

## 「協働」はいかにして可能か

— わが国のコミュニティ・スクールにおける協働的実践の成果と課題から —

早坂 淳

### 1. はじめに

異なる価値観を有する複数の主体が、共通する目標のもとで、一定の秩序ないし有機的なネットワークを構築し、それぞれに資源や能力を補い合うことで、その共通する目標の達成を目指す動的なプロセス——これを意味する概念の一つに「協働」(collaboration)<sup>(1)</sup>がある。

協働は、政治学者のOstrom (1977) が提唱した「coproduction」の日本語訳として用いられたことが始まりとされ、同音の「共同」(joint) や「協同」(cooperation)、そして類義語の「協調」(coordination) や「連携」(liaison) 等の範囲に重なりを持ちつつ、一方でそれ独自の範囲を指し示す概念である。近年、協働の

概念は様々な文脈で注目を集めている。

協働の概念を地方自治論に導入した行政学者の荒木によれば、協働とは概ね以下に示した諸要素の総体としてまとめることができる。

すなわち協働とは、第一に各主体が共有できる目標が設定されていること、第二に協働する各主体はお互いに自主・自律性を確保して他の主体から支配されないこと、第三に目標が効率的・効果的に達成されるように各主体は能力や資源を互いに補完して相乗効果によるより大きなそして新たな成果を生み出すこと、第四に複数主体の協働による目標達成活動であることから、関わる主体は成果に対してもそれ相応の責任を有すること、そして第五に協働する主体は能力、資源、ノウハウ、規模、特技などにおいて区々であり、考え方や取り組み方も異なる

が、その異なる点をお互いが尊重していけば共有目標の達成も効率的・効果的となる、という概念である(荒木、2012)。

表1・協働の五要素

- |                               |
|-------------------------------|
| ① 目標の共有化                      |
| ② 主体間の並立・対等性の確保               |
| ③ 補完性の確保と新たな価値の創造             |
| ④ 責任の共有                       |
| ⑤ 求同存(尊)異の原則確立 <sup>(2)</sup> |

協働概念の諸要素を簡潔にまとめたのが「表1・協働の五要素」である。ここで確認できることは、協働とは、同音の「共同」や「協同」そして類義語の「協調」や「連携」の概念範囲を超えているということである。

協働と同音の「共同」には(たとえば「共同浴場」や「共同墓地」をイメージすると分かりやすいが)①「目標の共有化」や④「責任の共有」の要素を見出すことができるとしても③「補完性の確保と新たな価値の創造」は一般的には求められるものではないし、協働の類義語である「連携」には(たとえば「地域連携」や「産学官連携」をイメージすると分かりやすいが)①「目標の共有

化」や③「補完性の確保と新たな価値の創造」や④「責任の共有」の要素を見出すことができるが、お互いの違いを積極的に歓迎し合うことを意味する⑤「求同存(尊)異の原則確立」は必ずしも不可欠の要素として考えられてはいないだろう。加えて類義語の「協調」については、教育システムにおける、学校教育・社会教育・家庭教育といった下位システムの協調を例に挙げれば、学校教育に社会教育の要素を入れ込むとか、社会教育を核として学校教育と家庭教育の振興を図る場合などといったように、協調の目的がどれかの機能システムの領域に大きく依存することが多く、ここには②「主体間の並立・対等性の確保」は見いだせない。

従来の隣接概念との比較から、上記五要素の中で協働の特質を見出そうとするならば、②「主体間の並立・対等性の確保」、③「補完性の確保と新たな価値の創造」および⑤「求同存(尊)異の原則確立」の三つが挙げられるが、これらの特質を個別的に考察しても協働概念の本質に接近することはできない。むしろ、これら五つの要素は、互いに影響を及ぼし合う相互依存の関係にある開放的システム<sup>(3)</sup>として認識される必要がある。つまり、協働はこれら五つの要素が全て同時に成立したときには

じめて成立する、と考えなければならぬ。

本研究は、「協働はいかにして可能か」(how collaboration can be possible)<sup>(4)</sup>という問いから、これら五つの要素を同時に成立させる条件を導き出すことを目的とする。ちなみに、上述した「協働の五要素」は「協働とは何か」(what collaboration is)を示したものであって協働を成立させる条件を示したものではない。「協働の五要素」が何であるかを示すことと、これらの五要素がどのような条件下において同時に成立しうるのかを示すことは全く別のことであることを強調しなければならぬ。

協働がいかにして可能となるのかについて示すための方法として、本研究では、協働を構成している五要素の全てを内包している(もしくは五要素の内包を目指している)と思われる協働の実践を分析の対象として設定する。具体的な分析の対象としては、わが国のコミュニティ・スクールにおける協働の実践の事例に着目した。その理由は、これらの実践の多くには確かに協働の五要素が見いだせること、ただし実践の全てに五要素が同時に確認できるわけではないことからコミュニティ・スクールにおける協働の実践には成果と課題があること、そし

てこれらの成果と課題との比較から、協働を成立させるための条件を見出しうると考えたからである。

以下ではまず、協働概念の重要性が学校教育の文脈にもたらしうる可能性について考察し、次いでコミュニティ・スクールについてその概要を確認していこう。その上で、コミュニティ・スクールの全国的な協働の実践の成果と課題から、協働の五要素を可能にしている条件についての考察を進めよう。

## 2. 協働概念が学校教育にもたらす可能性

政治学の分野から始まった協働概念は、同音の共同や類義語の連携等を超えるその独自の特徴によって、今や様々な実践の場面においてその重要性が注目されるようになってきている。

たとえば、行政主導ではなく市民が主体性をもってまちづくりに参画する文脈においては、ある政策が市民だけでは実現せずかつ行政だけでも実現しえない場合に、両者がそれぞれの持ち味を活かして互いの不足を補い合いつつ対等な立場で共通の目的の達成を目指し、結果として新たな価値の創出が実現する、といった取り組みが

全国的に散見されている。顕著な例では、平成7年の阪神・淡路大震災や平成21年の東日本大震災が挙げられよう。行政単独では実現しえなかった復興事業に地域市民やNPO等が主体的・自律的に参画し、それぞれの観点や価値観の違いを積極的に尊重して復興に尽力した結果、行政と主体的な地域市民との協働による地方自治という新しい価値を防災事業やまちづくりにもたらした。被災地で生まれたこの新しい価値は、地方創生という国策にも後押しされて、少子高齢化によりその存続が危ぶまれる地方自治体を中心として全国的に展開を見せるようになった。

また、学校教育を地域や保護者との協働において展開しようとする文脈においても様々な取り組みが散見されている。たとえば、従来の、地域が学校の求めに従って労働力を提供するといった一方向的「学校支援ボランティア」は、いまや学校と地域が互いの違いを尊重した上での相互依存を通して実現される双方向的「地域学校協働活動」に実践の方向性を変えてきている。地域学校協働活動の実践の中で、これまで孤立化していた地域の人材が持つ教育力が緩やかなネットワークとしてまとまりつつある地域には、学校を核とした新たなコミュニティ

が創出されるようになってきた。

中央教育審議会は平成27年末に「未来を創り出す子供たちの成長のために、学校のみならず、地域住民や保護者等も含め、国民一人一人が教育の当事者となり、社会総掛かりでの教育の実現を図る」ことを理念に掲げた答申「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」(文部科学省、2015a)を出し、コミュニティ・スクールおよび地域学校協働本部事業の中心的な概念として協働が掲げられることとなった。また同年には、複雑化・多層高めていく必要性から、答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」(文部科学省、2015b)が出され、これからの学校は教職員が心理や福祉等の専門家や関係機関、および地域と協働し、複雑化・多様化する課題解決に取り組むことが求められるようになった。さらには、新学習指導要領の理念的支柱の一つには「社会に開かれた教育課程」が掲げられ、保護者や地域住民と学校との協働はこれからの10年間に渡って実践を支える概念となっていくこととなるだろう。

このように、異なる主体が対等の立場で互いの違いを

尊重して新たな価値の創出を目指すプロセスを意味する協働概念は、政治学から行政学を経て復興支援や地方創生に至る複数の文脈においてその重要性を拡大し、今やその重要性は学校教育の文脈においても確認されるようになってきたのである。

ここで本研究が注目するのは、学校教育の文脈で協働概念の重要性が確認されるようになってきたことが果たして何を意味するのか、ということである。これについて筆者は、協働概念の広がり、明治5年の学制発布以降そのあり方をほとんど変えてきていないわが国の学校教育を次のステージに移行させるある種の勢いを私たちに提供してくれるのでは、と期待を寄せている。私たちの社会において独自の機能システムとして部分的には必要を超えてその役割を肥大化させた学校教育は、その結果として社会の中で「閉じられたシステム」として半ば孤立してしまっている。平成8年の中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育のあり方について」の中で「開かれた学校教育」（文部省、1996）の必要性が語られてからすでに20年が経過したが、協働概念を中心に据えた様々な実践の中で学校教育は今まさに開かれ、地域社会、社会福祉、医療等の他の機能システムとの間に

有機的なネットワークを再構築しうる契機を得ているといえるだろう。これが、協働概念が学校教育の文脈に与えうる可能性である。

コミュニティ・スクールの研究で複数の著作を持つ佐藤は、学校改善の一つの方法としてコミュニティ・スクールと学校運営協議会に強い期待が寄せられていることにふれた上で、「これからの学校が自己完結的に経営される存在ではなく、地域社会と協働しながら経営される存在として認識されるようになった」（佐藤、2015, p. 9）と述べている。協働概念を軸として展開されるコミュニティ・スクールが社会に広がることを通して、これからの学校は地域と共に変わっていくのである。

協働概念の重要性が文脈を超えて確認されるようになったことを一時期の流行で終わらせないために、また、新たな社会における新たな学校教育を設計するときの中心的概念として協働が積極的意義を持ちうるために、これまで問われてこなかった次の問いにわれわれは向き合わなくてはならない。その問いとは、本研究が考察の対象としている「協働はいかにして可能か」である。そしてこの問いへの接近の一つの道筋として、以下ではまずコミュニティ・スクールの概要を確認した上で、コミュニ

ニティ・スクールの協働的実践についてその成果と課題に注目しながら考察を進めていこう。

### 3. コミュニティ・スクールの概要

コミュニティ・スクールとは、端的には、地域住民や保護者等が学校運営や教育活動について熟慮と議論（＝熟議）することで意思決定を図る合議体としての「学校運営協議会」が設置されている学校を指す。この学校運営協議会は、いわゆる自治法上の附属機関<sup>(5)</sup>にとどまらず、当該学校の運営について一定の範囲で法的な権限を有する教育委員会の下部組織としての位置づけを有しており、この学校運営協議会が設置されている学校を、教育委員会の判断で「コミュニティ・スクール」もしくは「地域運営学校」等と呼称できることになっている。平成16年に「地方教育行政の組織並びに運営に関する法律」が一部改正されたことよって、地域の住民や保護者のニーズを学校運営により一層的確に反映させる仕組みとして学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）は誕生した。

コミュニティ・スクールの核となる学校運営協議会は

主に地域住民や保護者の代表、有識者等によって構成され、校長が定める学校運営の基本方針を承認する権限を持ち、学校運営に関する意見<sup>(6)</sup>や、学校職員の人事に関する意見<sup>(7)</sup>の提出権を持つている。学校運営協議会の意見は、教育委員会の任命権の行使や校長の学校運営の方針を拘束するものではないが、任命権者や校長は学校運営協議会の意見を尊重し、その意見内容の実現に努める必要がある。この点において「校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる」学校評議員制度<sup>(8)</sup>とは異なり、学校運営に直接的に参画する権限を持つのがその特徴である。

これまでの学校評議員制度を学外者による「参加型」の学校運営とするならば、学校運営協議会制度を「参画型」の学校運営とよぶことができるし、学校外の声を学校運営に反映させる学校評議員制度を「(学校外に)開かれた学校づくり」とよぶならば、学校外の声を学校運営に直結させる学校運営協議会制度は「地域と共にある学校づくり」とよぶことができるだろう。

文部科学省(2006)の調査によれば初等・中等教育段階における全公立学校の8割超に学校評議員は設置されている。つまり、すでに量的な拡充が完了した学校評議

員制度を、質の点でもより学内外の協働という点で発展させたのが学校運営協議会制度といえよう。<sup>(9)</sup>

ちなみに、学校運営協議会は一つの学校に一つ設置することが原則となっているため、複数の学校からなる小中一貫型の小学校・中学校等の場合においても各校に設置が必要となる。ただしその場合は、学校間の教育の円滑な接続・連携のために、中学校区に一つの運営単位を構成してそこに合同会議を設置してコミュニティ・スクールの運営にあたることができる。また、文部科学省が平成27年に公表した「小中一貫教育等についての実態調査」では、小中一貫教育を実施している学校で、地域や保護者との協働の推進を目的にコミュニティ・スクールの導入している学校は15%、コミュニティ・スクールの組織を小・中学校合同で設けている学校が7%、コミュニティ・スクールの導入に向けた検討を行っている学校が4%であった(文部科学省、2015c)。次頁にて後述するコミュニティ・スクールの指定の内訳と比較すると、小中一貫教育を実施している学校の方が単独の小学校・中学校よりもコミュニティ・スクールの導入率が高いことが分かる。少子化等の人口動態の変化を背景にした学校教育改革の流れにおいて、今後は小中一貫教育と学校

運営協議会の結びつきがより強くなっていくことが予想される。

学校運営協議会制度は先述の通り平成16年に制度化されたが、その翌年の平成17年に17校のみであったコミュニティ・スクールの指定校数は、平成28年4月1日現在で2,806校<sup>(10)</sup>を超えている。高等教育機関を除いたいわゆる一条校の全校数におけるコミュニティ・スクール指定校の割合は平成28年度現在で5.8%超となっている<sup>(11)</sup>。

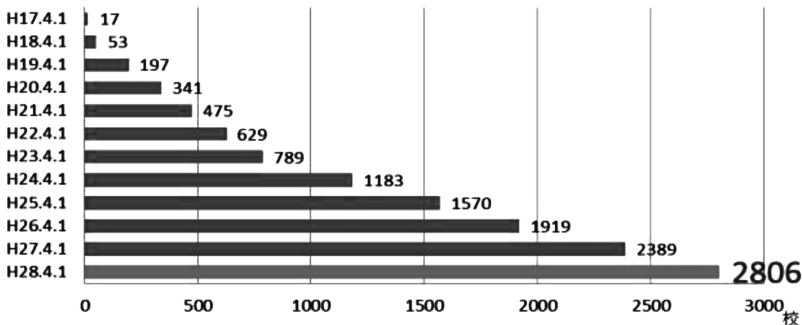


図1：コミュニティ・スクールの指定状況（文部科学省、2016）

なお、指定の内訳は、幼稚園109（指定校全体の4%<sup>12)</sup>以下、同様）、小学校1819（65%）、中学校835（30%）、義務教育学校7（0.2%）、高等学校25（0.9%）、特別支援学校11（0.4%）となっており、コミュニティ・スクール指定校の内、義務教育段階の小学校・中学校・義務教育学校がその95%以上を占めていることが分かる。全国の学校数との比較でいうと、全小学校の9%弱、全中学校の8%超、そして全小学校・中学校・義務教育学校で8.6%超<sup>13)</sup>がコミュニティ・スクールの指定を受けていることになる。

平成27年12月に取りまとめられた中央教育審議会答申「新しい時代の教育と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」を踏まえ、学校運営協議会の設置の努力義務化<sup>14)</sup>やその役割の見直し等を行うこととする法律案が平成29年2月7日付で閣議決定された。このことにより、保護者や地域住民が直接的に学校運営に参画するコミュニティ・スクールは今後さらに数を伸ばしていくことが予想される。

以上のことから、コミュニティ・スクールは、地方創生の国の策が追い風となって今後その数を増やしていくこと、そしてこれまでの学校運営の仕組みを学校運営協議会を核とした学外者による「参画型」に変えるもので

あり、学校の在り方を「開かれた学校づくり」から「地域と共にある学校づくり」に発展させるものであることが確認された。これまでの学校は協働概念を核としてコミュニティ・スクールに変わっていくのである。

#### 4. コミュニティ・スクールの成果

次に、学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の成果について先行研究による調査報告からその概略を確認していこう。

文部科学省からの委託を受けて佐藤ら（2014）が行った調査の結果報告によると、コミュニティ・スクールに指定されたことで「成果があった」とコミュニティ・スクール指定校の校長が認識している回答の内、その割合が70%を超えているものをまとめたのが以下「表2…コミュニティ・スクールの代表的成果についての校長による認識」である。

これらはどれも校長による主観的見解であるため、必ずしもここで挙げられている「成果」をコミュニティ・スクール制度がもたらした実証的な成果として捉えることはできないことに注意が必要である。とはいえ、調査に



表2：コミュニティ・スクールの代表的成果についての校長による認識（佐藤，2014）

① 学校と地域が情報を共有するようになった	92.6%
② 地域が学校に協力的になった	87.7%
③ 地域と連携した取組が組織的に行えるようになった	84.0%
④ 特色ある学校づくりが進んだ	83.0%
⑤ 学校に対する保護者や地域の理解が深まった	82.6%
⑥ 学校関係者評価が効果的に行えるようになった	82.5%
⑦ 保護者・地域に学校支援活動が活発になった	80.6%
⑧ 教職員の意識改革が進んだ	77.4%
⑨ 学校が活性化した	76.1%

回答した800人前後の校長の70%～90%超が「成果があった」と認識していることからは、コミュニティ・スクールの実践が管理職の抱く学校運営の意識に対して影響を及ぼしていることが明らかになったといえるし、この点においてこれらの「成果」は一定の意義を持つといえよう。

では、上記の「成果」について順に確認していこう。着目すべき第一の点は、コミュニティ・スクールの導入によって、学校と地域との関係性が変容したと多くの校長が認識している点である。学校運営協議会の設置に伴って地域住民や保護者の声が直接的に学校運営に反映されるコミュニティ・スクールにおいて、①「学校と地域が情報を共有するようになった」ことは必然であり想像に難くない。しかし、これは別の観点から言い換えれば、学校と地域はこれまで情報で十分には共有してこなかった、ともいえよう。組織内部の各部署が互いに協力し合うことなく、自分たちが保持する権限や利害にこだわら、外部からの干渉を排除しようとする排他的傾向を一般にセクシヨナリズム (sectionalism、部局割拠主義)<sup>(15)</sup>とよぶが、社会との関係性において「閉じられた」これまでの学校は、ある種のセクシヨナリズム的傾向を持っていたといえるのではないか。このことを考えると、学校と

地域が情報を共有するようになったこと——これは端的にいつて、学校と地域社会との間にコミュニケーションが始まったことと言換えてよい——は、協働を実現する大きな一歩といえるだろう。

②「地域が学校に協力的になった」や、③「地域と連携した取組が組織的に行えるようになった」については、①「学校と地域が情報を共有するようになった」こと（＝コミュニケーションの開始）を前提とした両者の関係性の発展と考えられる。学校と地域社会との間にコミュニケーションの機会が増えてくれば、そこに協力的な関係を構築する前提となる相互理解が進むこと想像に難くない。とはいえ、コミュニケーションがもたらすのは必ずしも相互理解だけではないことにもまた注意が必要である。なぜなら、コミュニケーションを開始して彼我の違いを認識することにより、両者の関係性が悪化することもまた同時に考えられるからである。

たしかに、①「学校と地域が情報を共有するようになった」の92.6%という肯定的解答の割合は、②「地域が学校に協力的になった」で87.7%、③「地域と連携した取組が組織的に行えるようになった」で84.0%と若干下がっており、①に対して②と③が完全に一致しているわけでは

ない。つまり、コミュニケーションを開始することが関係性の発展を確実にもたらすわけではない。その一方で、①92.6%（コミュニケーションの開始）と②87.7%や③84.0%（関係性の改善）との間にそれほど大きな開きがないことから、コミュニケーション・スクールの実践においては概ね「コミュニケーション≠関係性の発展」という図式が確認できるともいえるだろう。

では、コミュニケーション・スクールの実践において、コミュニケーションの開始が関係性の発展に結びつく割合が高いのはなぜだろうか。コミュニケーションとは学校の教職員と地域の住民との協働によって成立する制度であることは上述の通りであるが、当然のこととして、学校の教職員と地域住民とはそれぞれに多様な価値観を持った異なる主体である。多様な価値観をもつ複数の異なる主体による秩序形成は、かねてから社会学が中心的なテーマとして扱ってきた「秩序問題」（社会秩序はいかにして可能か）という問題系でも示されているように、確率論的には非蓋然的——すなわち、不可能ではないが——ありそうもないこと——である。つまり、主体が持つ価値観が多様であるということは、それぞれが持つ価値の志向性に基づいて、それぞれ異なる方向を目指している

ということであり、ここにコミュニケーションを開始するだけで一定の社会秩序が形成されることは、「秩序問題」を扱うこれまでの研究知見的にも、またわれわれの日常的な経験からも「ありそうもないこと」である。

仮に、それぞれの主体が持つ価値観の多様性を一つの価値に専制的に統一することで秩序の形成を図ることが可能であったとしても、それは全体主義 (totalitarianism) に帰結してしまう。協働概念は、主体間の異なる価値観の統一を目指すもの (≡全体主義) ではないし、またその違いに目をつぶること (≡求同存異) でもない。むしろ、主体間の違いこそを歓迎し合うこと (≡求同「尊」異) にその特質がある。一般的には集団的な秩序形成を図る上での障壁と捉えられがちな主体間の違いをむしろ活かすことによつて協働概念は成立するのである。では、「多様な価値観の存在」と「集団的な秩序の形成」という一見すると論理矛盾になる両者を架橋するものは何であろうか。

本研究が着目するのは、協働の五要素にも筆頭で挙げられていた「目標の共有化」である。協働概念における「目標の共有化」とは、価値観の異なる主体同士が、共通する目標をそれぞれの価値観に優先させるということで

はない。あるいは、目標を共有することで主体間の価値観の違いをいったん棚上げにすることもできない。そうではなく、協働概念においては、多様な価値観による複数の異なるアプローチでしか達成できない形で「目標の共有化」を図ることにその特質があるといえる。言い方を換えれば、主体がそれぞれに持つ単一の価値観だけでは決して達成しえない、より高次の目標が設定され、それぞれの異なる価値観が複合的に絡み合い、ある種の化学反応による新しい価値が創出されることよつてのみ達成できる目標の共有が求められることになる。この意味において、それぞれの主体はむしろ違わなければならぬ。

では、主体間の違いこそを原動力としてのみたどり着くことのできる目標とは何だろうか。コミュニティ・スクールの協働的実践に多く共通する特徴として挙げられるのは、「子ども」を中心に据えた目標やキャッチフレーズを設定しているということである。たとえば、「地域ぐるみで子どもたちを育てる」(愛知県北名古屋市) であるとか、「子どもの『夢』は地域の『夢』」(岡山県岡山市) であるとか、「社会総がかりで子どもたちを育てる」(山口県)、であるとか「地域と共にある学校づくり 子どもが

真ん中」(長野県上田市)等である。言うまでもなく子どもは次世代の担い手であり、その意味においていわば私たちの社会の未来という漠然としたものを誰の目にも留まる形でいま・ここに具現化した存在であるといえる。すなわち、コミュニケーション・スクールで子どもと関わる大人たちは、いま・ここにいる個人としての子どもに直接的・間接的に関わることで、その子どもとの関わりの先に社会の未来を感じるのである。

社会の未来が捉えどころのない漠然としたイメージであるからこそ、そこには様々な異なる価値観が同時に内包されうる余地が生まれるし、また誰もがそれぞれの立場で良いと感じるものを求めるといふ点での共通性を持つからこそ、そこには異なる価値観を持つ主体を緩やかなネットワークとしてまとめていく求心力が働きうる。なにより重要な点は、それぞれの異なる価値観でいま・ここにいる子どもと直接的・間接的に関わりを持つことが、いま・ここにある自他の価値観の相違をも超えた未来を創出しているという実感をもたらすことである。本研究は、この「いま・ここ」の先にある未来の創出という「実感」を可能にする眼前の子どもの存在に、多様な価値観と秩序問題との接合可能性を見出す。

たとえば「共生社会の実現」や「インクルーシブ教育の成立」のように、私たちは誰しも今とは違う未来を想像することができるとし、その想像に今はない新たなそして望ましい価値を付与することもできる。しかし、その今とは違う未来の実現は必ずしも容易ではない。なぜなら、たとえば「共生社会の実現」を目指すときには、そこにはそれこそ多くの主体——すなわち、多様な価値観——の参画が求められることになるからであり、多くの主体が参画することによって、多様な価値観の存在と集団的秩序の形成の両立はいかにして可能かという秩序問題に私たちは再び向き合わされることになるからである。

では、どうすれば、いま・ここにはない未来の実現に関わる多くの主体が共有できる目標を設定することができるのか。できるだけ多くの主体に今とは違う未来の実現を目指した実践に参画してもらうには、そこに求められる共通の目標が崇高な哲学や複雑な科学的知見のような理解しにくいものではなく、未来の創出に自分が関わっているという実感を可能にしてくれる、誰の目にも明らかになりアリティが求められるのである。それが、子どもという存在である。

さて、ここまでの議論で、「多様な価値観の共存」と

「集団的な秩序の形成」といった一見矛盾する二つを架橋するための「目標の共有化」には、①多様な価値観の共存によってのみ実現しうる高次元目標の設定、②いま・

ここにある自他の価値観の相違を超えた未来への志向、そして③未来の創出に自身が関わっているという実感を可能にする誰にとつても明らかになりアリティ、の三つが求められることを見てきた。そして、この三つを同時に可能にするのが子どもの存在であることを確認してきた。

では、子どもを中心に据えさせれば、コミュニケーション・スクールの実践の全てが異なる価値観を有する主体同士の協働を可能にするのだろうか。

否である。子どもの存在は、協働の五要素の内「①目標の共有化」や「⑤求同存（尊）異の原則確立」を可能にしたとしても、それ以外の要素を同時に可能にする十分条件ではない。

以下では、協働を可能にするその他の条件について考察を進めるため、コミュニケーション・スクールの抱える課題に着目しよう。コミュニケーション・スクールの成果からだけでは導出することのできない協働概念を可能にしている条件について、コミュニケーション・スクールの抱える課題の側面から考察を進めていこう。

## 5. コミュニティ・スクールの課題

ここでは、学校運営協議会制度（コミュニケーション・スクール）の課題について、先行研究による調査報告を参考にしながらその概略を確認していこう。

コミュニケーション・スクールの課題を析出する上で本研究が着目するのは、コミュニケーション・スクールが指定されるに至った経緯である。コミュニケーション・スクールが指定される経緯は、一般的に、①学校自身の意向、②保護者・地域の意向、③教育委員会の意向、④首長の意向の四つに分類される。文科科学省からの委託調査研究として佐藤ら（2015）が実施した調査によると、コミュニケーション・スクールが指定される経緯は、次頁の表3の通り、「教育委員会」の意向が最も高く、次いでほぼ同率で「学校自身の意向」が続くことが分かる。

割合としてはあまり大きくはないが、「保護者・地域の意向」が年度を新しくすることに徐々にその割合を大きくしていることも確認できる。

次に、指定の経緯を学校種別ごとに分類したのが、図3である。これによると、義務教育段階の小学校と中学

表3：年度別コミュニティ・スクール指定の経緯（佐藤，2015，p.40）

	平成 16・17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	無回答	全体
教育委員会の意向	50.0	47.4	43.1	0	46.5
学校自身の意向	44.4	32.0	43.1	0	37.3
首長の意向	0	12.4	3.9	0	7.6
保護者・地域の意向	2.8	3.1	5.9	0	3.8
その他	0	0	0	2.0	0.5
無回答	2.8	5.2	2.0	1.0	4.3
合計（実数）	100(36校)	100(97校)	100(51校)	100(1校)	100.0(185校)

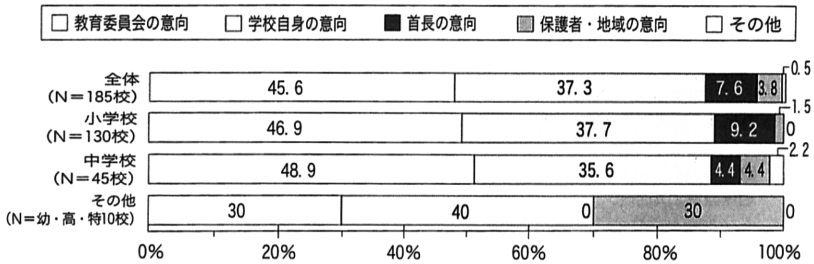


図3：学校種別コミュニティ・スクール指定の経緯（佐藤，2015，p.41）

校においては指定の経緯においてそれほど大きな差は見られないことが分かる。

一方で、幼稚園・高等学校・特別支援学校においては、小学校と中学校では小さかった「保護者・地域の意向」の割合が大きくなっていることが確認できる。これらの学校では、教育委員会等の意向の割合は小さく、学校自身の意向や保護者・地域の意向が高くなっていると解釈できる。

ここでは、便宜的にコミュニティ・スクール指定の経緯の内、①学校自身の意向と②保護者・地域の意向をボトムアップ型、③教育委員会の意向と④首長の意向をトップダウン型とよぼう。指定経緯がボトムアップ型とトップダウン型とで異なるコミュニティ・スクールには、どのような違いが生じるのであろうか。

学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）は、学校教職員と保護者や地域住民等の実践主体の協働が制度の核にある。したがって、実践主体の意向によりコミュニ

ニティ・スクールとして指定されたボトムアップ型学校と、それ以外の意向により指定されたトップダウン型学校とは、コミュニティ・スクールを運営する上での実践主体の自発性や内発性の有無が違いとして想定される。ボトムアップ型コミュニティ・スクールでは、当該校における実践主体の自発性や内発性に支えられてコミュニティ・スクールが運営されていることが想定されるが、その一方でトップダウン型コミュニティ・スクールに実践主体の自発性や内発性を期待することは難しいかもしれない。トップダウン型では、当然ながら地域と共にある学校づくりの理念と意義を実践主体に理解してもらおうところから始めなければならないし、理解を得るプロセスにおいて、多忙感が指摘されている学校教職員にはコミュニティ・スクールが新たな負担として認識されてしまう可能性も否定できない。コミュニティ・スクールに限ったことではないが、あらゆる制度はそれを実践する主体の自発性や内発性を基礎にした意識の高低によってその成否を分けることになる。

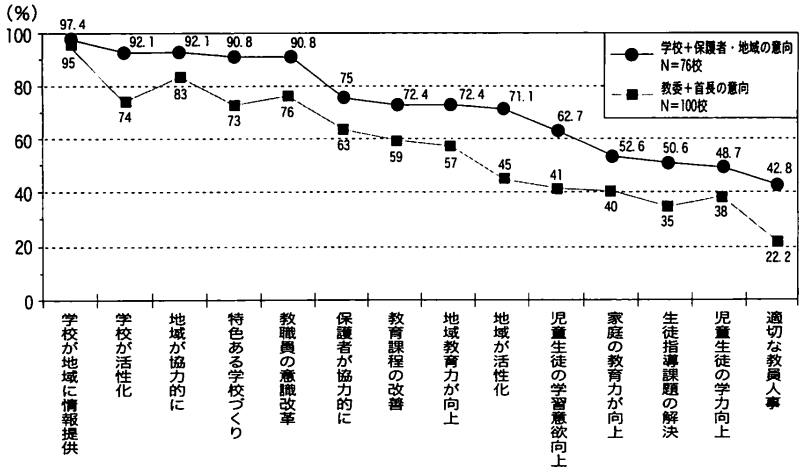
佐藤ら(2015)によると、確かに、コミュニティ・スクールが指定された経緯とその成果とは明らかな相関が確認できる。次頁の図4および図5は、コミュニティ

ィ・スクールの成果と指定経緯との関係性についてまとめたものである。

これによると、コミュニティ・スクールの指定を受けている学校の校長が認識をしている実践の「成果」は、トップダウン型よりもボトムアップ型の方が押しなべて高くなっていることが確認できる。ボトムアップ型とトップダウン型とで「成果」に15ポイント以上の開きがあるのが、「学校が活性化した」、「教職員の意識改革が進んだ」、「地域が活性化した」、「児童生徒の学習意欲が向上した」、「生徒指導上の課題が解決した」、「適切な教員人事がなされた」の六項目であり、この六項目には特に色強くボトムアップ型とトップダウン型との差異を見出すことができる。

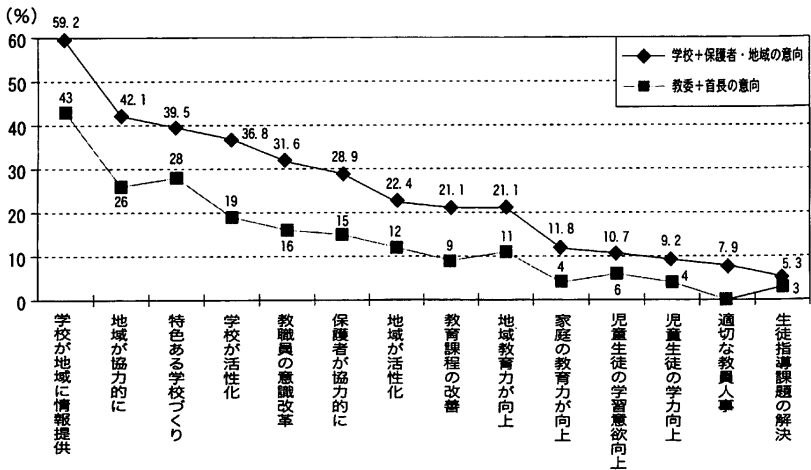
次頁の図6は、学校運営協議会で議題として挙げられる割合と指定経緯との関係性を示したものである。

「地域人材活用」から「教員任用」まで15の項目の内、半数を超える8項目において最も高い割合を示したのが「保護者・地域の意向」をきっかけとしてコミュニティ・スクールの指定を受けた学校である。その一方で、15の項目の内、その大半である14項目において最も低い割合を示したのが「首長の意向」をきっかけとして指定を



「当てはまる」 + 「ある程度当てはまる」<sup>(16)</sup>の合計

図4：コミュニティ・スクールの成果と指定経緯との関係性① (佐藤, 2015, p. 148)



「当てはまる」のみの回答

図5：コミュニティ・スクールの成果と指定経緯との関係性② (佐藤, 2015, p. 148)



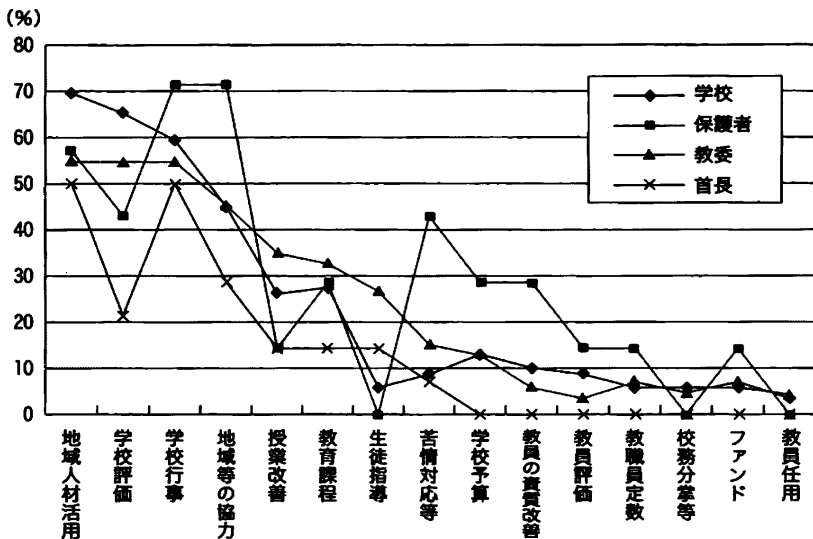


図6：あるテーマが議題となる割合と指定経緯との関係性（佐藤，2015，p. 72）

受けた学校である。これはつまり、ボトムアップ型で指定を受けたコミュニティ・スクールにおいては多くのテーマが学校運営協議会の議題に上げられ積極的に議論されているが、その一方で、トップダウン型で指定を受けたコミュニティ・スクールにおいては学校運営協議会で議題に上げられる割合が全体として低いことからその議論はかならずしも積極的なものではないことを意味している。

さて、ここまでの考察において、コミュニティ・スクールが指定された経緯（ボトムアップ型/トップダウン型）と、コミュニティ・スクールの実践がもたらした（と校長が認識をしている）「成果」やあるテーマが学校運営協議会で議題として挙げられる割合との関係性を確認してきた。コミュニティ・スクールが指定された経緯はトップダウン型よりもボトムアップ型の方が押しなべて高い「成果」をもたらすことが確認されたし、学校運営協議会での議論も活発に行われているということが確認された。すなわち、コミュニティ・スクールの協働的実践の主体となる地域住民・保護者と学校教員の自発性や内発性が、当初の予想にたがわず、たいへん重要であることが先行研究による調査によって明らかになったの

である。

本研究は、実践主体の自発性や内発性がコミュニティ・スクールの協働的実践の成否を分けていることに着目する。実践主体の自発性や内発性がコミュニティ・スクールの協働的実践の成否を分けるということは、冒頭で述べた「協働の五要素」（目標の共有化、主体間の並立・対等性の確保、補完性の確保と新たな価値の創造、責任の共有、求同存（尊）異の原則確立）の成立を可能にしている条件の中に、この実践主体の自発性や内発性が組み込まれていることを意味している。

自発性や内発性を欠く主体は、その主体が関わる実践において制度やシステムあるいは自発性や内発性を抱く他者に従属することになる。協働的実践において異なる能力や資源を他者と補完し合い新たな価値を創出するためには、まずは対等な立場で自律した主体として他者と向き合わなければならないし、そのために実践主体は自発性や内発性を持たなければならない。つまり、実践主体の自発性や内発性は、協働の五要素の内、特に主体間の並立・対等性の確保と補完性の確保に対して直接的な影響を及ぼすことになる。

（こ）までの議論で、コミュニティ・スクールの指定経

緯からその課題を析出し、実践主体の自発性や内発性が協働を可能にする条件の一つであることを確認してきた。これらの議論を踏まえると、コミュニティ・スクールの実践を従来の「連携」や「協調」の範囲を超えて協働のレベルにまで押し上げるためには、実践主体の自発性や内発性を醸成する仕組みをコミュニティ・スクールの実践や学校運営協議会での熟議の中に組み込んでいくことが必要となることが分かる。また、実践主体の自発性や内発性を醸成する仕組みは、コミュニティ・スクールの量的拡充を図る政策的側面においても制度的に組み込んでいく必要がある。

## 6. おわりに

本研究は、「協働はいかにして可能か」という問いに対して、コミュニティ・スクールの協働的実践における成果と課題を手掛かりにして、「協働の五要素」を同時に成立させるための条件について考察を進めてきた。

第一に、協働概念の重要性が学校教育の文脈でも確認されるようになったことに触れ、学校改善の中心的概念として協働概念が大きな可能性を持っていることを明ら

かにした。そして、協働概念の可能性を確かなものにするためには、協働という言葉が文脈を超えて用いられていながらこれまで問われてこなかった問い（協働はいかにして可能か）に私たちが一定の回答を示す必要があることを確認した。

第二に、コミュニティ・スクールの概要について考察し、コミュニティ・スクールが今後その数を増やしていくこと、そしてこれからの学校運営の仕組みが学校運営協議会を核とした学外者による「参画型」に変わることを確認した。

第三に、コミュニティ・スクールの成果から、多様な価値観の共存と集団的な秩序の形成とを両立させるためには目標の共有化が重要であること、そして目標の共有化には、①多様な価値観の共存によってのみ実現しうる高次元目標の設定、②いま・ここにある自他の価値観の相違を超えた未来への志向、そして③未来の創出に自身関わっているという実感を可能にする誰にとっても明らかかなリアリティ、の三つが求められることを明らかにした。そして、この三つを同時に可能にするものとして、本研究は子どもの存在に着目した。

第四に、コミュニティ・スクールの指定経緯から析出

されたコミュニティ・スクールの課題から、実践主体の自発性や内発性が特に主体間の並立・対等性の確保と補完性の確保に対して直接的な影響を及ぼすことを明らかにした。また、コミュニティ・スクールの実践を協働のレベルにまで押し上げるためには、実践主体の自発性や内発性を醸成する仕組みをコミュニティ・スクールの実践や学校運営協議会での熟議の中に組み込んでいく必要があることを確認した。

これからのことから、協働概念の五要素を成立させる条件として、子どもを中心に据えた多様な価値観の共存によってのみ実現しうる高次で実感の持てる未来志向の目標の共有化と、実践主体の自発性や内発性を基礎にした主体間の並立・対等性の確保と補完性の確保が求められることを導き出した。

本研究は、「協働はいかにして可能か」という問いに回答を示すため、コミュニティ・スクールの成果について「コミュニケーションの開始」と「学校と地域との関係性の改善」に限定して考察をしたが、学校の地域社会に対するアカウンタビリティ（説明責任）や地域の教育力の復興等の成果も確認できる。これら他の成果の観点からも協働の成立機序についてさらなる検討が必要である。

同様に、コミュニティ・スクールの課題について指定経緯と成果との関係性に限定した考察についても、今後は他の課題に目を向ける必要がある。研究の過程で生まれた、実践主体の自発性や内発性をいかにして醸成するかといった新たな問いにも向かい合わなければならぬ。これらは今後の課題としたい。

## 註

- (1) 協働の訳語に決まったものがあるわけではない。本研究では、協働概念の要素の内、②「主体間の並立・対等性の確保」、③「補完性の確保と新たな価値の創造」および、⑤「求同存(尊)異の原則確立」の特徴を鑑みて、協働の訳語としてcollaborationをあてた。
- (2) 互いの違いには目をつぶり共通性に目を向けて協力し合うことを「求同存異」という。この熟語をもじつた「求同尊異」とは、違いが在ることが必然である異なる主体による協働の際には、その違いに目をつぶるのではなく、むしろその違いこそを尊重し合う姿勢(「求同」尊異)が求められることを表した造語である。
- (3) 開放的システム(open system)とは、外界(環境、Unwelt)との差異を明確にする境界を持つシステムが、外界との情報や物質等をその境界線を越えて相互作用的にやり取りをするシステムであり、閉鎖的システム(closed system)に対置される概念である。始まりは熱力学にて用いられた概念であり、その後一般システム理論や社会システム理論に援用された。本研究では、協働の五要素について、それぞれの要素が単独で成立するのではなく、ある要素の成立が他の要素の成立に依拠し、また他の要素の成立がある要素の成立に依拠するという相互依存の関係に開放的システムの特徴を見出している。
- (4) この問いは、ホッブズが初めて定式化して以降、社会学が中心的テーマの一つとして扱ってきた「秩序問題」(The problem of order—いかにして社会秩序は可能か)の派生である。
- (5) 地方自治法第138条の4第3項では「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。」と、附属機関について規定し

ている。附属機関は、行政の民主化の観点から地方行政に住民の意思を十分反映させる仕組みとして評価できる一方で、あくまでも諮問機関としての限定的な機能について課題も多く、また執行機関の判断を承認する御用機関であるとか、住民の意見を聴いたという実績づくりにすぎない、といった批判もある。なお、執行機関の附属機関としての諮問機関については西川(2007)に詳しく。

(6) ここでいう「学校運営に関する意見」とは、学校管理規則の見直しや学校の裁量拡大、教育課程やその実施状況等についての意見が想定されている。

(7) ここでいう「教職員の人事に関する意見」とは、教職員の採用、昇任、転任であり、分限(免職、休職、降任、降給)、懲戒(免職、停職、減給、戒告)、勤務条件(給与、勤務時間の決定)は意見の対象とならない。

(8) 学校評議員の制度は、学校教育法施行規則等の一部を改正する省令(平成12年文部省令第3号)に基づき平成12年4月1日に成立した。学校教育法施行規則(昭和22年文部省令第11号)の第49条に定めがあり、その2項に「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる」とある。「意見を

述べることができる」と任意・裁量規定のみで具体的な権限を有しない学校評議員の意見については、その活用について課題が確認されている(文部科学省、2004)。

(9) コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議が平成27年にまとめた報告書によると、公立学校については学校評議員から学校運営協議会への移行を積極的に促進することがうたわれている(文部科学省、2015d)。

(10) 平成29年4月1日現在でコミュニティ・スクールの指定数は360校となっている。ただし本稿執筆時は平成29年度「学校基本調査」の結果が出ていないため、平成28年度の指定校数を用いている。

(11) 平成28年度「学校基本調査」によると、全国の「一条校」数は平成28年度統計で48,093校である(ただし、幼保連携型認定こども園および高等教育機関を除く)。

(12) コミュニティ・スクール指定校全体における個別の学校種の占める割合。なお、小点数第二位を四捨五入しているため、全てを合算しても100%とはならない。

(13) 平成28年度「学校基本調査」によると、全国の小学校数は平成28年度統計で20,313校、中学校は10,404校、

義務教育学校は22校である。

- (14) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和三十一年法律第六十二号)の改正により、第四十七条の六において「教育委員会は、(中略)当該学校の運営委員備当該運営への必要な支援に關して協議する機関として、学校運営協議会を置くように努めなければならない」と明示され、これまでの「学校運営協議会を置くことができる」という裁量規定は努力義務規定へと変更された。

- (15) セクシヨナリズムは一つの集団や組織の内部におけるセクシヨンごとの排他的傾向を指すことが一般的であるが、本研究では、社会を一つの集団とみなした上で、その下位機能システムとしての学校が地域社会等の環境に対してセクシヨナリズム的傾向を持っていることに言及をしている。

- (16) このアンケート調査では「コミュニティ・スクールに指定されてから、学校や地域等にとどのような成果が見られたとお考えですか。」との質問に対して「当てはまる」「ある程度当てはまる」「あまり当てはまらない」「当てはまらない」「無回答」の五つの項目をコミュニティ・スクールに指定されている学校の校長が選択し

て回答させた。

## 引用文献

- ・ Ostrom, V. and Bish, F. B. (1977) "Comparing urban service delivery systems: structure and performance", Sage Publications.
- ・ 荒木昭次郎 (2012) 『協働型自治行政の理念と実際』敬文堂.
- ・ 佐藤晴雄 (2014) 「コミュニティ・スクールの成果と課題」第1回コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議(資料6).
- ・ 佐藤晴雄編著 (2015) 『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.
- ・ 西川明子 (2007) 「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」、『レファレンス』平成19年5月号、国立国会図書館調査及び立法考査局、pp. 59-73.
- ・ 文部省 (1996) 中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育のあり方について」生涯学習政策局政策課.
- ・ 文部科学省 (2004) 「学校評議員制度等設置状況(平

成16年7月1日現在調査結果」地方教育行政部会第15  
回参考資料

・文部科学省 (2006) 「学校評議員制度等及び学校運営  
協議会設置状況(平成18年8月1日現在調査結果)」文  
部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課 教育制  
度改革室・学校評価室

・文部科学省 (2015a) 中央教育審議会答申「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」生涯学  
習政策局社会教育課地域・学校支援推進室

・文部科学省 (2015b) 「『コミュニティ・スクールの推  
進等に関する調査研究協力者会議』報告書」コミュニ  
ティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議  
・文部科学省 (2015c) 「小中一貫教育等についての実態  
調査の結果」初等中等教育局

・文部科学省 (2015d) 「コミュニティ・スクールを核と  
した地域と共にある学校づくりの一層の推進に向けて  
」全ての学校が地域と共にある学校へと発展し、子供  
を中心に据えて人々が参画・協働する社会を目指して  
」「コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研  
究協力者会議」

・文部科学省 (2016) 「コミュニティ・スクールの指定  
状況(平成28年4月1日)」初等中等教育局