

地域運営学校（コミュニティ・スクール）と学校経営の課題

千葉大学 天 笠 茂

1. 課題とされる地域運営学校のマネジメントの開発

学校の組織運営に保護者や地域社会の人々の意見を反映させる道を開くとして、2000（平成12）年、教育改革国民会議より地域運営学校の設立が提言された。これを受けて、2004（平成16）年、学校運営協議会の設置を可能とする地方教育行政の組織運営に関する法律の改正がなされ、同年9月から、地域運営学校が制度化された。

以来、地域運営学校に踏み切る学校の数は、次第に増加を辿り、文部科学省の調べによると、2005（平成17年）年4月に17校、2006（平成18）年4月に51校、2007（平成19）年7月には213校となっている。全国ほぼ均等に広がりつつあるというよりも導入に熱心な一部市町村に集中しているものの、導入初期の段階として、まずは堅調に動き始めたといえよう。

この間、先導的な役割を果たした研究開発学校などの動きを追ってみると、たとえば、足立区立五反野小学校の場合、意思形成システムをめぐる動きが注目を集めた。また、秋津小学校の場合、地域コミュニティとの関係づくりが、さらに、御所南小学校の場合、カリキュラムや新教科の開発に関する実績をもとに、地域コミュニティづくりが、それぞれ展開された。これら意思形成システムの構築、地域コミュニティの形成、カリキュラムや地域教科の開発などが、地域運営学校をつくる手立てとして広がりを見せることになった。

この一連の動きは、保護者や地域の人々などいわば“素人”が、学校運営に参加・参画することを通して、影響力を及ぼす時代の到来を意味するものである。すなわち、“素人”が教育課程の承認や教員人事への意見の表明など、学校運営のいわば“本丸”に手を突っ込むという新しい事態の到来ということになり、学校経営の場面において、“素人”と専門家の関係が問われることになった。

学校にとって、この事態を専門性への“素人”の侵食、あるいは、組織運営の担い手の専門家から“素人”への交代ととらえられなくもない。しかし、このような、マネジメントの領域への“素人”の参加・参画という事態の生起は、むしろ学校経営をめぐる新たなノウハウの開発の要請としてもとらえられる。すなわち、教職員の人事、教育課程や学校運営協議会のマネジメントについて、従来からの転換、再構築、新しいスタイルの開発が求められたといえよう。それは、専門家と“素人”の新たな関係づくりであり、学校をマネジメントしていく一層の専門性の求めとしてとらえるべきものと考えられる。

2. 新たな段階に入った地域運営学校

ところで、導入初期段階における、地域運営学校をめぐる主な関心は、合意をはかる意思形成システムをいかに学校と地域とが共同して構築していくかにあり、また、そこで形成された意思をどのように実施に移していくかにあった。そこには、地域の参加・参画意識を学校の運営に馴染ませたり調整をはかるという、従来にはない学校をめぐるマネジメントの発想や手法が求められた。

時に、地域の意思が学校の方針や思惑を超えて組織運営に影響を及ぼし、調整を必要とする場面が生まれ、時に、学校の思惑を超えて地域が動くということもあった。ある意味、それだけ地域はエネルギーを有し、学校の意思形成や地域運営に影響を及ぼしていたといつてよい。

一方、地域運営学校も導入期から次の段階に移行しつつある。すなわち、法制化、先導的な試行から普及へと、点としての存在から、さらに一部の地域ではあるものの、線として面としての広がりを見せるようになってきている。これにともない、地域運営学校をめぐる組織運営への学校の意思と地域の参加・参画意識の相互関係について、そのあり方が改めて問われるようになってきた。

そこで、学校と地域それぞれにおける地域運営学校づくりへの志向性の強弱を軸に、以下のように4つの類型に分けてみた。

- Iタイプ、学校も地域も共に強い意思を有している。
- IIタイプ、学校をさらに上回る強い意思が地域に存在している。
- IIIタイプ、学校は意思を有しているものの地域の意思は希薄である。
- IVタイプ、学校も地域も共に地域運営学校をめざす意思は希薄である。

このように整理をすると、導入期に見られたケースの多くは、Iタイプに、あるいは、IIタイプに位置づけられるものが多かった。学校の働きかけに地域も呼応し、また、一部においては、地域の動きが学校を上回るという地域主導の地域運営学校づくりというケースも見られた。

これに対して、その後の推移のなかでIIIタイプに位置づけられる、すなわち、学校は、その意思を有しているものの、地域の意思は希薄というケースが加わってくるようになる。地域の地域運営学校づくりへの意思は弱いものの、学校への姿勢は非協力とか無関心ということではない。むしろ、協力的であり、その意味で両者の関係は安定しているのである。

ここで問われるようになるのが、学校による地域への働きかけであり、教育活動や組織運営への参加・参画を促すリーダーシップである。地域に対して学校を主体的に支援する意思を呼び起こす。そして、具体的な行動を喚起する。そのような働きかけが校長を中心に学校に求められ、そのために、情報の発信の仕方、資料の提供の仕方、プレゼンテーションの仕方などの工夫や開発が求められるようになった。

このような、地域運営学校への地域の意思を学校や教育委員会が喚起をはかることは、制度設計にあたって、当初、想定していなかったことかもしれない。しかし、現実には、そのことが、課題として浮かび上がってきており、今後さらに普及をはかろうとするならば、より広がりを見せることになるものと思われる。

3. 市教育委員会より地域運営学校の指定を受けたM小学校のケース

ここで、ある事例を取り上げてみたい。市教育委員会により地域運営学校の指定を受けたある小学校（以下、この学校をM小学校と呼ぶ。）のケースである。

この地域運営学校の指定を受けたM小学校と地域の関係は良好であり、とりわけ地域の中心メンバーは学校に対して極めて協力的で、協力・支援は惜しまないという態度を有しており、両者の関係は安定していた。市内に数校の地域運営学校の設立をめざす市教育委員会は、M小学校のこの地域的な安定を高く評価して同校を指定したとあってよい。

ただ、指定を受けたM小学校の関係者にとっては、何をどうすることが地域運営学校に結びつくか、まったく手探り状態のスタートであり、まずは先進校の情報収集からというところであった。それは、教職員もさることながら、学校に協力することを惜しまず良好な関係を築いてきた地域の人々にとっても同様で、新しい事態は戸惑い以外の何物でもなかった。すなわち、学校も地域の地域運営学校づくりについて何らかの青写真をもってというよりも、戸惑いと試行錯誤のなかでの開始ということになった(1)。

その中で、校長の地域運営学校づくりについての基本方針は次のようなものであった。すなわち、校長は、「学校が変わり教師が変わるためには、学校に協力してくださる保護者や地域の方々に対する思いや願いが、『より広く』『より深く』『より強く』なり、そして共に学校を創りあげていこうとする意識をもっていただくようにすること。」と述べている。そして、そのためには、「わたしたち教職員が学校の取り組みを積極的に公開し、ご意見やご批判を真摯に受け止め、これまでの慣習に固執せず、保護者や地域の方々のご意見に耳を傾け、よりよいM小学校を創っていくために努力を惜しまない」との方針を示している(2)。

これは、地域運営学校づくりを通して、校長を中心に同校及び地域の関係者がたどり着いた意思ということでもある。ここには、従来型の学校経営スタイルからの脱皮、新たなスタイルの模索への自覚を読み取ることもできる。

このような方針のもと、校長が進めた地域運営学校づくりの中心的な柱となる方策は、地域の人々の授業への協力・参加・参画であった。すなわち、地域の人々の協力・参加・参画による授業への取り組みを核として地域運営学校の創設をめざすことであった。以下、その概略を紹介しておきたい。

(1) コミュニティづくりについて

多くの地域運営学校がコミュニティづくりに取り組んだように、M小学校においても地域と共同で5つのコミュニティを組織した。すなわち、「学びの支援コミュニティ」、また、「地域の文化・伝統を探る活動を中心とするコミュニティ」、「子ども達の生活の安全を守ることを目的とするコミュニティ」、「地域運営学校の活動を広報することを目的とするコミュニティ」、「学校評価の推進をはかるコミュニティ」、などである。このうち、「学びの支援コミュニティ」については、カリキュラムに関わる学習支援、特別支援・習熟に関わる学習支援、食育に関わる学習支援、などを柱に成り

立っている。これらコミュニティとともに教育活動への協力・参加、安全パトロール、朝のあいさつ運動、下校時の校門の声かけなどを実施するとともに、地域運営学校づくりにあたって、とりわけPTAや地域の組織を生かすことに配慮したという。

(2)「参画型授業」づくりについて

地域の教育力を生かした魅力ある授業づくりを校内研修のテーマに掲げ、地域の教材化、地域人材の発掘、学習への参加形態の多様化などを柱に授業研究に取り組んだ。その際、「学びの支援コミュニティ」と校内研修組織とを結び付け、地域の人々が授業に加わる「参画型授業」の展開をめざすとした。学校のねらうところは、授業に参加する地域の人々の経験を最大限に引き出すところであり、そのために、授業のねらいについて両者間で共通理解をはかることをめざし、授業までの準備や展開をともに考える地域の人々との打ち合せを大切にするとした。

同校では、保護者や地域の人々が授業にかかわる形態を「協力」・「参加」・「参画」の三者に分け、協力型から参加型へのステップアップを図り、さらに、参画型の開発をめざすとした。ちなみに、「協力」については、授業者が作成した指導計画を基にして地域の人々に依頼する。「参加」については、授業者が指導計画（指導案）のもとを作成して地域の人々との話し合いを通して完成をはかる。「参画」については、地域の人々と指導計画（指導案）を最初から作る、とそれぞれ説明している。

例えば、6年の社会科の場合をあげておきたい。社会科の授業で戦争を扱うにあたって、ねらいや内容について理解を得られる地域の人材を、学年だより、懇親会などで呼びかけたところ、数名の協力を得ることができた。その授業は、戦中に生きた人々の体験談を子ども達が聞くことを通して、当時の人々の暮らしや様子を知り、先の大戦について関心や興味を深めることをめざすものであり、その展開は教師の側からすれば、ほぼねらい通りであった。しかし、授業後、協力したボランティアは、子ども達に話す時間が足りなかったとロクに語り、また、子ども達がグループごとにそれぞれ話を聞く学習形態についても注文が出され、クラスの子も達全員に語れなかった不満を口にする協力者もいた。それは、教師の立案したプランのもとでの協力にとどまらない、構想の段階から参加・参画を求める声ととらえることもできた。

なお、指導案には、「地域の人材を活用した学習の展開について探る」という欄を設け、地域の人々を活用した契機、及び、打ち合わせの経過などについて記載を図っている。すなわち、地域の人々を依頼した意図やねらい、期待する役割、地域の思いをめぐるやり取りなどとともに、授業のねらいが共有化される過程など、それぞれの打ち合せをめぐって指導案に書き込みがなされている。

このような地域の人々の授業への参加・参画について、M小学校は、次のように問題意識を述べている。まず、これまでも地域の人材が授業に加わる試みは様々になされており、その意味で、M小学校の取り組みは目新しいものとはいえない。しかし、これまでの試みは、とかく単発的であり、ねらいや意図などを相互にやり取りすることも余りなく、一通りのことを伝えて協力してもらい、まさに学校・教師からの一方通行であったと指摘している。

これに対して、M小学校の試みは、学校・指導者に保護者や地域の人々が授業をめぐってその思いや願いを伝え、互いに語り合うことを通して、カリキュラムや指導計画、指導案を作っていく取り組みであり、そのための方法やシステムの開発であるという。

この一連の地域の人々の思いや願いを生かした授業の試みを年間カリキュラムへの位置づける取り組みを重ねることを通して、M小学校の教職員にも変化が生じたとみられる。すなわち、授業に地域の人々が関わることによって、多様性と質的な豊かさが生まれるケースがあることを実感する教職員が次第に増加し校内世論をリードするようになった。

ただし、どの教科でもということではなく、それにふさわしい教科などや単元があるということに辿りつくことになる。すなわち、当初は、すべての教科を対象とした授業研究であったものの、地域の人々との授業づくりについて話し合いなどを実際に行うことによって、期待される効果が得られる教科等が国語、社会、生活、道徳、総合的な学習の時間あたりにあるとの見解をまとめるに至っている。ちなみに、公開研究発表会において公開して授業は、国語、生活科、社会科、理科、総合的な学習の時間であった。

(3) 地域の人々の参加・参画意識について

地域運営学校の指定にともない、地域の人々には、学校の要請に応じ協力する「要請・協力」型から、地域の主体的・自律的意識を柱とする「参加・参画」型への転換が迫られることになった。

地域の人々の学校に対する意識や姿勢の特徴として、①学校の求めることに異論を呈することはない。②学校に対して協力的であろうとする。③校長に対して地域の幹部は「いつでも協力する、何でも言ってくれ」とよくいう。しかし、④学校に対して地域から何をしたい、何をしたいということは何も言わない。などがあげられる。

学校は、協力は惜しまないとする地域の人々の意識や姿勢を肯定的に受けとめつつ、地域運営学校の指定という環境の変化にともない、主体的・自律的な側面が不足し地域が指示待ちになっていることを課題としてとらえるようになる。地域にもっと主体的・自律的な参加・参画意識をとというのが学校としての立場であるのに対して、地域は現状に不満を感じておらず、従来のみまでという姿勢が顕著であり、地域運営学校づくりをめぐって両者の間に意識の差が生じていた。

地域には、伝統的な学校観、学校と地域との関係を尊重し、教職員の人事や教育課程に口を挟むことに抵抗を覚える人々も存在した。と同時に、「学校に対して協力は惜しまないが、参加・参画までは…」という言葉に代表される、学校の組織運営に参加・参画することに負担や抵抗を感じる人々もいた。すなわち、参加・参画までして学校とかかわることについては、距離を置きたいという意識が地域に存在していたことも無視することはできない。

(4) 地域運営学校にむけて教職員と地域の人々を結ぶ

保護者や地域の人々との関係づくりについて、さらに仕事が多くなるなどを理由に、基本的に回避をはかる性向を有している教職員は少なくなく、本ケースもその例外とはいえない。校長にとって、このような教職員をどのように地域運営学校に向けていくかがウチにおけるマネジメントの課

題であった。また、ソトにおいては地域の人々の地域運営学校への参加・参画意識を育てることが課題であった。この両者を結びつける方策として、地域の人々の授業への協力・参加・参画を取り入れたわけである。

授業づくりを柱にしたマネジメントは、学校経営にとって古くからの伝統的な手法とあってよい。しかし、その授業に地域の人々の参加・参画を募るということになると新たなマネジメントの課題とあってよく事情も異なってくる。本ケースは、そのような手法を用いて地域運営学校づくりを進めたわけであって、その意義をどうとらえるかによって評価も分かれる。

これまでの地域運営学校にむけたいくつかの取り組みのなかには、教職員と地域の人々との結びつきが希薄なケースもある。教育課程や日常の活動において互いに棲み分けてしまって、両者の間に交流がみられない地域運営学校も存在する。地域運営学校の組織運営をめぐる両者の交流をいかに図っていくか。このことが、地域運営学校のマネジメントをめぐる課題となっているのである。

この点について、M小学校の校長は、地域の人々の授業への協力・参加・参画という手法を用いて教職員と地域の人々の交流を図ったわけである。

授業の領域に“素人”である保護者や地域の人々を招き入れることは慎重な判断を必要とする。それは、“素人”による専門家のフィールドへの参入としてとらえられなくもなく、これまでの専門的な立場からすれば、両者の距離を置くというのも一つの考え方である。

これに対して、教職員と地域の人々による授業を地域運営学校づくりの手法として取り入れ、その展開をはかったのが本ケースである。この地域運営学校を地域の人々の授業への協力・参加・参画を通してめざす試みについて、M小学校の関係者は、取り組みをまとめる段階に至って、「ようやく課題が見え始めた」と述べている。すなわち、同校のまとめた報告書のあとがきには、一連の取り組みを通して、「研究の成果を感じ取ることより、ようやく課題が見え始めてきたというのが正直なところです。」という言葉が残されている。

とはいうものの、地域の人々の授業への協力・参加・参画という方策が、どれほど授業改善に結びついたか、とりわけ地域運営学校づくりにどこまで貢献したかについては、さらなる検証を必要としつつも、地域運営学校づくりに授業の研究と開発という方策を採ったねらいは、授業を核にして地域の人々と学校の教職員を結び、そして、動かすことにおいて一定の問題提起をなし得たとみてよい。ちなみに、公開研究発表会に地域からの参加があったのもその一つのあらわれといえよう。

4. 新しい専門性の問いかけ—地域運営学校のマネジメントの開発—

さて、地域運営学校の設置が広がりを見せるにつれて、学校経営上、浮かび上がってきた課題をあげると次の通りである。すなわち、地域運営学校を創設するにあたって、また、その組織運営をめぐる課題をあげておきたい。

第1に、地域の学校への参加・参画意識の醸成をはかるマネジメントをあげておきたい。先に取り上げたケースにおいて主に問われたことは、地域社会の人々の学校への参加・参画意識への働き

かけであり、その行動を促すマネジメントであった。

地域の人々の意識もまた問われたのである。「学校のやることは先生方におまかせする」という意識を有する人々が多くを占める地域もある。また、教育内容に関しては教育委員会や学校が方向性を出して、それに地域が協力できる形ができればよく、教員人事や教育課程について発言することに違和感を覚えるという地域の人々も少なくない。そのような人々にとっても地域に参加・参画を求める地域運営学校の誕生は新しい事態の到来とあってよい。

中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」（平成17年10月）には、「保護者や地域住民が、学校に要求するばかりでなく、学校とともに地域の教育に責任を負うとの認識のもと、学校運営に積極的に協力していくことも求められる。」とある。しかも、「これからの時代に求められる教育の実現のため、保護者や地域住民には、学校教育に積極的に参画することが重要である」という意識を持つことが期待される。」と述べている。

取り上げた事例は、授業への参加・参画という手法を用いて、教職員はもとより地域の人々に意識改革を迫ることを通して地域運営学校をめざす試みであった。

第2に、地域の人々と学校の教職員との棲み分けと結合をはかる「しくみ」をつくることである。地域の参加・参画意識を高め、その声を学校運営に反映させるには、あるいは、地域の教育力を活かしていくには、両者の結合をはかる「しくみ」を改めて吟味する必要がある。

一連の地域運営学校への取り組みを通して得られたことの一つは、学校の授業をはじめ教育活動に地域の人々が関わるには、その仕組みをしっかりと構築しておくということである。まずは、教育課程をはじめ教科等や単元において、地域の人々の関わりをデザインすることである。すなわち、地域の人々が関わるにあたって、わが校のカリキュラムは、どのような構造になっているのか。授業に関わるのは、どの教科なのか。また、直接、授業に参加・参画することなのか、それとも、間接的に環境整備などに取り組むことなのか。これらに関する全体像を描き、しくみを整えることである。

また、学校と地域の結びつきをスムーズにするためのシステムの整備をはかることである。これまで学校と地域を結ぶ窓口は概ね教頭が引き受けてきた。その役割の重要性は地域運営学校においても引き続き変わらないものと思われる。しかし、学校評議員、学校運営協議会委員、“地域コーディネーター”など、両者を結ぶ役割を担う人々が様々に誕生し、複雑化する様相を呈している。このような事態の推移をふまえ、両者の連携をはかる担当者を明確にしマッチングをはかるシステムを整えていくことが課題になっている。

第3に、地域運営学校に関する知識の共有が問われている。地域運営学校づくりにあたって地域の意思が希薄であるということは、その理念やめざすところをはじめ、組織運営などに関する知識が十分に届いていないことも一因である。まさに関係する情報の不足があることは否めない。また、地域運営学校に関する知識が、学校経由、校長経由で地域に届けられていることも、地域の地域運営学校への能動性を弱める方向で働いているものと思われる。

学校にとっても地域にとっても地域運営学校の意義が共に共有できること。この点が、これからの地域運営学校の普及において大きなウエイトを占めるといっても過言でない。その意味で、地域運営学校の意義を探り生み出していく観点から、地域の人々と教職員とが知識の共有を通して互い交流をはかる必要であり、それを促し、環境を整えるマネジメントが問われているといえよう。

<注>

(1)筆者は、この地域運営学校の創設に向けてアドバイザーの役割を求められ、2006（平成 18）年度および2007（平成 19）年度にかけて、折々に、校長の相談にのったり、同校の教職員や地域の人々に地域運営学校に関する話をしたり、授業の参観と助言などを行った。その過程において得られて情報を整理し考察を加えたものが本稿である。

(2)本稿において、M小学校に関する引用および関係する記述は、同校が、2008（平成 20）年1月に実施した公開研究発表会に際して作成・配布した指導案および報告書などをもとにしている。