

分権改革が学校経営に与えるインパクトに関する事例研究

—学校運営協議会の導入を中心に—

筑波大学大学院 大林 正史

1. 研究の目的

本研究の目的は、分権改革下において先進的な施策を実施している自治体における、学校運営協議会の導入を中心としたある小学校のスクールヒストリーを分析することを通して、分権改革が学校経営に与えるインパクトを解明することである。

本研究では、分権改革を、「1990年代に開始され、2000年の分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）で頂点を迎え、その後も断続的に進められている改革」（雪丸・青木 2010:241）の意味で使用する。雪丸・青木（2010:240）は、分権改革を論じる際、「文部科学省から都道府県教育委員会、そして都道府県教育委員会から市区町村教育委員会への分権」を議論の対象にしている。しかし、本研究では、それらの分権に加えて、市町村教育委員会から学校への分権、すなわち学校の裁量・権限の拡大に関する改革をも議論の対象とする。なぜなら、河野（2004:3）が、「学校の裁量・権限の拡大は、地方分権化の改革原理に則り、これまで教育委員会が有していた権限の一部を学校に委譲し、学校はそれを自らの権限として、また自らの責任のもとに経営を行うことを意味する」と指摘しているように、教育の分野における分権改革は、「学校の裁量・権限の拡大」をも意味するからである。

先行研究では、分権改革が、「自治体内部の政治行政に変化を与え」、「自治体の政策選択の余地を拡大した」結果、「自治体の政策選択の多様化」を促したことが指摘されている（雪丸・青木 2010:242）。こうした分権改革に伴う「自治体の政策選択の多様化」に関する具体的な施策として、少人数学級編成、市長村費負担教職員、学校選択、二学期制、独自副教材、教育長公募制、小中一貫教育等が挙げられている（雪丸・青木 2010）。

また、分権改革を学校の裁量・権限の拡大まで含めれば、それに伴う施策が本研究の検討の対象となる。堀内（2006:15）が、「学校の自律性確立は、教育における地方分権の推進からする必然的な要請であり、そのために評価や参加の制度整備が求められている」と指摘しているように、学校の裁量・権限の拡大に伴って、学校参加制度の仕組みが整備されてきた。具体的には、学校評議員制度（2000年）や、学校運営協議会制度（2004年）といった施策が、分権改革に伴って導入されてきたと考えられる。

上記を踏まえると、現在、改革の「先進自治体」（雪丸・青木 2010:241）の管轄下にある学校においては、分権改革が学校経営に与えるインパクトとして、次の2つの経路が考えられる。1

一つは、分権改革に伴う「自治体の政策選択の多様化」によって、自治体独自の複数の施策が、学校経営にインパクトを与える経路である。もう一つは、分権改革の帰結としての「学校の裁量・権限の拡大」に伴う施策（学校評議員制度や学校運営協議会制度など）が、学校経営にインパクトを与える経路である。このように、本研究では、分権改革が学校経営に与えるインパクトを、分権改革に伴う複数の施策が、1つの個別学校の学校経営に与える影響として捉える。

このような分権改革に伴う複数の施策が、学校経営に与えているインパクトについては、未だ十分に明らかにされていないことが既に指摘されている。雪丸・青木（2010：245-246）は、分権改革に伴う施策が学校経営に与えるインパクトに関する先行研究を検討した結果、「問題は、個別施策による学校経営に対するインパクトの分析も少ない中、先進自治体に見られたような複数施策の採用が現実に見られており、それらが複合的に学校経営に与えたであろうインパクトを分析した経験がないということである。経時、共時でのケースの分析の蓄積が求められる」と指摘している。その上で、「分権改革のインパクトを学校において検討するべき時期に来ているといわざるを得ない」と述べている。

この指摘は、「学校の裁量・権限の拡大」に伴う施策が、学校経営に与えるインパクトに関する研究に向けられたものではない。しかし、「学校の裁量・権限の拡大」に伴う施策に関する研究にも、ある程度当てはまると考えられる。例えば、学校運営協議会制度の導入が学校経営に与えるインパクトも、未だ十分に解明されているとは言い難い。学校運営協議会制度が、学校経営に与えるインパクトを実証的に解明している先行研究として、日高（2007）と大林（2011）が挙げられる。

日高（2007）は、学校運営協議会の進行役にどの委員を置くかによって、意思決定プロセスが大きく異なることや、学校運営協議会設置校における校長の決議権は相対的に低くなることを指摘している。この点で、日高の研究は、学校運営協議会制度が学校経営に与えている短期間のインパクトを解明していると言える。しかし、日高の研究では、教員や委員が、学校運営協議会をどのように認識し、どのように行為し、その結果どのような事態が生じるのか、その事態は学校経営にどのような影響を与えているのか、といった学校運営協議会の導入による学校経営への経時的なインパクトが解明されていない。

一方、大林（2011）の研究では、学校運営協議会における教員や委員の認識や行為、その帰結、および学校運営協議会の導入が学校経営へ与えた経時的なインパクトが、ある程度解明されていると考えられる。しかし、大林（2011）の研究で調査の対象とされた小学校では、学校運営協議会以外に分権改革に伴う施策も、学校経営にインパクトを与えていたと思われる。だが、大林（2011）の研究は、こうした分権改革に伴う複数の施策が学校経営に与えたであろうインパクトに関心が向けられていない。上記の点に、日高（2007）や大林（2011）の研究の限界がある。

このように、分権改革に伴う複数の施策が、学校経営に与えるインパクトを解明する必要性が指摘されているにもかかわらず、それは十分に明らかにされていない。以上の問題意識から、本

研究では、分権改革下において先進的な施策を実施している自治体における、A小学校の学校運営協議会の導入を中心としたスクールヒストリーを記述・分析することを通して、分権改革が学校経営に与えるインパクトを解明することを目的とする。以下、2. では、研究の方法を示す。3. では、A小学校のスクールヒストリーを記述するとともに、分権改革に伴う複数の施策がA校の学校経営に与えたインパクトを分析する。4. では、分権改革が、学校経営にインパクトを与える過程に関する仮説を提示する。5. では、本研究の意義と今後の課題を提示する。

2. 研究の方法

本研究では、学校運営協議会の導入が、学校経営に与えるインパクトを解明するため、学校運営協議会が比較的早期に導入されたA小学校において、参与観察や、聞き取り調査が実施された。得られたデータを分析した結果、学校運営協議会のみならず、分権改革に伴う複数の施策が、A校の学校経営にインパクトを与えてきたことが明らかになってきた。そこで、分権改革に伴う、学校運営協議会の導入を中心とした複数の施策が、学校経営に与えるインパクトを解明するという分析枠組を設定した。

まずA校を管轄するV市区町村の特徴を述べる。以下のV市に関する情報は、2012年1月15日現在、V市ホームページに記載されていたものである¹。V市は関東地区に位置し、その人口は約50万人で、「住宅都市としての性格をもちながら発展してきた」とされている。V市では2001年に、学校評議員会が管轄下の全小中学校に設置された。また、2002年から、指定校に隣接する範囲の学校を保護者が選べる「学校希望制度」が導入されている²。2005年には、小学校2校、中学校2校が地域運営学校に指定されている。学校運営協議会が導入された学校では、学校評議員は置かれていない。2006年から、V市教育委員会は、「学校支援本部の取組への支援を全国に先駆けて開始」し、2010年には、学校支援地域本部をV市立の全小・中学校に設置している。2007年には、V市が独自に教員を採用し、管轄下の小学校に配置する施策が実施されている。こうしたV市が独自に導入した施策は、全国的に見ても比較的早い時期に実施されていると考えられる。これらのことから、A校を管轄しているV市は、市区町村独自に学校教育に関する先進的な施策を実施する「先進自治体」であると言える。

V市教育委員会が公表している平成20年度の全国学力・学習状況調査結果によると、V市教育委員会では、小学校6年生の国語の平均正答率は、A（主として知識）、B（主として活用）とも、全国平均よりも約10%高い。また、小学校6年生の算数の平均正答率は、A（主として知識）で約7%、B（主として活用）で約10%、全国平均よりも高い。このことから、V市の児童は、全国の児童に比べて、学業成績の達成率が高いと考えることができる。

A小学校の開校年は、1950年代である。A小学校を建築する際、地域住民が校地の寄進を行っており、地域住民の学校への思い入れは強い。2008年の教職員数は23名、児童数は約410名である。E元校長は、2001年4月に着任し、2006年3月に異動している。F元校長は、2006年4

月に着任し、2009年3月に異動している。G校長は2009年4月に着任している。

A校の学校運営協議会は、2005年の4月に導入された。A校の学校運営協議会における2009年度の議事内容は、主に、学校や学校支援地域本部からの報告、「諮問活動」とよばれる「ビジョンセッティングサポート」活動、人事（非公開）である。「ビジョンセッティングサポート」の議題は、毎回、C会長から提示されている。委員構成は、会長（学識経験者）、校長、学識経験者2名、地域住民7名、保護者1名である。学校運営協議会は、月に1度程度開かれ、2009年度には、毎回5名程度の教員が学校運営協議会に出席していた。管理職ではない教員の出席に関して、毎回3名程度の教員が入れ替わって学校運営協議会に参加する「当番制」が採用されている。なお、A校では、2007年に学校支援地域本部が設立されている。

調査方法は、参与観察と、ほぼ全ての教員に対する面接調査である³。本研究では、全員の口述が分析されたが、その中でも、本研究にとって、特に重要と思われる4名の口述を後に引用している。また2週間に一度程度、学校支援ボランティアとして参与観察を行い、別途、毎月の協議会の多くを傍聴し、観察記録を作成した。面接調査時の聞き取り内容は、学校運営協議会の導入経緯や、学校運営協議会の導入から現在までの協議会の活動の変化や、活動が変わっていった理由、その時の思いなどである。学校便り、その他の文書も可能な限り収集し、分析対象とした（表1）。

表1 質的調査概要

参与観察	観察日数	調査時期
	学校支援ボランティア12日	2009年4月～2010年3月
	学校運営協議会傍聴12日	2009年4月～2010年3月
面接調査	対象	調査時期
	元校長E氏	2010年10月29日
	教頭H氏	2009年8月4日
	教諭K氏	2009年7月28日
	教諭L氏	2009年7月23日

3. 分権改革に伴う複数の施策がA校の学校経営に与えたインパクトの分析

本節では、A小学校のスクールヒストリーを記述するとともに、分権改革に伴う施策がA校の学校経営に与えたインパクトを分析する。ここでは、A校のスクールヒストリーを、時系列に沿って、(1)学校選択制、(2)都道府県教育委員会による高校改革、(3)学校評議員制度、(4)学校運営協議会制度、に分けて記述した上で分析を行う。なお、以下の口述には、意味が変わらない程度に修正を施してある。また、「CS」とは、学校運営協議会もしくは、地域運営学校のことを指している。

(1) 学校選択制がA校の学校経営に与えたインパクト

2001年、E元校長はA小学校に校長として着任した。当時、A校を管轄するV市では、「学校希

望制度」と呼ばれる学校選択制が導入されようとしていた。そうした中で、E元校長は、A校を保護者に選ばれる学校にする必要があると考えていた。だが、当時のA校では、年齢層が高く、A校在籍年数も長い教員ばかりが勤務していた。E元校長は、A校の教員が、選ばれる学校にしなければならないという「危機感」をもっておらず、年齢層が高いために「変われというのは無理」だと認識していた。そのような状況下で、E元校長は、A校の学区が有している地域の資源を生かして、学校を変えていこうと考えた（口述1）

（口述1）E元校長：A校も平均年齢50歳、一番若い人は46歳、そして、10年いる人ばかり、10年、9年、8年、7年、一番若くて6年の人。校長と教頭が新しく来て、養護の人が新しく来た。その人達に変われというのは無理ですね。状況をよく見て、今、世の中はどういうことを要求しているのか。学校がそこにあるから子どもが来ると思ったら、違うんだよっていうことを知らせるためにはどうしたらいいのか。選択制も導入されようとしていた。学校があるから子どもが来るということはあり得ないです。選んで来るんですから。選ばれる学校でなきゃいけない。そういう危機感を教員はもたない。どこかに異動すればいいんですから。……A校に居たって、どうせ、私たちは異動するのよ、楽な方がいいわよっていう感じ。どの学校もそういう人がたくさんいたと思います。でも、私はもう最後の学校でしたので、なんとしてでも、自分の思う通りのことをやってみたい。思う通りというのは、何かこの学校が持っている宝で、子ども達を集めてみたいと思ったんですよ。

口述1から、E元校長は、V市に学校選択制が導入されるため、A校を保護者から選ばれる学校に変えていく必要があると考えていたことがわかる。よって、分権改革に伴う施策の一つである学校選択制の導入は、E元校長の学校改革への意志に、ある程度のインパクトを与えていたと考えられる。

（2）都道府県教育委員会による高校改革がA校の学校経営に与えたインパクト

A校の地域は「学園地域」であった。E元校長は、A校の地域が「学園地域」であることを生かして、近隣の学校との連携を模索した。E元校長は、A校の近隣の、W農業高校、X工業高校などに、連携授業の実施を働きかけた。W農業高校の教頭は、E元校長の提案を前向きに受け入れた。後に、X工業高校もE元校長の提案を受け入れた。それらの高校がE元校長の提案を受け入れた背景には、W農業高校とX工業高校を管轄する都道府県教育委員会が、高校改革を始めていたことがあった（口述2）。

（口述2）E元校長：W農業高校もX工業高校も、県立高校は、改革の波が始まったところだったんです。あちらも生徒を集められなかったら廃校っていう、県はそういう方針をとっ

ていました。X工業高校も退学者をいかに減らすかっていう。校長先生の数値目標は退学者を何%とか、すごかった。それから、W農業高校も、入学生を増やして。あつちは退学者があまりいかなかったみたいだけれども、入学者は学科によっては、10割こないと言っていた。定員割れがあつたんですね。最初の時ね。で、その改革をしなければっていう校長先生、教頭先生がいらしたんです、向こうも。X工業高校はその後ですけど。そして、私がつけていたものを、受け入れてくれるっていうかな、やってみようっていう教頭さんだったのね。……例えば、それまで(A校で)やっていたことは、2年生が苗を買うためにお金をもって、生活科のように、高校生の人たちに売ってもらうっていうのは、2年生がやっていました。それだけです。やっていたのは。

そうして近隣の学校との連携を模索していたある日、E元校長は、2頭の馬が、A小学校の校庭の前の坂道を通るのを見た。その馬は、W農業高校の馬術部の馬であつた。E元校長は、「この馬を子どもと接するような、生活科に導入できないかな」と考えた。E元校長がW農業高校と交渉を行った結果、そのアイデアは2001年の11月に実現した。そして、E元校長は、1年生担任の教員に、児童と馬が接する活動を生活科の単元にするよう指示した。その教員は、児童が生活科で人参を育てて、それを馬に与えることや、馬に触れたり、馬の絵を描く教育活動を、年間計画に組み入れた。このようにして、A小学校では、W農業高校やX工業高校と連携した授業が創られていった。

雪丸・青木(2010:247)は、「高等学校教育の分野については従来から文部(科学)省からのコントロールが強くはなく、すでに自律性が確保されている領域である」と指摘している。この指摘を踏まえると、都道府県教育委員会による高校改革は、分権改革に伴う施策とは言えない。ただ、ここで興味深いのは、都道府県教育委員会による教育改革は、E元校長の学校改革への意志や、学習指導要領改訂による生活科の導入、A校教員の教材開発と相まって、小学校の教育課程を変えるという「意図せざる結果」(曾余田 1997)を生じさせていたことである。なぜなら、都道府県教育委員会は、小学校の教育課程を変えることを意図して、高校改革を行ったとは考えにくいからである。ここでは、分権改革とは直接関わりのない高校改革が、期せずして、学校選択の導入という分権改革の影響を受けた小学校校長の行為や、学習指導要領の改訂を介して、小学校の教育課程の変化にインパクトを与えるという事態が生じていたことを指摘しておきたい。

(3) 学校評議員制度の導入が、A校の学校経営に与えたインパクト

E元校長は、近隣の学校と連携した授業を創っていく一方で、A校において、「規律を守る」ことを徹底させた。その背景には、学校評議員であるC氏によるE元校長への問いかけがあつた。A校の学校評議員制度は、2001年、E元校長の着任と同時に導入された。当初、A校の学校評議員は、A校校区の町会の若手で構成されていた。町会の若手は、A校の学校経営を全面的に支持

していた。しかし、E元校長は、自らの学校経営に対して、「第三者評価」を行う学校評議員を求めた（口述3）。

（口述3）E元校長：1年目は、町会の方が多かったですね。地域の方の評議員が多かったです。でも、そんな評議員って、第三者評価にならない。町会の方はこの学校を愛する人たちばかりだった。だから、そんなの評価にならないじゃない。厳しいことを言わないじゃない。それじゃだめだって思ったので、全く違う職種の人が欲しかった。第三者評価と言うのは、身内じゃだめなんですって言われているじゃないですか。私の考える身内とは、愛することは大事なんだけど、もっとシビアな目で見てくれないと困る、と私は思っていました。

その頃、A校の校区に、Z大学のグラウンドが完成していた。2002年当時のZ大学のラグビー部の副主将は、A校の卒業生であった。そこで、E元校長は、キャリア教育の一環として、卒業生に話を聞く授業を創り、Z大学のラグビー部の副主将をA校に招いた。こうしてZ大学との交流を始めた後に、E元校長は、Z大学のラグビー部に、学校評議員としてふさわしい人物の紹介を依頼した。そこで、紹介された人物が、後にA校学校運営協議会の会長となるC氏であった。C氏は学校評議員として、E元校長の学校経営について、問いただしていった。E元校長は、C氏の問いかけをきっかけに、自らの学校経営を自省して、A校において、規律を守ることの重要性を認識し、それが徹底されるように教員に働きかけていった。その結果、A校において、規律が守られるようになっていった（口述4）。

（口述4）E元校長：C氏はやっぱり強烈でしたよ。私の学校経営方針を話すと、例えば、経営方針って漠然としているじゃないですか。明るい子とか、にこにこする学校とかって…具体的にC氏が最初、先生じゃあ、結局、何を目標にするのかって。その時に、私が自信を持たせたいって言った……（すると、）先生、自信を持たせるために何が足りないと思っているんですか？とかね。C氏の視点で行くとね、もう、大変なんですよ。今までにない考え方を自分でひねり出していかなきゃいけない。私だって、古い考えしかなかった所に、そうか、結局、子ども達に毎日学校が安全で、来たら何か学べて、この学校に一日いたら、何か力がついたと言えるようなものをすればいい。自信になっていくな、とこう自分で考えていったわけです。でも、それには、ここはなんてまあ喧嘩が多くなって、時間になっても授業が始まらないし、いつまでたっても校庭で喧嘩していて、担任がそれに関わっていて、こんな授業をしていたら絶対駄目だと思っていたので、どうしようかな。そうすると、生活指導。もう時間になったらすぐに授業を始められるっていう。……私、校庭でチャイムがなると見ていましたから。いつまでたっても授業にたたない先生がいたら、もう早めに校舎をまわって、その先生が来るまで入り口で待っている。……そういうことを繰り返していきながら、

先生達が、チャイムが鳴ったら席につくためにはどうしていったらいいだろうってことを考えていってくれた。……（そうすると）段々に、時間を守るということが、つまり規律が出来てきた。

学校評議員制度は、分権改革の帰結としての「学校の裁量・権限の拡大」に伴う施策だと言える。ここで重要なのは、E元校長は、学校評議員制度を、学校評議員が学校経営に対して「第三者評価」を行う制度であると意味づけていることである。そのように意味づけられた結果、E元校長は、「第三者評価」を行う人材であるC会長を学校評議員に求めた。そうして、E元校長は、C会長の問いかけを契機として、規律を守ることを徹底させる学校経営を行った。以上のことから、分権改革に伴う施策の一つである学校評議員制度は、E元校長の学校評議員制度への意味づけとそれに伴う行為を介して、規律を守ることを徹底させるインパクトを、A校の学校経営に与えていたと考えられる。

（4）学校運営協議会制度の導入がA校の学校経営に与えたインパクト

これまで見てきたように、A小学校では、E元校長のもと、約4年をかけて、近隣の学校との連携授業が創られ、「規律を守る」ことが徹底されていった。その結果、それまで、学校選択制の下、A小学校の学区から他校への入学希望者が、他学区からA校への入学希望者を超過していたのが、2004年には、逆に、他学区からA校への入学希望者が、A小学校の学区から他校への入学希望者を超過するようになった。

そうした状況の中、2004年に、A校では、「地域連携から融合へ」と題した研究発表が行われた。その研究発表が終わった時点で、E元校長の退職は、一年後に控えていた。2004年度の終わり頃、E元校長は、A校で行われてきた、近隣の学校との連携授業や、「規律を守る」ことを継続させるために、A校に学校運営協議会を設置することをV市教育委員会に要望した（口述5）。

（口述5）E元校長：研究発表を終えて、私はもう退職まで1年しかなかった。やっと連携から融合への糸口ができたのに、あと1年で私が替わったら困ると思った。……うるさい校長（E元校長）がいなくなったら、（次の校長が）じゃあ勝手にやろうかって、W農業高校との連携もきっちゃう、X工業高校との連携もきっちゃう。それじゃあ困る。それから規律ある時間を守るという、A校はそこからスタートしたのに、そこもぐちゃぐちゃになったら困る。……あと1年、どれだけ準備できるかって考えたときに、これが降ってきたんですよ。地域運営学校というのがあるよ。地域運営学校というのはS小学校の例があって、校長の経営をバツ（批判）する所というイメージが強かった……でも、地域運営にして、地域の人たちの運営委員会があったら、それが（学校経営を）診断してくれるっていうか、なんか後押ししてくれて、これはA校の宝だよ。これはなくしちゃだめなんだと、要するにお目付役。

E元校長の要望の結果、2005年、A校に学校運営協議会が設置された。だが、V市教育委員会では、学校運営協議会で行われるべき活動を、明確に指示することはなかった。そのような中、A校の学校運営協議会では、C会長の強いリーダーシップの下、「形式にこだわらず、自由に考え、発言する」、「走りながら考える。即実行する」⁴といった「基本姿勢」で、その活動が模索されていった。当初、C会長は、教員と委員を連携させることを課題だと認識していた（資料1）。そのため、初年度の学校運営協議会委員は「実働部隊」として活動し、「理事会の役割は無視」されていた⁵。D職務代理も、委員が「学校教育の側面支援的な事業に取り組む」ことが、教員と委員が信頼関係を築くことにつながり、ひいては委員が「学校運営全般」に関与する環境を整えることができることを認識していた（資料2）。

（資料1）A校学校便り 2006年7月号のC会長による記述：

A校CSは……モデル校として昨年スタートをきり、様々な場で活動報告を行う機会がありました。その都度、特に強調してきたことは、教職員の方々との連携の難しさでした。

（資料2）A校学校便り 2005年12月号のD職務代理による記述：

今、A校CSは、学校運営全般にいきなり取り組むのではなく、「あいさつプロジェクト」と「図書室改革プロジェクト」という学校教育の側面支援的な事業に取り組むことによって、学校運営についての「責任」と「権限」を共有するための基盤と信頼関係を構築することをめざしています。

A校教員は当初、学校運営協議会に対して不安や不満を抱いていた。だが、教員は学校運営協議会において、委員の支援的な様子を見ていく中で、その不安や不満を解消していった（口述6）。

（口述6）K教諭：ふたをあけたら、（委員は）学校に対して要求を突きつけてくるというよりは、学校をサポートしてくれるっていう雰囲気だったので、そこはちょっと安心というか、私たちは先生や子どもや親のために、どんなことができるかということを考えていきますというところが、わりと前面に出ていたと思うので。その意味では、今までもっていたイメージと違うんだなって思いました。

2006年4月、E元校長は退職し、F元校長がA校に赴任した。それまでの教頭も同時に異動し、H教頭が赴任した。学校運営協議会では、2006年度も2005年度に引き続き、「挨拶部会」、「図書部会」を中心に、教員と学校運営協議会委員による共同の活動が行われた。「挨拶部会」では、学校運営協議会委員の協力の下、挨拶の意識を高めたり、その実態を把握するために、アンケートがとられ、挨拶ポスターが作成された。「図書部会」では、「図書室改革プロジェクト」が行われ

た。具体的には、図書室を「もっと子ども達が来て勉強のしやすい環境」にするために、委員の持つ人脈を使って、地域の土木事業者の協力の下、図書室に畳のスペースが設けられた。教員は、こうした「学校教育の側面支援的な事業」に関与する中で、当初のD職務代理のねらい通り、学校運営協議会委員を信頼するようになっていった（口述7）

（口述7）L教諭：お互い長い間色々な活動をしながらいっしょにやっていて、気心が知れてきた部分というのは大きいかもしれませんね。何か一つのことがあったとしても、何でその話をしているのかとか、わかってて言ってもらっているのか、わからないで言ってるのか、その辺が見えるじゃないですか。

2007年の秋、A校の学校運営協議会は大きな転機を迎えた。それまでのA校の学校運営協議会では、「実働」を中心とした活動が展開されてきた。それに対して、2007年の秋以降、学校支援地域本部設立を機に、A校の学校運営協議会では、「諮問活動」と呼ばれる「学校経営者に意見を述べる」活動に重点が置かれることになった（資料3）。

（資料3）A校学校便り 2007年夏休み号のC会長による記述：

現在、（CSでは、）4つの部会（あいさつ、図書、広報、イベント）を中心に地域の教育活動を行っています。一方でCSは本来の役割であるA小学校の経営に対して諮問機関のような形で学校経営者に意見を述べています。教育課程、教職員人事、教育予算が主な協議事項です。今年度、本校では学校支援本部が立ち上がる予定です。また新しい組織？紛らわしい！と思われるかもしれませんが、真意は地域既存の様々な活動がうまく連携できるための仕組みとを考えてください。現在、CSが行っている4つの部会活動は今後学校支援本部が担い、CSは諮問活動を重点的に行っていく方針です。

ここに記されている「学校経営者に意見を述べる」活動とは、具体的には、校長や教頭が、学校の現状を振り返り、将来のビジョンを設定して、そこに至るストーリーを描くことを、学校運営協議会が支援するものである。こうした活動は、A校の学校運営協議会にて、「ビジョンセティングサポート」と呼ばれている。H教頭は、こうした「ビジョンセティングサポート」を「考え方や視点が広がる」として、肯定的に捉えている。しかし、H教頭の認識によれば、F元校長は、こうした「ビジョンセティングサポート」を否定的に捉えていた。また、H教頭は、C会長が、F元校長に、学校経営上のリーダーシップを発揮させる意図をもっていたために、学校運営協議会にて、「ビジョンセティングサポート」が行われるようになった、と認識している（口述8）。

(口述8) H教頭：「F元校長はきつかったって言い方は変だけど、やっぱりね、なんであんななった(ビジョンセティングサポートが行われるようになった)か、っていうのを逆にとると、C会長がもってってるかって言うと、やっぱり、F元校長自身が(ビジョンを)提示してないっていうのはあるわけよね。校長として、リーダーシップをもっととってもらいたい。で、僕は、(F元校長から)相談を受けることもあるし、自分で、言っちゃったこともあるんだけど、これは、こうした方がいいんじゃない。CSにこうじゃないかってことをずいぶん言ったこともあるんだけど、やっぱり、(F元校長には)荷が重いっちゃ失礼だけど、ちょっとそこまでは、まわりきれてなかった。だから、(C会長は)それを感じて、逆にあおりたてるわけじゃないけど、なんとかそれでも(リーダーシップを)出させないっていうことで、始まってきたのかなって、研修みたいな形が。だから、あれは、もっと学校の管理職がしっかりせいよっていうそういう意味合いでやっていると思ってる。僕はそう捉えている。まあ、負担じゃないっていったら嘘になるけど、結構楽しんじゃってるね。やってないのと、やってるのだったら、どっちが自分にとって得かって考えたらさ、やってもらった方が絶対、色んなことを考えるもんね。学校のこととか、CSのこととか。……だから、それを全部逆に色んな意味で自分にとってはプラスになってるね。僕はね。ただ、F元校長にはきつかったかもしれない。

E元校長も、F元校長が、こうした「ビジョンセティングサポート」を行う学校運営協議会を快く思っていないかったと、認識している(口述9)。

(口述9) E元校長：(F元校長は)地域運営って大変なんだよなって言っていたみたい。だから、彼は、(委員が)学校なんか知りもしないのに、教育のことなんか知りもしないのに、口出しすると思っていました。そういう風に言っていると聞きましたから。

上記のように、A校の学校運営協議会では、学校運営協議会運営のイニシアチブを有するC会長やD職務代理が、教員と委員の間の信頼関係を構築するために、言い換えれば、委員が学校経営に関わることのできる環境を整えるために、学校運営協議会において「実働」を重視した活動を展開していった(資料2)。その結果、C会長やD職務代理の意図通り、教員と委員の間には信頼関係が生まれていった(口述7)。A校の学校運営協議会において、教員と委員との信頼関係が構築されてきた結果、2007年に、学校支援地域本部の設立を契機として、学校運営協議会の活動の重点が、「ビジョンセティングサポート」に置かれることとなった(資料3)。A校で、この動きが起きた他の要因としては、C会長が、2006年に異動してきたF元校長の学校経営上のリーダーシップ向上の必要性を認識したことが挙げられる(口述8)。だが、F元校長は、こうした「ビジョンセティングサポート」を快く思っていないかった(口述9)。口述8や9から、A

校の学校運営協議会で実施される「ビジョンセッティングサポート」が、F元校長の学校経営に影響を与えることは、困難であったことが推測される。F元校長は、学校運営協議会委員を、「学校なんか知りもしないのに、教育のことなんか知りもしないのに（学校経営に）口出しする」存在だと意味づけていたために、学校運営協議会の導入が学校経営に与えるインパクトを主体的に回避していたと推察される。これらのことから、学校に関わるアクター（具体的には、教職員や学校運営協議会委員）が、分権改革に伴う施策を、どのように意味づけて、どのように行為するかによって、その施策が学校経営に与えるインパクトの度合いは異なると考えられる。

4. 分権改革が学校経営にインパクトを与える過程に関する仮説

以上の分析から、分権改革が学校経営にインパクトを与える過程に関する仮説を2点提示する。

第一の仮説は、分権改革に伴う複数の施策が、分権改革の直接の影響下でない他の施策も含めて、相互に影響を及ぼしながら、学校経営にインパクトを与えていることである。E元校長は、分権改革に伴うV市独自の施策である学校選択制を受けて、A校を保護者から選ばれる学校にしなければならぬと考え、学校改革に着手した（口述1）。具体的には、近隣の学校と連携した授業を創造し、「規律を守る」ことを徹底させた。近隣の学校と連携した授業の創造を可能にせしめたのは、分権改革に伴う施策の一つである学習指導要領の改訂による生活科の創設と、都道府県教育委員会による高校改革（口述2）であった。「規律を守る」ことを徹底させる契機となったのは、学校評議員によるE元校長への問いかけであった（口述4）。E元校長は、こうした改革の成果を、校長が替わっても継続させるために、分権改革に伴う施策である学校運営協議会制度をA校に導入した（口述5）。また、A校の学校運営協議会の活動は、学校支援地域本部の設置を契機に、「実働」重視から、「ビジョンセッティングサポート」重視へと移り変わった（資料3）。

このように、A校では、分権改革に伴う「自治体の政策選択の多様化」に起因する施策（学校選択制、学校支援地域本部）や、分権改革による学校の裁量・権限拡大に伴う施策（学習指導要領改訂による生活科の創設、学校評議員制度、学校運営協議会制度）、および分権改革に起因しない都道府県教育委員会による高校改革が、相互に影響を及ぼしながら、学校経営にインパクトを与えていたと考えられる。このような改革が相互に影響を及ぼすプロセスの中に、高校教育改革が小学校の教育課程の変更に影響を与えるといったような、改革の「意図せざる結果」が生じていることは興味深い。

第二の仮説は、学校では、学校に関わるアクター（具体的には、教職員や学校運営協議会委員など）によって、分権改革に伴う施策が意味づけられた上で、主体的な行為の選択が行われ、その結果、分権改革が、学校経営にインパクトを与えたり、与えなかったりしていることである。E元校長は、学校評議員の役割を、学校経営に対する「第三者評価」を行うことだと意味づけていた（口述3）。そのため、E元校長は、「第三者評価」を行うC会長を求め、その問いかけを契機に、学校の規律を変えていった（口述4）。この意味で、分権改革に伴う施策の一つである学校

評議員制度は、E元校長による学校評議員の役割への意味づけと、それに基づく主体的行為の選択を通して、学校経営にインパクトを与えていたと言える。

また、D職務代理は、学校運営協議会において「実働」が行われることを、委員が学校経営に関与する環境を整える手段だと意味づけていた（資料2）。そのため、教員と委員間の信頼関係が形成され、委員が学校経営に関与する環境が整ってくると、活動の重点は「ビジョンセティングサポート」に移された（資料3）。C会長が「ビジョンセティングサポート」活動に重点をおいた意図には、F元校長の学校経営にインパクトを与えることも含まれていたと考えられる（口述8）。しかし、F元校長は、学校運営協議会委員を「教育のことを知りもしないのに」、学校経営に「口出し」する存在と意味づけていたと推察される（口述10）。その結果、F元校長は、学校運営協議会でされる「ビジョンセティングサポート」が、学校経営にインパクトを与えることを主体的に回避する選択を行ったと推測される。

このように、分権改革に伴う施策は、学校に関わるアクターによって主体的に意味づけられ、その意味づけに応じて、行為が主体的に選択されていく。このようにして、分権改革に伴う施策は、学校経営にインパクトを与えたり、与えなかったりしていると考えられる。

5. 本研究の意義と今後の課題

雪丸・青木（2010）は、分権改革に伴う複数の施策が学校経営に与えるインパクトが解明されていないことを指摘していたが、分権改革に伴う複数の施策が学校経営にどのようなインパクトを与えているのか、を具体的に提示してはいなかった。この点に関して、本研究は、分権改革に伴う複数の施策が1つの学校の経営に与えたインパクトを記述・分析した上で、分権改革が学校経営にインパクトを与える過程を仮説的に提示してきた。ここに本研究の意義があると考えられる。

しかし、本研究は、分権改革に伴う施策が学校経営に与えたインパクトを、1校の事例について解明したにすぎず、本研究の分析のみで、得た知見を一般化することはできない。本研究で得た知見を一般化し、かつ、分権改革が学校経営に与えたインパクトの総体を解明するには、次の研究上の作業が必要だと思われる。

すなわち、分権改革下で、自治体がどのような多様な施策を実施しており、学校に関わるアクターがどのようにそれらの施策を意味づけて行為しているのか。その行為が他の施策に関する意味づけや行為とどのように結びついているのか。それらがどのような学校教育の実施を帰結しているのか。これらを1つの学校において、詳細に解明していく必要がある。こうした事例研究を積み重ねた上で、それらの研究を比較検討することによって、分権改革が学校経営に与えるインパクトの総体を解明できる。それと同時に、本研究で得られた知見が一般化されたり、修正されたりするであろう。

また、分権改革に伴う個別の施策が、学校経営に対するインパクトを解明した事例研究はこれまでも行われてきた（例えば、福島 2009、諸田・金子 2009）が、そうした事例研究で既に得

られたデータを、分権改革に伴う複数の施策が学校経営に与えたインパクトを解明するという枠組から再分析することも、分権改革が学校経営に与えたインパクトを解明する上で有効な方法であろう。以上のような事例研究を積み重ねていくことが今後の課題である。

注

- 1 A校が特定されることを防ぐため、V市ホームページのURLを明記しない。
- 2 V市ホームページにある学校希望制度に関するアンケート調査2002年2月より。
- 3 G校長に対する聞き取り調査も実施されたが、G校長がA校の校長に就任した直後でのインタビューだったこともあり、そのデータを分析した結果、本研究の結論に変更を迫る口述ではないと判断した。F元校長に対する聞き取り調査は、依頼することが困難であると判断したため、実施することはできなかった。また、本研究では、C会長をはじめ、学校運営協議会委員に対する聞き取り調査を行っていない。だが、本研究と同様の調査を実施する場合、可能な限り、関係者の口述を得ることが望ましい。この点は、今後の課題としたい。
- 4 2009年4月のA校学校運営協議会でのC会長の口述。
- 5 2009年7月のA校学校運営協議会でのC会長の口述。

引用文献

- 大林正史(2011)「学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程—地域運営学校の小学校を事例として」『日本教育行政学会年報』第37号、66-82頁
- 河野和清編著(2004)『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版
- 曾余田浩史(1997)「円環的思考：教育経営研究の新たな枠組みの可能性」『日本教育経営学会紀要』第39号、40-51頁
- 日高和美(2007)「学校運営協議会における意思決定に関する考察—校長の認識に焦点をあてて—」『教育経営学研究紀要』第10号、45-53頁
- 福島正行(2009)「少人数学級編制導入に伴う教授学習組織改革の実態とその規定要因に関する研究—X県における3市町の指導主事と18小学校管理職のインタビュー調査を通じて—」『学校経営研究』第34巻、59-73頁
- 堀内孜(2006)「学校経営の構造転換についての評価と参加」『日本教育経営学会紀要』第48号、2-15頁
- 諸田裕子・金子真理子(2009)「教育改革の社会学—地方分権化時代の教育課程と教師」『東京学芸大学紀要 総合教育科学系』第60号、523-545頁
- 雪丸武彦・青木栄一(2010)「分権改革が学校経営に与えたインパクト」『日本教育経営学会紀要』第52号、240-249頁