

コミュニティ・スクールの推進に関する研究（1） —コミュニティ・スクール導入の政策経緯—

長 畑 実

要旨

地域住民や保護者等が学校運営に参画するコミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）は、2004年の「地方教育行政の組織および運営に関する法律」の一部改正により制度化された。2013年4月現在、この制度の導入校は全国で1,570校に達している。山口県では、全小中学校をコミュニティ・スクールに指定する自治体が急増した結果、指定校数が306校となり、全国の都道府県で最多となった。現在、各地域ではコミュニティ・スクール導入期の課題分析と課題解決の取組促進が喫緊の課題となっている。本研究では、山口県内自治体におけるコミュニティ・スクールの現状を分析し、今後の充実、推進の方策を提案する。本稿では、研究全体の前提となるコミュニティ・スクール導入に至る政策経緯を考察した。

キーワード

教育改革、新しいタイプの公立学校、学校運営協議会制度、コミュニティ・スクール

1 はじめに

地域住民や保護者等が学校運営に参画するコミュニティ・スクールは、2004年の「地方教育行政の組織および運営に関する法律」（以下、「地教行法」と略す）の一部改正により制度化された。

この制度化以降、コミュニティ・スクール導入校は増加を続け、2013年4月現在、全国で1,570校に達している。山口県内では、柳井市に続き、下関市、宇部市、山口市、防府市、周南市、長門市などが、新たに全小中学校をコミュニティ・スクールに指定したことで、指定校数が306校となり、設置数は全国の都道府県で最多となった。山口県内全公立小中学校に占めるコミュニティ・スクール指定校の割合は、67.3%（2013年8月現在）と極めて高くなっている。

なお、コミュニティ・スクールは法律上の

正式名称ではない。地教行法では、「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のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）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」としている。この学校運営協議会を設置する学校について、各教育委員会の判断で「地域運営学校」、「コミュニティ・スクール」等と称している（以下、本稿では「コミュニティ・スクール」と表記する）。

文部科学省はコミュニティ・スクール導入の目的について、「近年、公立学校には、保護者や地域の皆さんの様々な意見を的確に反映させ、地域に開かれ、信頼される学校づくりを進めていくことが求められて」おり、「学校運営協議会を通じて、保護者や地域の皆さんが一定の権限と責任を持って学校運営に参画することにより、そのニーズを迅速かつ的確

に学校運営に反映させるとともに、学校・家庭・地域社会が一体となってより良い教育の実現に取り組むことがこの制度のねらいです。また、地域の創意工夫を活かした特色ある学校づくりが進むことで、地域全体の活性化も期待されます」と述べている¹⁾。

このコミュニティ・スクールについて、筆者はかねてより山口県教育委員会及び県内自治体教育委員会と連携し、その普及、推進を支援してきた。2006年の科研費研究「分権時代における住民を主体とした地域生涯学習システムの構築に関する研究」では、学校・家庭・地域が一体となった学校づくり推進の方向性としてコミュニティ・スクール導入の促進を提案し、コミュニティ・スクールの意義と可能性を明らかにした²⁾。

現在、各地域ではコミュニティ・スクール導入期の課題分析と課題解決の取組促進が喫緊の課題となっている。本研究では、全小中学校をコミュニティ・スクールに指定した山口県内自治体におけるコミュニティ・スクールの現状を考察し、今後の充実、推進の方策を提案する。本稿では、研究全体の前提となるコミュニティ・スクール導入に至る政策経緯を考察することを目的とする。

2 コミュニティ・スクール導入の経緯

2.1 1980年代の臨時教育審議会答申

戦後の教育は、高度経済成長を背景とした社会、経済の発展とともに量的拡大を続けてきた。しかし、その過程で過度の受験競争(受験戦争)や詰め込み教育、児童生徒の問題行動(校内暴力、いじめ、落ちこぼれ等)の増加といった弊害が噴出した結果、1980年代の教育政策は質的充実(その後が続くいわゆる「ゆとり教育」)へと大きな転換期を迎えることとなった。

その政策転換の契機となったのが、第2次中曽根内閣主導のもとに設置された臨時教育審議会である。1980年代の臨時教育審議会の

四次にわたる答申には、その後の教育改革の基本的方向が示されている。コミュニティ・スクール導入の契機は、この答申以降の「開かれた学校づくり」の政策系譜に遡ることができる。

臨時教育審議会(以下、「臨教審」と略す)は、1984年に中曽根首相(当時)が総理府に設置した内閣直属の審議会であり、政府全体として長期的な視点から教育改革の取組を議論し、1987年までの3年間にわたって四次にわたる答申を総理大臣に提出した。

臨教審の答申は、それまで文部省(当時)に置かれた各種の審議会等で検討されていた教育改革に関する意見等を集約したものであると同時に、政府各省にまたがるものも含め、多岐にわたる課題を審議し集大成したもので、その後の教育改革、予算編成に大きな影響を与えた。

1986年の「教育改革に関する第二次答申」では、「開かれた学校づくり」について、「学校教育の役割と限界を明確化し、家庭や地域の教育力の回復と活性化を図る」こと、「地域の要請に応じて学校の機能や場を地域住民に開放することは、学校の大きな役割である」として「各地域に適した開放を推進することを考えるべきである」と述べている。

1987年の第三次答申では、「第二章初等中等教育の改革、第五節開かれた学校と管理・運営の確立」において、「これからの『開かれた学校』の在り方は、単なる学校施設の開放という範囲をこえて、学校施設の社会教育事業への開放、学校の管理・運営への地域・保護者の意見の反映等をはじめとする開かれた学校経営への努力、学校のインテリジェント化の推進など学校と他の教育・研究・文化・スポーツ施設との連携、自然教室、自然学校等との教育ネットワーク、国際的に開かれた学校などへと、より広く発展するものと考えられる。学校の管理・運営についてもこうした『開かれた学校』にふさわしい在り方が模索されなければならない」とし、「従来の学校

教育に偏っていた状況を改め、『開かれた学校』への転換を促進し、家庭・学校・地域が相互に連携・融合するようなシステムをつくる必要がある」と提言している。

1987年の第四次答申は最終答申として三次にわたる答申の総括を行い、教育改革を進める視点として、個性重視の原則、学校中心の考え方を改め生涯学習体系への移行を主軸とする教育体系の総合的再編成を図ること、国際化並びに情報化への対応の3点に集約した。また、「第三章改革の具体的方策、第三節初等中等教育の充実と改革」において「7 開かれた学校と管理・運営の確立」という見出しをつけて、第三次答申で示された「開かれた学校」の在り方を再掲している。

2. 2 1990年代の中央教育審議会答申

1980年代の臨時教育審議会答申で示された教育改革の方向は、1990年代に入ると、中央教育審議会による三つの答申、「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について（答申）」（1991年）、「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」（1996年）、「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（1998年）として具体化されていった。

1991年の「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について（答申）」では、改革の基本的な考え方を、高校教育改革と生涯学習との二つの視点から取りまとめている。

生涯学習における学校の役割の重要性については、「今後は、学校も生涯学習を推進するために積極的な役割を果たすことが期待されている。また、人々の生涯学習に対する需要が高まるに伴い、学習成果の評価やそれを社会の中で活用したいという要請も大きくなると考えられる。このため、今後は、学校も生涯学習を振興する観点からさまざまな施策を実施するとともに、生涯学習の成果の評価についても多様な仕組みを開発することが必要と考えられる」と述べている。

1996年の「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申）」は、第1部今後における教育の在り方、第2部学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方、第3部国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育の在り方の三部構成になっている。

この第2部では、「地域社会における教育を充実させるための体制の整備」として、「地域の人々の意向を反映しつつ、地域社会における学校外の様々な活動の充実について連絡・協議を行い、ネットワークづくりを進めるため、市町村教育委員会等が核となり、PTA、青少年団体、地元企業、地域の様々な機関・団体や学校等の参加を得て、地域教育連絡協議会を設けること」を提言している。

また、「第2部第4章 学校・家庭・地域社会の連携」において「開かれた学校」という見出しをつけ、学校・家庭・地域社会相互の連携の一層の促進を図るとともに、開かれた学校づくりの推進（開かれた学校運営、地域の人々や父母の非常勤講師・学校ボランティアとしての参加の促進、学校施設の開放と管理運営体制の整備、余裕教室の活用、学校と社会教育施設等との複合化についての検討等）により、学校を「家庭や地域社会とともに子供たちを育てる場、地域の人々の学習・交流の場、地域コミュニティの拠点として、それにふさわしい整備を推進していく必要がある」と指摘している。

1998年の「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」では、「第3章学校の自主性・自律性の確立について、6 地域住民の学校運営への参画」において、「学校が地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明らかにするための取組が必要である」として、「今後、より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには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るため、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、法令上の位置付けも含めて検討することが必要であると述べている。

ここまで、1980年代から90年代にかけての臨時教育審議会と中央教育審議会の各答申に見られる教育改革の理念と具体化の内容、方向性を検討してきた。

学校教育の抱える課題を解決するためには、社会の多様な教育・学習システムが相互に連携を強化し、教育機能を融合していくこと、生涯のいつでも自由に学習機会を選択して学ぶことができる生涯学習社会を築いていくこと、地域社会に対してより一層開かれた信頼される学校づくりを推進するために、保護者や地域住民の協力、参画による学校運営が行われる制度（地域教育連絡協議会や学校評議員制度など）を創設することが必要であるとの政策・施策の方向性が明示されたのである³⁾。

2.3 コミュニティ・スクールの法制化

1980年代から90年代の教育改革に続き、2000年代以降の教育改革の動向に大きな影響を与えたものが、2000年の「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」⁴⁾である。

教育改革国民会議報告は、4つの柱「人間性豊かな日本人を育成する」「一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する」「新しい時代に新しい学校づくりを」「教育振興基本計画と教育基本法」に沿って17の提案をしている。この報告の「新しい時代に新しい学校づくりを」において、「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を検討

する」と提言されたことがコミュニティ・スクール法制化の直接の契機となった。

報告で提言されたコミュニティ・スクールは、「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。学校経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」とされている。

この報告を受けた文部科学省は2001年、「21世紀教育新生プラン（レインボー・プラン）」を発表した。このプランは、2001年を「教育新生元年」と位置付け、新生日本の実現を目指した教育改革の取組の全体像を示したもので、主要施策や課題及びこれらを実行するための具体的なタイムスケジュールを明らかにした。

プランの政策課題「15新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進する」においては、新しいタイプの学校の可能性や課題等について検討するために、モデル校による実践研究を2002年度予算で実施することが明記された。

2001年12月には、総合規制改革会議⁵⁾が「規制改革の推進に関する第1次答申」を出し、重点6分野の一つ「教育」の項で、コミュニティ・スクール導入のための法制度整備について提言している。

答申では、新たな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成の決定など学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大するもので、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備の検討が必要であると指摘している。

2002年3月には、「規制改革推進3か年計画(改定)」が閣議決定され、この閣議決定に基づき、2002年4月、文部科学省は、「新し

いタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」に取り組み、「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」についての研究を開始した⁶⁾。同年12月には、総合規制改革会議が「規制改革の推進に関する第2次答申」を出し、再びコミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言した。

2003年3月には、「規制改革推進3か年計画(再改定)」が閣議決定され、この閣議決定を受けて、文部科学大臣から中央教育審議会への諮問「今後の初等中等教育改革の推進方策について」が行われた。この諮問に対し、2004年3月に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」が提出されたのである。

この答申では、地域との連携の推進、学校の裁量権の拡大という観点から、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校(地域運営学校)の在り方について提言が行われた。

特に、「制度化に当たっての基本的な考え方」として、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、地域運営学校の運営について協議する組織(学校運営協議会)を設置することが明記された。

学校運営協議会の役割としては、教育課程編成の基本方針、予算執行や人事配置等に関する基本方針等学校における基本的方針を決定する機能、保護者や地域のニーズを反映する機能、学校の活動状況をチェックする機能を求めている。

また、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ことも記載されている。

こうした経緯を経て2004年3月、第159回国会に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)改正案」が提出され、学校運営協議会を設置可能とする法律が6月に成立、公布され、9月に施行されたのである。

以上、1980年代の教育改革の動向から2004年のコミュニティ・スクール法制化までの政策経緯を検討してきた。この検討の中で明らかとなったコミュニティ・スクール法制化の意義・目的は、第一に、家庭や地域住民の教育ニーズを的確に反映させた学校運営、教育活動を展開し、保護者や地域住民から信頼を得る「開かれた学校づくり」を推進することができる、第二に、学校と家庭、地域住民が一体となって次代を担う子どもたちの「生きる力」を育成することで、地域独自の特色ある学校づくりを推進することができる、第三に、学校、家庭、地域住民が一体となって取り組む地域教育を推進することにより地域の活性化を実現することができる、という三点に集約することができる。

3 コミュニティ・スクールの法律規定

2004年に改正された「地方教育行政の組織および運営に関する法律」では、学校運営協議会について第三節第四十七条の五で次のように規定している。

第三節 学校運営協議会

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のうちその指定する学校(以下この条において「指定学校」という。)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。

2 学校運営協議会の委員は、当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者について、教育委員会が任命する。

3 指定学校の校長は、当該指定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、当該指定学校の学校運営協議会の承認を得なければならない。

4 学校運営協議会は、当該指定学校の運営に

関する事項（次項に規定する事項を除く。）について、教育委員会又は校長に対して、意見を述べることができる。

5 学校運営協議会は、当該指定学校の職員の採用その他の任用に関する事項について、当該職員の任命権者に対して意見を述べるができる。この場合において、当該職員が県費負担教職員（第五十五条第一項、第五十八条第一項又は第六十一条第一項の規定により市町村委員会がその任用に関する事務を行う職員を除く。）であるときは、市町村委員会を経由するものとする。

6 指定学校の職員の任命権者は、当該職員の任用に当たっては、前項の規定により述べられた意見を尊重するものとする。

7 教育委員会は、学校運営協議会の運営が著しく適正を欠くことにより、当該指定学校の運営に現に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合においては、その指定を取り消さなければならない。

8 指定学校の指定及び指定の取消しの手続、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期、学校運営協議会の議事の手続その他学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定める。

このように、学校運営協議会は第一に、校長が作成する学校運営の基本的な方針を承認する権限を有すること、第二に、学校の運営全般について教育委員会や校長に対して意見を申し出ることができること、第三に、当該指定学校の教職員人事について地域の住民や保護者等が学校運営協議会を通じて直接任命権者に意見を述べるができる、という3つの機能、権限を持つことが規定されている。

ただし、7項では、学校運営協議会の運営が著しく適正を欠き、当該指定学校の運営に著しい支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認められる場合には、教育委員会はその指定を取り消さなければならないことも規定されている。

4 コミュニティ・スクールの現状

4.1 全国のコミュニティ・スクール指定状況

学校運営協議会制度の法制化後、2005年4月から全国各地でコミュニティ・スクールの指定が始まった。2005年4月には17校であったコミュニティ・スクール指定校数は年々増加を続け、2013年4月1日現在、1,570校に達している。学校設置者も当初の6市区（4都府県）から4道県153市区町村⁷⁾（42都道府県）へと広がっている。

また、域内すべての小中学校をコミュニティ・スクールに指定している教育委員会は、2012年度と比較して約2倍の38市町村（2012年度比16市町村増）となり、文部科学省が目標とする2012～2016年度で約3,000校（公立小中学校の1割）に向けてコミュニティ・スクールの導入が拡大している。このうち、設置する小中学校すべてをコミュニティ・スクールに指定している教育委員会は次の39市町村である。

岩手県普代村（2校）、山形県大石田町（4校）、福島県大玉村（3校）、東京都世田谷区（93校）、東京都三鷹市（22校）、東京都利島村（2校）、神奈川県開成町（3校）、新潟県聖籠町（4校）、新潟県上越市（74校）、長野県信濃町（2校）、愛知県一宮市（61校）、三重県鈴鹿市（40校）、滋賀県長浜市（41校）、京都府久御山町（4校）、岡山県早島町（2校）、岡山県矢掛町（8校）、山口県柳井市（15校）、山口県周南市（46校）、山口県山口市（51校）、山口県下関市（74校）、山口県長門市（17校）、山口県防府市（28校）、山口県平生町（3校）、高知県土佐町（2校）、高知県大川村（2校）、福岡県春日市（18校）、福岡県福津市（10校）、福岡県宇美町（8校）、福岡県岡垣町（7校）、福岡県筑前町（6校）、福岡県新宮町（5校）、熊本県氷川町（5校）、熊本県小国町（2校）、熊本県産山町（2校）、熊本県山江村（3校）、宮崎県えびの市（9校）、宮崎県高鍋町（4校）、宮崎県小林市（21校）、宮崎県都城市（55校）。

4.2 山口県内のコミュニティ・スクール指定状況

山口県教育委員会は、1998年度を初年度とし、2012年度を目標年度とする15年間の長期計画「山口県教育ビジョン」を策定した。ビジョンの「第2章 ゆとりの中で生きる力を育む学校教育の推進」では、特色ある学校づくりの推進、開かれた学校づくりの推進を掲げ、学校・家庭・地域社会の連携を重視する方向性が示されている。

また、このビジョンに基づく重点プロジェクト推進計画では、信頼される学校づくり推進プロジェクト「開かれた学校づくりの推進」の具体的取組としてコミュニティ・スクールの推進を掲げ、指定校数の数値目標を明記している。

2013年10月には、2013年度から2017年度までの5年間を計画期間とする「山口県教育振興基本計画」が策定された。基本計画では、「知・徳・体の調和がとれた教育の推進」、「質の高い教育環境づくりの推進」、「生涯にわたる県民総参加の教育の推進」の3つの柱に基づく30の施策と10の緊急・重点プロジェクト、50の主な推進目標を掲げている。

コミュニティ・スクールの普及については、公立小・中学校におけるコミュニティ・スクール指定校の割合を、2013年8月の現状値67.3%から2017年には80%まで拡大する目標を提示している。

こうした県教育委員会の積極的な取組によって、山口県内では2013年4月現在、小中学校すべてをコミュニティ・スクールに指定している教育委員会が、柳井市(15校)、下関市(74校)、周南市(46校)、山口市(51校)、防府市(28校)、宇部市(35校)、長門市(17校)、平生町(3校)の8市町となり、山口県内全体の指定校数は306校へと急増し、全国の都道府県で最多となっている。これにより、文部科学省をはじめ関係各方面からその取組の動向に注目が集まっている。

5 おわりに

本稿では、山口県内自治体におけるコミュニティ・スクールの現状を分析し、今後の充実、推進の方策を提案する研究全体の前提となるコミュニティ・スクール導入に至る政策経緯を考察してきた。

1980年代の戦後教育の総決算、規制緩和といった政策潮流の中から誕生したコミュニティ・スクールが、その目標である地域の総意に基づく子どもと家庭の成長・発達、学校運営改善の実現、地域の活性化にどのように貢献しているのか、今後どのような方向に進むことが求められているかについて、地域と教育現場からの実証的な研究と議論を積み重ね、地域教育改革に向けた各主体間の合意を形成していくことが求められている。

次稿では、こうした問題意識に基づき、設置する小中学校すべてをコミュニティ・スクールに指定している山口県内自治体を事例として、コミュニティ・スクール運営の現状を分析するとともに、今後の充実、推進の方策を提案する。

(大学研究推進機構 教授)

【参考文献】

- 金子郁容・渋谷恭子・鈴木寛、2000、『コミュニティ・スクール構想』岩波書店
- 阿部彩、2008、『子どもの貧困』岩波書店
- 佐藤晴雄編、2010、『コミュニティ・スクールの研究』風間書房
- 遠藤克弥編、2011、『地域教育論』川島書店
- 荻谷剛彦、2012、『学力と階層』朝日新聞出版
- 大蔵省印刷局編、1998、『教育改革に関する答申—臨時教育審議会第一次～第四次(最終)答申』
- 文部科学省、『教育白書』『文部科学白書』各年度版
- http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/kyouiku.htm

http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/monbu.htm

【注】

- 1) 「コミュニティ・スクール設置の手引き」文部科学省
- 2) 拙著論文，2008，「住民を主体とした地域生涯学習システムの構築に関する研究（４）：防府市における生涯学習に関するヒアリング調査の分析から」『大学教育』第 5 号，206-207
- 3) 学校評議員制度については，2000 年 1 月の学校教育法施行規則の改正により，地域住民の学校運営への参画の仕組みを制度的に位置付けるものとして導入され，同年 4 月から実施されている。学校評議員は，校長の求めに応じ，学校運営に関して意見を述べる権限を有し，地域社会に開かれた学校づくりを一層推進するために設けられた。
- 4) 教育改革国民会議は，2000 年 3 月に当時の小渕恵三内閣総理大臣によって「21 世紀の日本を担う創造性の高い人材の育成を目指し，教育の基本に遡って幅広く今後の教育のあり方について検討する」ことを目的として設置された私的諮問機関である。2001 年 4 月まで開催が続けられ，教育改革国民会議の報告における提案については，具体化に向けた検討が文部省・文部科学省などで行われた。
- 5) 総合規制改革会議は，2001 年 4 月，内閣府設置法に基づき内閣府に設置された組織である。森内閣，小泉内閣（いずれも当時）のもとで，各種の規制緩和に関する報告を提言した。
- 6) 実践研究モデル校には，当時注目を集めていた千葉県習志野市立秋津小学校，東京都足立区立五反野小学校，和歌山県新宮市立光洋中学校，京都市立京都御池中学校，岡山市立岡輝中学校など 7 地域 9 校が指定された。
- 7) 学校設置者数の 4 道県（北海道，千葉県，三重県，高知県）は，県立高等学校を指定。