導入するにいたったのはどのような理由によるものであったのか。そこには文科省としても想定していなかった次のような経緯があった。

2000年1月に、小淵首相の私的諮問機関として設置された「教育改革国民会議」、さらには、2001年4月の小泉内閣の誕生とともに政府が設置した「総合規制改革会議」において、米国のチャーター・スクールを連想させるような公立民営型の「新しいタイプの公立学校」の可能性を検討することを求める意見が強く主張されはじめた。これら会議の答申文にもそうした提案が盛り込まれた。両方の会議において主要な委員をつとめた金子郁容・慶應大学教授らが主たる提唱者であった。自らの慶應義塾幼稚舎校長としての経験を基にこうした新しい公立学校像を提案したとされる金子氏は、この新しいタイプの公立学校を“コミュニティ・スクール”と呼ぶよう主張していた（金子、2008、265-277頁）。金子氏たち新しい公立学校の提唱者たちが、米国で1930年代末からかなりはば広く展開され、また戦後教育改革においてわが国においてもいくつかの実験的試みがなされた「コミュニティ・スクール運動」の歴史をどの程度認識していたか否かは不分明であるが、こうしたネーミングはかなりあいまいな部分を含んでいたものの、一定のアピール効果を発揮した。

文科省は、自らが所管する中央教育審議会とは異なる、いわば外部の審議機関によっ

て提起された「新しい試みを導入し、起業家精神を持った人を学校教育に引き込む」（教育改革国民会議）、「伝統的な公立学校との共存状態をつくり出すことにより、健全な緊張感のもと、学校間での切磋琢磨を生み出す」（総合規制改革会議）ことをめざすこのような改革案に警戒感をいだき、これに抵抗する姿勢を示した（黒崎、2004、45頁）。また、「公立学校は、努力しなくてもそのままになりがちで、内からの改革がしにくい。『お客がくることが決まっているまじいレストラン』となってはならない」とまで皮肉られた公立学校関係者からも反発がみられた。

しかしながら、総合規制会議答申が閣議決定にまでもちこまれ、「新しい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・・・法制度整備に向けた検討を平成15年度中に措置する」ことを求められるにおよんで、文科省は総合規制改革会議の答申との妥協点を見い出すことに方針を転換することになる。文科省は慎重に対策を模索する。文科省が選択した方針は、現行学校制度に大きな風穴をあける可能性のある「新しいタイプの公立学校」という学校類型の創設はなんとか回避しながら、法制度化の焦点を「新しいタイプの公立学校運営方式」の創設という方向に誘導しようとするものであった（黒崎、2004、52頁）。新しいタイプの公立学校で、校長等のマネジメント・チームの行う学校経営について成果のチェックを行う機関として学校ごとに設置されるとされた「地域学校協議会」に焦点をあて、これを前者とできるだけ切りはなした形で取り入れることで妥協点を見いだそうとしたのである。中央教育審議会にも、早急に審議と答申を

もとめた。2003年12月に答申された『今後の学校運営の在り方について(中間報告)』においては、新しいタイプの公立学校についての言及はほとんどなされておらず、章のタイトルも「地域が参画する新しいタイプの公立学校運営について」とされており、「新しいタイプ」の形容は、公立学校よりも公立学校運営にかかるものとされていた。これ以降、文部省による法制化は、この方針で具体化されてゆくこととなる。このことは、法制の整備が、新しい学校類型の創設ということなら必要とされるはずの「学校教育法」の改正ではなく、「地方教育行政法」の改正で対処されたことにも示されているといえよう。ながらく文部省の教育行政の中心軸であった地方教育行政法にあらたな条項(第四十七条の五)を追加して、学校運営協議会の導入にふみきったことは、文科省としていささか苦い勝利といえるものであったのではないか。ここでも、文科省は、都道府県教育委員会および政令指定都市教育委員会の専管事項である教職員人事行政と学校運営協議会の教職員人事への発言権・介入をいかに調整するかで苦心することになる。

新しい条項は、「教育委員会は、その所管する学校のうちその指定する学校の運営に関して協議する機関として、当該指定学校ごとに、学校運営協議会を置くことができる」と規定した。名称も「地域学校協議会」に代わって「学校運営協議会」とされていた。学校運営協議会は、次のような三つの権限が付与された。

- (1) 校長によって作成された当該校の教育課程編成その他の事項に関する方針を承認する。
- (2) 当該校の運営に関する事項について教育委員会または校長に意見を述べる。
- (3) 当該校の職員の採用その他の任用に関する事項について、市町村教育委員会

を通じて任命権者(県教委)に意見を述べる。また任命権者は、その意見を尊重する。

地方教育委員会は、学校運営協議会を設置する学校を指定する。すなわち、協議会は、すべての学校における義務設置ではなく、申請あるいは要請に応じる指定校制度であり、場合によっては、指定が取り消されることをもめる。協議会に関する詳細な規定は、各教育委員会の規則で定めるものとされた。

制定された法律条文には、コミュニティ・スクールという用語は使われてはいない。だが、文科省は、新制度の趣旨を説明する広報では、学校運営協議会を設置する指定を受けた学校をコミュニティ・スクールと通称することを推奨している(文科省, 2015)。学校運営協議会の未設置校は、それがいかに地域密着型の学校運営を志向している学校だとしても「非コミュニティ・スクール」であるとも聞こえるこの通称にはいささか違和感をおぼえるが、制度導入の経緯を見ればこうしたネーミングを採用したこともやむをえないことであったのかもしれない。

#### IV. 学校運営協議会の設置と運用をめぐる論議

こうして2005年に学校運営協議会制度が開始された。10年後の2014年に市町村教育委員会の指定を受けた協議会設置校は1,919校となっていた。全国の公立小・中学校の6%という比率である。制度発足当初、総合規制改革会議や文科省関係者は、学校運営協議会の普及の程度と速度をどのように想定していたかはわからないが、この数値からは、すくなくとも近い将来、制度の全国展開を展望するという状況からはほど遠いという印象がある。この間には、

政権交代による民主党政権（2009年9月～2011年12月）の誕生があり、かつて慶応大学の同僚の金子郁容らとともにコミュニティ・スクールの提唱者の一人であった鈴木寛が参議院議員に転じて文部科学省副大臣に就任していたという事情を考えるならなおさらである（金子・鈴木・渋谷，2000）。

学校運営協議会の設置や運用状況は、2011（平成23）年現在の詳細な調査を行った日本大学の佐藤晴雄教授らの研究によれば、次のように報告されている（佐藤，2012）。協議会の構成や運営に関する必要事項は、各教育委員会の規則によって定められるので実際に設置された協議会にはかなりの多様性がみられる。通常、委員は、地域代表、保護者代表、学識経験者、それに当該校の教職員（主に教頭・副校長）を含めた11～15人の委員で構成されている。委員が10人以下という場合もある。年に3～4回程度の会合を持つが、学校によっては毎月開催というケースもある。多くの場合、地域社会代表委員が協議会の議長をつとめる。協議会は、前記のように、学校の基本方針の承認、学校運営への意見表明、教職員人事への意見具申の三つの権限を持つが、第三の機能、すなわち教職員任用への意見具申に関してはより慎重な姿勢をとる傾向があるという。協議会でもっともひんぱんにとり採り上げられた審議事項は、「学校行事」、「学校評価」、「地域の人材の活用」そして「地域等の協力」の順であった。中学校では「生徒指導」が採り上げられる傾向があるという。

すでに学校運営協議会を設置した学校の校長や教育委員会関係者は、協議会の効果を高く評価する傾向がみられるという。指定校の校長がその効果としてあげたのは、(1) 学校と地域が情報を共有するようになった、(2) 地域が学校に協力的になった、(3) 地域と連携した取組が組織的に行える

ようになった、(4) 特色ある学校づくりが進んだ、(5) 学校関係者評価が効果的に見えるようになった、(6) 学校に対する保護者・地域の理解が深まった、(7) 保護者・地域による学校支援活動が活発になった、などであった。

しかしながら、こうした声があるいっぽうで、指定校の校長に学校運営協議会の将来像を聞いた質問に対しては、「全国的に広がっていく」（24.8%）、「一部の地域で増えていく」（36.6%）、「現状程度にとどまる」（12.3%）、「減少していく」（1.2%）、「わからない」（19.9%）と回答が分かれている。いち早く学校運営協議会の導入にふみきった学校の校長のなかでも制度の全国展開を予測する者が3割をきっており、やや増加か現状の普及程度にとどまると予想するものがほぼ半数におよぶ。さらに、「コミュニティ・スクールの役割の今後」についての質問に対しても、「期待通りに発揮していく」（40.9%）、「形骸化していく」（16.9%）、「わからない」（40.3%）と指定校校長の回答は大きく割れている。分からないという意見がかなりの数にのぼるだけでなく、早くも形骸化を予測するものが少なくないというも見のがせない。また、指定校の校長は学校運営協議会の運営上の課題として、「学校運営協議会に対する一般教職員の関心が低い」、「学校運営協議会の存在や活動が保護者・地域に余り知られていない」、「会議の日程調整に苦勞する」、「管理職や担当職員の勤務負担が大きい」、さらに「関連予算が十分でない」などをあげている。現場の校長には、学校運営協議会の実質的効果が、その設置にかかる心理的・物質的負担に比して必ずしも満足しうるものではないと感じている者がすくなくないことを示唆している。

いっぽう、学校運営協議会を設置していない学校の校長に将来の指定意向の有無を聞いた項目に関しては、42.7%が「その必

要性なし」と答えており、教育委員会からの声かけや必要予算の確保など条件付きでの指定希望は40.1%であり、「ぜひ指定を受けたい」と答えたものは8.7%にとどまっていた。文科省の肝いりで開始された新しい政策に対する現場の校長からの反応としては、その消極的姿勢が印象的である。

調査の自由記述の項目に記された校長たちの次のような言葉には、彼らのとまどいと本音が現れているとみることができよう。

- ・コミュニティ・スクールになることで事務負担や調査にかかる時間が増えることが多い。その割にメリットがないと感ずることがある。副校長や担当者の加配などの具体的手立てが必要である。コミュニティ・スクールの運営協議会が自己裁量で使える予算として年間30万円程度は欲しい。
- ・本校はコミュニティ・スクールの指定を受けなくともすでにコミュニティ・スクール的な学校として確立していました。このため指定を受けたところで大きな変化や成果を得るといふことにはならず。
- ・保護者代表委員の選定はなかなか難しく、コミュニティ・スクール制度をよく理解し、自分の立場を踏まえて責務を果たせる人材の発掘が大きな課題と考える。
- ・学校の応援団なら歓迎。圧力団体なら反対。大切なのは制度の趣旨をよく理解された方、地域を代表されるさまざまな方等の人選にかかっている。
- ・行政側の思い入れが強く、設置されたが、本来の学校運営協議会の機能を果たしていない。地域・保護者は学校に協力的であり、学校評議員制度で充分役割が果たせると考える。
- ・学校の具体的活動、教師の仕事について門外漢であるにもかかわらず、自分の子ども時代にせつした教師、学校を基に作り上げた身勝手な学校観で今の学校教育

に批判を投げかける者が如何に多いことか。コミュニティ・スクールを語ることで、現実の学校教育について、正しい知識と現実の姿を訴えることが大切。

- ・地域のエゴが学校運営に支障をきたすのではないかと強く感じる。人選もむずかしいのではないかと。システムとしては十分理解できるものであるが、日本社会になじんでいくものなのか疑問である。
- ・各学校がおかれている人的・物的な地域の環境が大きく異なる中で一律にコミュニティ・スクールへの実施というのは無理があるように思う。
- ・いい制度であるが、人事までは関与してほしくない。

2013年、文科省は、今後5年間で学校運営協議会の設置校を全国の公立小・中学校の1割(約3,000校)に拡大することを目標に掲げた。しかしながら、制度発足から15年が経過した今日からみても、学校運営協議会の設置にかんしての文科省の姿勢には、いわば、アクセルとブレーキを同時にふみ込んでいるようなちぐはぐな印象は否めない。指定校では、ほとんどの場合、学校運営協議会設置にあたり既存の学校評議員制度を廃止している。機能の重複、二重手間の負担を認識してのことであろう。新しい公立学校(コミュニティ・スクール)設置論の出現から学校運営協議会制度の導入までの経緯、さらには、地方教育委員会や多忙化を募らせる学校現場の状況を知悉する文科省からみれば、今日の状況はできるかぎりのソフト・ランディングをめざした巧妙な工夫の産物といえるのかもしれない。

また2008年には、地域住民等による学校支援ボランティアなどへの参加をコーディネートする組織として「学校支援地域本部」と呼ばれる新しい機構が学校に導入されている。これにより、地域の大人が、授業の

補助や部活動指導の補助、学校行事の支援等の学校支援活動に参画することが拡大しているという。学校支援地域本部の設置校は、2013年8月現在、3,527本部、公立小中学校の約28%にたっており、学校運営協議会とくらべればスムーズに拡大してきている。これにより、子どもたちが多様な知識や経験を持つ地域の大人と触れ合う機会の増加や、地域の教育力の向上に成果を上げているといわれている。

## むすび

学校運営協議会の発足から数年後、2008年に制定された新教育基本法には、学校と地域社会の連携・協力を規定した条項（第十三条）が設けられた。今日こうした流れを否定する者はおそらくいないであろう。学校や教員にたいする要望や役割期待は、ますます多面化し複雑な様相を示している。子どもたちに「ゆとり」をあたえつつ「生きる力」を育むことが求められるいっぽうで、すべての生徒に「確かな学力」を確保することへの要求も減少することはない。また従来認識されてこなかったさまざまな発達障害（LD、ADHD、高機能自閉症等）が認知されるようになり、教員たちにはさらにきめ細かい対応と配慮がもとめられている。学校や教員には、学習指導のみならず、しつけや生活規範の形成など本来は家庭や地域社会の責任範囲に属すると考えられることまで、面倒をみることを期待され、また要求される。しばしば、教員と学校への期待と責任の範囲は、児童生徒の学校外での生活や長期休暇の間までおよぶ。

いっぽう社会では、ひとり親家庭、共働き世帯の増加など家族形態の変容、貧困問題などから子育ての不安や問題を抱え孤立する保護者もふえている。高齢化や過疎化の進行による地域社会のつながりや支えあいの希薄化が指摘されている。こうした現

象に進展は、時として学校や教員に対する要望や依頼を強めることとなり、また、あるときは、学校に対して過剰なまでの不当な要求を突きつける「モンスター・ペアレンツ」をも生み出すことにもつながる。教員たちは、社会の負託に応えるために忙殺されており、かれらのみで問題に対処することはますます困難になっている。学校と地域社会との間で新たな協力・連携関係を構築することが双方にとって便益をもたらすものであるという議論が説得力をもって受け入れられるような状況が確かに出現してきている。しかしながら、わが国のように中央集権的教育行政の伝統が強く、また、教員集団の専門職意識が高い社会においては、父母や地域社会が学校運営に参画することにはいまだに抵抗感も少なくない。権限が強化された学校運営協議会（コミュニティ・スクール）に関しては、その設置運営の心理的・物質的負担と実質的効果をめぐって議論が続いており、その性急かつ画一的な導入は、学校運営に不要の混乱や逆効果をもたらしかねないことも事実であろう。文部科学省、地方教育委員会、教育現場側でのきわめて慎重な態度にもかなりの合理的根拠があることも認識する必要がある。

## 参考・引用文献

- 新井郁夫（1990）「コミュニティ・スクール」『新教育学大事典』 第一法規
- 石田洋子（2007）「教育分野における参加型開発支援プロジェクトの評価に関する基礎的研究」『日本評価研究』 第7巻第1号、61-71頁
- 梅根悟編（1974）教育制度検討委員会『日本の教育改革を求めて』 勁草書房
- 尾崎春樹編（2015）『「地域とともにある学校」の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査研究』 国立教育政策研究所
- 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子（2000）『コミュニ

- ティ・スクール構想 学校を変革するために』  
岩波書店
- 金子郁容 (2008) 「コミュニティ・スクール構  
想から誕生までの経緯」『日本で「一番いい学  
校」 地域連携のイノベーション』 岩波書店  
265-277 頁
- 教育協力 NGO ネットワーク (2005) 『住民参加型  
学校運営に関する教育協力についての調査研  
究』
- 黒崎勲 (2004) 『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
- 斉藤泰雄 (2014) 「近代的教職像の確立と変遷—  
—日本の経験」『国際教育協力論集』第 17 巻 1  
号, 17-29 頁
- 佐藤晴雄編 (2010) 『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
- 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の取組に関  
する調査報告書』 日本大学文理学部  
[www.chs.nihon-u.ac.jp/edu\\_dpt/sato-hp](http://www.chs.nihon-u.ac.jp/edu_dpt/sato-hp)
- 中央教育審議会 (1972) 「今後における学校教育  
の総合的な拡充整備のための基本的施策につ  
いて」
- 中央教育審議会 (1980) 「地域社会と文化につ  
いて」
- 中央教育審議会 (1998) 「今後の地方教育行政の  
在り方について」
- 中央教育審議会 (2003) , 「今後の学校運営の在  
り方について (中間報告)」
- 中央教育審議会 (2013) 「今後の地方教育行政の  
在り方について」
- 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  
の在り方と今後の推進方策について」
- 文部省 (1972) 『学制百年史』 ぎょうせい
- 文部科学省 (2015) 『コミュニティ・スクールと  
は何か?』  
[www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/  
school](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school)
- 臨時教育審議会 「第二次答申」 (1986)、及び「第  
三次答申」 (1987)
- Patrinos H.A. (2013). “The hidden cost of corruption:  
Teacher absenteeism and loss in school”  
Transparency International, *Global Corruption  
Report: Education*, pp.70-73
- World Bank (1995). *Priorities and Strategies for  
Education: A World Bank Review*