

学校経営・学校支援と市民の学校参加 —コミュニティ・スクールと関連して

山 本 冬 彦

はじめに

学校と地域社会との連携の核として2004年に制度化されたコミュニティ・スクールの指定校化が、重点的な公立学校の経営の政策課題として推し進められようとしている。そして、2017年4月1日からコミュニティ・スクールの設置を努力目標とする規定が追加された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が施行され、文科省はこれまで以上に、コミュニティ・スクールの普及をはかるものと考えられる。現在の学校をめぐる様々な状況を勘案すれば、学校と家庭や地域社会との連携、とりわけ学校と市民との連携が焦眉の課題であることは論を俟たないであろう。ただ、学校への参加や支援を求められる市民(保護者や地域住民など)という直接の当事者やステークホルダー(利害関係者)側の立場から考えた時、このような政策展開にどのように向き合えばいいのだろうか。筆者はここであえて「市民」という名称を使ったが、それは、学校が連携する学校外の人たちは、学校の単なる「応援団」という位置づけを超えて、社会の課題としての教育や子育てにそれぞれの立場から取り組む個々人であるというあり方が必要である、と考えているからである。

本稿では、上記の視点を踏まえて、学校と家庭や地域社会の「繋がり」のあり方について、学校が社会の様々なセクションからの支援を必要とされるようになった歴史的背景、最近の学校経営についての市民参加の仕組みの、日本での新たな制度づくりの経過を辿った後、このような事態に対して、市民の側がどのように対応したらいいのか、そのための前提となる課題は何なのかについて

て、試論的に考察してみたい。

1 近代社会の社会的分業としての教育の功罪

1990年代の前半に日本でも教員に対する社会の風当たりが厳しくなった時期があった。それは、学校教育に対する不信任や信頼の「ゆらぎ」がマスコミの話題としてさかんに取り上げられたことにも起因する。そのような「切迫した」状況のなかで、当時、教育学者の宮澤康人が「学校を糾弾するまえに一大人と子どもの関係史の視点から」という論考のなかで、教師に批判の矛先を向けるのではなくて、教師のおかれている歴史的状况を鑑みて「教師であることの困難さ」が社会的に共有されなければならないことを指摘した。宮澤は学校教育を成り立たせている基本的なあり方は「教える者と教えられる者とのあいだに起こること」¹⁾であり、これは近代の学校が成立するための基本的な構造だとしている。しかし、そこには、そのような大人と子どもとの、即ち、教える者と教えられる者との関係を成り立たせている条件が、それ以前の徒弟制と比べて欠落しているという。

つまり、それ以前のヨーロッパ中世の徒弟制の時代では、「……学校においてではなく、それぞれの仕事が行われている現場において、親か親代わりの大人の仕事の後継者として、その仕事を見習いながら、一人前の大人となった。そこには、同じ仕事を共有する先達と後輩との関係が成り立つ基盤がある。それが大人の権威を支える現実的根拠であった。そういった関係を当てにできないところに、近代学校の教師の役割りの難しさがある。つまり、学習の強力な動機づけになるはずの職業的共有の意識を子どもに期待できず、また人間にとって一番なじみやすい見習いという学習形態を利用しにくい悪条件のなかで何ごとかを教える役割を負わされている、ということである。」²⁾

彼はさらにアリエスなどを援用しながら「現代の子ども問題、教育問題の根底には、近代市民社会の成立以降にあらわれた、子どもをとりまく生態システムの変化がよこたわっている」という。つまり、「近代以前の子どもたちは……家庭とか学校とか職場とか、あるいは病院、警察、役所までもふくめて、

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
そういうものが未分化のまま機能する共同体的な生活空間に育った。」「そこでは人間の一生のいとなみが、子どもの目にとどく範囲にあった。」そして「近代以前の社会では、次の世代を育てる働きである広義の教育は、共同体の人間関係と生活行動のなかに溶解していた。」³⁾

ところが近代社会はこのようないわば自給自足的な共同体を解体し、社会的にも経済的にも分業が支配するあり方を生み出した。そこで企業の経営活動は家族からは分離し、「それとともに経営体はそれまで『全き家』(das ganze Haus, ドイツの経済史家ヴィルヘルム・H・リールの言葉—引用者)のなかで足手まといだった女、子どもの存在から解放され、いかに効率よく生産性をたかめるかという課題に専念できるようになった。」⁴⁾

次世代の育成というその社会の維持・発展にとって必須の部分となる営みは、社会的な分業の枠組みとして、「公の領域」としての学校（公教育）と「私的な領域」としての家庭に分割されるとともに、子どもたちが大人たちの生活からは「隔離」されることになる。

その結果、「……近代社会の家族も学校も『教育的』でないといみな人間関係を排除して、自らを閉ざす方向に進む。……すなわち、まわりの年長者がそれぞれになんらかの意味で子どものモデルであり、そのタテ、ヨコ、ナナメの人間関係が全体として子どもを社会化する機能を担っていたのとは反対に、実の親と担当の教師だけがその役割を負うことになった。そのあげく、家族も学校も子どもを一人前の大人にする形成力の点で、むしろ非力な制度となる。」⁵⁾

ここでいわれる、家族も学校も、つまり親も教師も、子どもの教育についての「困難さ」を抱えざるを得ないという宮澤の所論を別に言い換えるならば、近代化を推し進めた社会的な分業が、次世代を育てるという社会の再生産にとって最も重要な営みそのものに及び、それを社会的な一つの分業として、「公教育」として打ち立てられたことが、社会の他のセクションから教育の営みを排除するという事態を引き起こし、却ってその機能を十全には果たしえない状況を生み出したのではないのか、ということになる。

さらに、社会の近代化、産業化の進展が子どもを取り巻く教育環境に様々な

影響を与えていて、それに対する教育の場での工夫が必要だという類似の議論は、近代の公教育の成立と同時に始まったといえる教育改革との関連で議論されてきたところである。例えばJ. デューイは、有名な『学校と社会』のなかで次のように述べている。

「……農場における原料の生産から、完成された製品が実際に使用に供されるまで、産業過程全体が、誰の目にも明らかにされていた。それだけでなく、実際に、家庭のすべての成員が、仕事を分担していた。子供は、体力と能力がつくにつれて、徐々にいくつかの過程の秘訣を手ほどきされていった。それは、直接的で、人格的な関わりごとであり、実際に仕事に参加するところであった。……そこには、実際になされるのを必要とするなにかがつねに存在し、家族の構成員が忠実に、かつ他の者と協力して、自らの役割をおこなわねばならない実際の必要がつねに存在したのである。役に立つよう行動する人格が、行動を媒介して育成され、試されたのである。」⁶⁾

デューイが近代社会が失ったこのような次世代の育成機能を学校のなかで再現する必要があると考えて、彼独自の実験学校を創設し、そこで新しい教育実践を試みたことは周知の事実である。

2 1970年代での問題提起

さて、日本では1974年に高校への進学率が90パーセントを超えるが、ちょうどそれと軌を一にするかのように学校外教育の必要性が提唱されはじめる。そして、その理由として、学校外、つまり地域社会で子どもが人間形成に必要な学びの場を失ったことがあげられている。例えば、1973年にまとめられた日教組制度検討委員会の提言では、次のような教育を取り巻く環境や子どもの育ちについての課題が挙げられた。

「今日の日本の子どもたちには遊びとりわけ集団的な遊びの経験が乏しくなってきたこと、自然の接触が都会の子どもには全くといっていいほど失われていること、都市・農村を問わず、一般に大人とともに働くなかで子どもにふさわしい労働体験を身につけながら学ぶ機会も少なくなりかけていること、

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
さらに余裕のない日常生活では、親と子の日常的な接触や対話の時間が奪われ、
いわゆるかぎっ子・すれちがっ子を増大させていること……」

これに続けて同書では、「今日特に重要な問題の所在は、次にしぼられるであろう。第一は、子どもの成育のいわば母胎というべき家庭および地域の教育力そのものの弱体化ないし崩壊の傾向である。……第二は子ども・青年の自発的・自主的な諸活動の場と機会が極端に奪われていることである。……第三は、学校外教育とくに児童・生徒の学習・文化活動のあり方について父母、国民の間で一般的な関心が高まってきているが、そのあり方についての共通理解はまだ必ずしも充分なものとなっていないことである。……家庭や地域の生活と学校教育とをどう結合させるかが、いまやPTA その他の集まりで、切実に問われているのは当然である。」⁷⁾と述べている。

この文章の前段では、明確に「大人とともに働く労働体験」の機会の減少が問題として指摘されている。後段では、「家庭及び地域社会の教育力の弱体化、ないし崩壊」の傾向が挙げられている。家庭の教育力の弱体化については、その真偽について、その後、議論になるが⁸⁾、また地域社会の教育力についても、一般には「地域社会の大人の日」、「地域社会での子どもと大人の関係」などの希薄化として議論されているが、ここでは、前段で指摘された大人と子どもが一緒になって労働をすることによる、ある意味での無意図的な教育ともいえるべき、「人間形成機能」⁹⁾の衰退を指しているものと読み取れる。

このことを逆にいうと、高度成長までの日本の子どもたちの生活環境の大部分は、学校教育の場に加えて、それと同じぐらいの影響力を持った家庭や地域社会での大人と共同した仕事を含めた生活で占められていた。それは、例えば、戦後を代表する教育実践の記録である『山びこ学校』に記された子どもたちの綴り方のなかに象徴的に表されている。そしてこのような子どもたちの生活世界が学校教育とちょうどよいバランスを保っていたともいえる。

3 1990年代以降の教育改革のなかでの学校と家庭・地域の連携

この委員会の提言が出された翌年に高校への進学率が90パーセントを超えた

が、その頃から、そうしたバランスは崩れ始め、それ以降は、いよいよ学校教育が内在させてきた「負の側面」が顕在化し、社会的な議論の場にも登場することになる。そして、このような課題が政府の教育改革の政策として提起され、全面的に展開されるのは、1996年の中央教育審議会の答申「21世紀を展望する我が国の育の在り方について」であろう。

この答申は、総花的な内容をもつものだが、特徴的なことは、まず、子どもたちに育むべき、いわば能力のコアとして「生きる力」というキーワードが提起されたことである。そして、その「生きる力」を育むためには、それまでの学校教育の場だけでは不十分で、家庭や地域での活動の必要性が説かれている。

「……我々はこれからの子供たちに必要となるのは、いかに社会が変化しようとして、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力であり、……（これを一引用者）これからの社会を〔生きる力〕と称することとし、これらをバランスよくはぐくんでいくことが重要であると考えた。……中略……まず第一は、学校・家庭・地域社会での教育が十分に連携し、相互補完しつつ、一体となって営まれることが重要だということである。……社会の幅広い教育機能を活性化していくことは、喫緊の課題となっていると言わなければならない。……中略

次に、子供たちに〔生きる力〕をはぐくむためには、自然や社会の現実に触れる実際の体験が必要であるということである。子供たちは、具体的な体験や事物とのかかわりをよりどころとして、感動したり、驚いたりしながら、『なぜ、どうして』と考えを深める中で、実際の生活や社会、自然の在り方を学んでいく。そして、そこで得た知識や考え方を基に、実生活の様々な課題に取り組むことを通じて、自らを高め、よりよい生活を創り出していくことができるのである。このように、体験は、子供たちの成長の糧であり、〔生きる力〕をはぐくむ基盤となっているのである。……こうした体験活動は、学校教育においても重視していくことはもちろんであるが、家庭や地域社会での活動を通じてなされることが本来自然の姿であり、かつ効果的であることから、これらの場での体験活動の機会を拡充していくことが切に望まれる。』¹⁰⁾

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）

この中教審の答申でもう一つ重要な提起は、「開かれた学校」である。答申で「……子供の育成は学校・家庭・地域社会との連携・協力なしにはなしえないとすれば、これからの学校が、社会に対して『開かれた学校』となり、家庭や地域社会に対して積極的に働きかけを行い、家庭や地域社会とともに子供たちを育てていくという視点に立った学校運営を心がけることは極めて重要なことと言わなければならない。」として、次に要約するような提言を行っている。

ア. 子どもの育成は学校・家庭・地域社会との連携・協力なしにはなしえない、家庭や地域社会とともに子供たちを育てていくという視点に立った学校運営を心がける。

イ. 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。

ウ. 地域の教育力を生かしたり、家庭や地域社会の支援を受けることに積極的である。

エ. 学校は、地域社会の子供や大人に対する学校施設の開放や学習機会の提供などを積極的に行い、地域社会の拠点としての様々な活動に取り組む。

答申のこの部分はその後、現在に至るまでの文科省の学校経営をめぐる政策を方向づけるものとなった。アやイについては、かつての「教育困難校」や「荒れた学校」といわれた学校では、このような学校側の情報開示に基づいた、連携、協力体制を確立しなければ、学校運営そのものが成り立たなかったという事例も少なからず存在した。1990年代以降、高度成長の終焉と共に、多くの人たちに共有される社会の目標が希薄になり、それにも拘らず肥大化したままの大量消費社会という生活スタイルが続く中で、学校に対するさまざまな新しいニーズが噴出し、また、その根っこには冒頭で論じたような学校が次世代の教育をある意味で「独占」することから生まれると考えられる課題に対応するために、学校と地域との連携がそれまで以上に具体的な形で必要となってきたといえる。

また、学校教育とは対になってその教育力を補完するための役割を社会から

期待されてきた家庭についていえば、これも90年代に顕著になってきたといわれている「家族の個人化」¹¹⁾と呼ばれる現象のなかで、さまざまな課題やニーズを抱えながら学校教育と対峙することを余儀なくされているといえる。

こうしたなかで、学校は子ども、保護者、地域の市民などのステークホルダー（利害関係者）に対して、新しい関係のあり方を模索せざるを得ない状況になったといえる。1990年代の前半、筆者が、大阪府下のある自治体の国際化施策の提言をする研究会に参加していた折、外国人の子どもたちの学校での教育についての課題を、その自治体の教員の人たちからヒアリングしたことがあった。その時、日本語の読み書きのできない子どもや保護者への対応が話題になり、すでに近隣の大学に在学している留学生などに通訳のボランティアを依頼する制度が生まれていたが、その時に、教員の人たちに対して、僭越ではあるが「これ以外にも教員ができないことはたくさんあるはずだから、学校が社会に対して支援を求めることをしても一向に差支えないのではないか」という意見をお話したことがあった。その時は、その筆者の発言が大変新鮮に受け止められたようで、お互いに「目から鱗」の話しになったことを今でもはっきりと覚えている。それほど、当時、学校が外部に対して率直に支援を求めるといふことについてのハードルが高かったのと、教員のなかにもそのようなことをするという発想がそもそも殆ど存在しなかったようだった。

この答申以降、文科省の政策転換で、スクール・ボランティアの制度を多くの教育委員会が始めることになった。今ではこうした学校間の教育連携は当たり前になったが、学校のあり方の一つの大きな転換の時期であったことは間違いないだろう。

4 2000年以降の市民の学校経営への参加の経緯

4-1 学校評議員制度

学校と家庭、地域社会と連携の強化という政策展開と相前後する形で、学校外の人たちへの学校経営への参加を促すような制度の改編が行われていった。1996年の前述の答申の2年後、1998年になって中教審は「今後の地方教育行政

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）の在り方について」という答申を新たに出した。そこでは「各地域においては、地域内の学校や関係機関・団体等が連携し、保護者や地域住民の協力を得て子どもの生活と行動の環境を整備し、子どもが様々な体験を重ねることのできるよう学校、関係機関・団体及び家庭の相互の連携協力を促進することが必要である」という連携の必要性和「公立学校が地域の専門的教育機関として、保護者や地域住民の信頼を確保していくためには、学校が保護者や地域社会に対してより一層開かれたものとなることが必要であり、地域の実態に応じて『学校評議員制度』を導入するなど、学校運営に地域住民の参画を求めるなどの改革が必要である。」との提言をまとめている。

これを受け、2000年には学校教育法施行規則が改正され、学校評議員制度が創設された。この制度は、ア. 小学校、中学校、高等学校に各教育委員会により学校評議員を置くことができ、学校評議員は校長の求めに応じて、学校運営に意見を述べることができる、イ. 学校評議員は、当該学校の職員以外の者で、教育に関する理解及び識見を有するものうちから校長の推薦により教育委員会が委嘱する、（同施行規則第49条）というものであった。

当時の文部省が発行した『平成12年度（2000年度—引用者）我が国の文教政策—文化立国に向けて』では、「保護者や地域の方々が直接学校の活動について意見を言ったり助言を行ったりするような仕組み」は、それまでは存在しなかったことを確認した上で、「学校を地域に開かれたものとするとともに、それぞれの学校が、いわゆる説明責任を果たして地域の信頼に十分にこたえながら、地域の声を学校づくりに生かしていくことができるよう」この制度を導入したとされている。

さらにその効果として「教育目標や教育計画、あるいは学校と地域との連携の進め方など、学校の基本的な方針や活動について、保護者や地域の方々に説明する機会が増え、その意見や助言を聞くことができる、総合的な学習の時間や体験学習、学校行事、部活動といった様々な学校の活動について、保護者や地域の方々の理解と協力を得ていことができ」、「学校が活性化される」、そして、「学校評議員は、“学校の応援団”となることが期待されます」¹²⁾と締めくくっ

ている。

学校教育法施行規則には、学校評議員が「校長の求めに応じて意見をいうことができる」と規定されている（49条）ので、学校評議員はあくまで校長に対する保護者を含めた地域住民による諮問機関として位置づけられていることになる。それにしても、上記の文科省の平成12年度版『我が国の文教政策』が認めているように、保護者や地域の方々が直接学校の活動について意見を言ったり助言を行ったりするような仕組みがここで初めて作られたという事実は、改めて問い直す必要がある。

例えば、今橋盛勝によれば、父母の学校の活動に対する関係の回路の不存在が、父母の学校依存とパラレルな関係にあることを認めた上で、学校の優位性と父母の依存性というあり方が、却って学校の依って立つべき基盤を切り崩すことになったと指摘している。

「学校に対する親・家庭の一方的な理解と協力は、長い間、当然視されてきた。それが学校への基本的信頼や、教科教育および集団の生活については学校・教師に任せるべきであるという教育通念、依存せざるをえないという父母の意識や状況に由来するものであることは否定できない。しかし、『学校の優位性と父母の依存性』は、学校の過剰な権限と責任を生み出し、家庭・父母の固有の教育力と責任は低下していった。そしてその傾向は70年以降の受験体制の進行と非行問題等との関連でいっそう強まっていった。しかし、学校の依って立つべき〈非『学校』教育〉という基盤が父母・子ども自身によって軽視され、弱体化することによって、学校はそれまでの過剰な責任を果たせなくなってきている。……」¹³⁾

ここで言われている「家庭・父母の固有の教育力と責任」や「依存性」が何を意味するのかはさらに議論が必要だと思われるが、いずれにせよ、もし学校がこれまで「閉鎖的」であり、学校教育が依って立つ基盤のあり方に無頓着であって、その基盤が揺らぐ段になって、「さあ、（保護者を含めた）地域の人の協力が必要です、協力がなければやっていけません、だから地域の人たちご意見を下さい」といきなり言われても、地域の人たちはとまどうのではないのか、

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
ということである。

この問題は、学校評議員制度化の後、すぐに提案され、法整備が直ちに行われた、学校運営協議会の普及とも大きく関わってくることになる。

4-2 学校運営協議会制度の設立とその後の経過

学校評議員制度をさらに拡張し、会議に学校経営についての一定の権限を与えようとしたのが、学校運営協議会制度（文科省はこの協議会を有する学校を「コミュニティ・スクール」と呼んでいる）である。

このコミュニティ・スクールは、2000年に出された、当時の小渕首相の私的諮問機関である「教育改革国民会議」の委員であった、慶応義塾幼稚舎長（当時）の金子郁容氏の提案が嚆矢とされているが¹⁴⁾、同年12月の同会議の報告で、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」という提言が行われ、これを受けて、文科省では2004年度からモデル校を指定して、実践研究を始めた。この時期から、その後の日本の教育「改革」の大筋を方向付ける提案が、首相の私的諮問機関により出され、それを中教審が追認するというスタイルが踏襲されるようになった。これ自身、大変、憂慮されるべきことであるが、この会議の提案からコミュニティ・スクールの法改正を含めた制度化が進められた。

この国民会議の報告を受けて、2004年の3月4日に出された中教審の答申「今後の学校運営の管理のあり方について」では、「新たに保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って主体的に学校運営に参加するとともに、学校の裁量権を拡大する仕組みを制度的に確立し、新しい学校運営の選択肢の一つとして提供することも必要と考える。今後、こうした新しい学校運営の在り方について更に詳細な制度設計を行った上で、明確な法令上の根拠を与える必要がある。」と明記されることになった。

同答申では、この制度提案の理由として、ア. 充実した学校教育の実現には、学校・家庭・地域社会の連携・協力が不可欠であること、イ. 公立学校の運営に保護者や地域住民の参画を求めることは地方分権の流れに位置づけられるこ

と、ウ. 学校の教育方針の決定や教育活動の実践に、地域のニーズを的確かつ機動的に反映させるとともに、地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくりが進むことが期待されること、エ. 学校においては、保護者や地域住民に対する説明責任の意識が高まり、また、保護者や地域住民においては、学校教育の成果について自分たち一人一人も責任を負っているという自覚と意識が高まるなどの効果も期待されること、オ. 相互のコミュニケーションの活発化を通じた学校と地域との連携・協力の促進により、学校を核とした新しい地域社会づくりが広がっていくことも期待されること、などが挙げられている。

この答申を受け、同年の6月9日に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が改正、公布され、同年9月9日から施行された。この法改正では、同法に第47条の5が新設され、そこに学校経営に一定の権限をもった学校運営協議会の規定が盛り込まれた。

その内容を要約すると次のようになる。

- ア. 教育委員会は、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。
- イ. 学校運営協議会の委員は、その指定学校の所在する地域の住民、その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。
- ウ. 指定学校の校長は、その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。
- エ. 学校運営協議会は、当該指定学校の運営に関する事項について、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。
- オ. 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ことができる。
- カ. 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。

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）

キ、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。

この法改正を受けて、文科省は、同年、6月24日付で、同省の事務次官名で「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について」（通知）を全国の都道府県および指定都市の教育委員会と知事、市長あてに出している。（16文科初第429号平成16年6月24日、以下、429号通知と略記）

この429号通知では、法改正の理由を次のように述べている。

「公立学校の運営についての地域の住民や保護者等の意向等が多様化、高度化している状況に的確に対応し、公立学校教育に対する国民の信頼に添えていくためには、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の導入が必要である。このため、校長と地域の住民、保護者等が、共同して学校づくりを行うとともに、より透明で開かれた学校運営を進め、地域に信頼される学校づくりを実現する観点から、各教育委員会の判断により、地域の住民や保護者等が一定の権限を持って学校運営に参画する合議制の機関として学校運営協議会を設置することを可能とするものであること」。

このようにして制度化されたコミュニティ・スクールであったが、直ちに全国の多くの小学校、中学校、高校、支援学校などが指定を受けたのではなかった。文科省のホームページの記載によれば、2017年4月1日現在、全国3600校（内訳は、幼稚園、115園、小学校、2300校、中学校、1074校、義務教育学校、24校、中等教育学校、1校、高等学校、65校、特別支援学校、21校）がコミュニティ・スクールとして指定されている¹⁵⁾。

その後、制度の創設から、11年経った2015年（平成27年）3月4日、同年の1月15日に閣議決定によって設置された教育再生実行会議の第六次提言「『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する教育の在り方について」が出されて、その中でコミュニティ・スクールについて言及されている。それは「教育機関を核とした地域活性化」という表題がつけられ、国が「学校支援地域本部との一体的な推進に向けた支援に努める」こと、「全ての学校がコミ

ユニティ・スクール化に取り組み、地域と相互に連携・協働した活動を展開するための抜本的な方策を講じるとともに、コミュニティ・スクールの仕組みの必置について検討を進める。」というものであった。

この提言を受ける形で、同年の12月21日に出された中教審の答申「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」では、コミュニティ・スクールについて、いくつかの提言が行われている。そのなかで重要なものを取り上げると、ア.「学校運営協議会の目的として、学校を応援し、地域の実情を踏まえた特色ある学校づくりを進めていく役割を明確化する必要」、イ.「学校運営協議会において、地域住民や保護者等による学校支援に関する総合的企画・立案を行い、学校とこれらの人との連携・協力を促進していく仕組みとする必要」、ウ. 校長のリーダーシップの発揮の観点から、学校運営協議会委員の任命において、「校長の意見を反映する仕組みとする必要」、エ.「コミュニティ・スクールの導入により、地域との連携・協力体制が組織的・継続的に確立される」ので、「全ての学校がコミュニティ・スクールを目指すべきであり」、そのために、「学校又は委員会の自発的意思による設置が望ましいことなどを勧奨しつつ」、「教育委員会が積極的にコミュニティ・スクールの推進に努めていくような制度的位置づけを検討。」

そして、この答申をさらに受けた形で、2016年に地方教育行政の組織及び運営に関する法律が再度改正され、2017年4月1日より施行された。この改正では協議会の設置が教育委員会の努力目標にされた他、改正点のポイントは次の通りである。(47条の6)

ア. 学校運営協議会の目的にその学校の「運営への必要な支援に関する協議」という内容が加わったこと、イ. 学校運営協議会の委員について、任命の対象者に「地域学校協働活動推進員その他の対象学校の運営に資する活動を行う者」という項が加わったこと、エ. 学校運営協議会がその学校の運営や運営への必要な支援について、その学校に在籍する生徒、児童、幼児の保護者やその他の関係者の理解を深め、その学校の運営や運営への支援に対する協議会の協議の

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
結果に関する情報を積極的に提供するよう努めること。

なお、ここにある「地域学校協働活動推進員」とは、同時に改正された社会教育法にその規定が新設されている。つまり、この改正ではまず、同法第5条（市町村の教育委員会の事務）に第2項が新設され、同項で、地域住民が学校と協働して行う活動（同条第1項13～15号で規定するもの—例えば児童生徒に学習の機会を提供する活動など—の範囲内で）を「地域学校協働活動」と命名して、市町村の教育委員会にこの活動の実施のための協力体制の整備、普及、啓発などの措置を求めている。そして、第9条の7で、この活動の実施を図るために教育委員会が「地域学校協働活動推進員」を委嘱できるとしている。委嘱対象者は当然、地域住民ということになるだろう。

さて、この法改正あるいは、学校運営協議会の設立からの経緯を政府機関のドキュメントで辿ってみると、その目的が、学校の運営への保護者や地域の人たちによる直接参加、つまり学校のガバナンスへの参加という観点よりも、学校教育活動への支援の促進という観点にシフトしているといえる¹⁶⁾。さらに、学校運営及び学校運営協議会への校長の「強い」リーダーシップの下での、学校教育について地域社会からの効果的支援を受けるための制度ないし「装置」としての様相を帯びてきたともいえそうである。そこで、次節では改めて、この間の政策の展開に対して、市民の立場からどのような対応が必要なのかを考えてみたい。

5 市民が子どもの教育に関わるとは？

そこで、学校教育に対峙する市民の立場からの言及として、私事に亘り恐縮だが、筆者のPTA活動の経験について触れておきたい。先に取り上げた中教審答申「21世紀を展望する我が国の育の在り方について」が出された1996年から1998年までの3年間、筆者は大阪府吹田市内の居住地を校区とする小学校のPTA会長を3年間務めさせていただいた。そこで、2年間をかけて制度改正、規約改正を伴うPTA改革を会員の人たちと行い、新しい制度が立ち上がった年度も引き続き同職に留まり、改革の成果を見届けることができた。

同小学校では、当時、数年間に数十人の規模で児童数の急激な減少が起り、にも拘らず、PTAの委員の数は従来通りで、負担感や「やらされている感」が会員の間に募り始めた。そこで、改革を行うことが前会長からの引き継ぎ事項として伝えられた。この改革は他のところで紹介したので¹⁷⁾ 詳細な説明は割愛するが、筆者が一番念頭に置いたのが、「自発的に活動ができるPTAにすること」であった。当時の社会の風潮としては、「プライベートーション」（私事化）と呼ばれる事態が進行していて、地域にしても学校にしても既存の集団に対する帰属意識が薄れつつあるのではないかといわれ始めていた。そういう中でのPTA活動は、活動の趣旨や意義についての提案者側の明確な説明や実行する側の十分な理解を前提に、自分たちで決め、自分たちで動かすことのできる組織を目指そうとした。その結果、PTAの行事や活動については、ア、固定した部（学年部とか広報部など）を置かず、毎年の年度初めの運営委員会（活動の主体となる委員は全員が参加する）で、事前に行った会員からのアンケートを基にして白紙の状態からその年の活動の大筋を決めていく、イ、5人の有志の賛同者を得れば、期間を限定した特定の活動ができるようにする（任意活動と呼んだ）などの制度改革を行った。

その結果、学校教育を支援する活動については、例えば、英語に興味を持つ保護者が集まって、当時まだ試行的に行われていた総合的な学習の時間を利用して、2年生に英語の歌を指導して、生活発表会で発表したという活動や、地域の人に依頼して重機の借り入れとその操作を行ってもらい、校庭の空き地にピオトープを作るといった活動などが行われた。

この改革の議論の過程で、会員の間で、PTAは何のために、何をやるころなのか、という議論をかなり突き詰めて行く機会を得た。そこで、これは議論だけに終わってしまったのだが、いわゆるPTA活動、つまり社会教育関係団体としての活動については、有志の活動でいいのではないかと、ただ、学校教育に関わる当事者である保護者としては、クラスごとに何らかの形で代表を置く必要があるのではないかと、という観点であった。

また、保護者の会員のなかで、「PTAが任意団体であり、加入するかしない

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
かは任意である」というアナウンスを入学式の時に保護者にしてほしい」と主張する人もいた。これは、現在のPTAの制度的な位置づけからいうと「正論」なのであるが、保護者が集う組織がPTAしかない現状では、そのように簡単に割り切れないので、加入してほしいというしかない、というのが筆者の見解であった。

これには、保護者の側に自治組織がないという問題が背後に潜んでいる。はじめをめぐる問題や学校の統廃合に関わる問題など、保護者の意思を表明しなければならない事態というのは現実に起こりうるし、また、その時には、保護者一人ひとりが何らかの形で、子どもの教育のあり方（それは自分の子ども以外の子どもを含めてであるが）に向き合わざるを得ないのでないか。

その場合、自治というのは、単に意見を取りまとめて、一定の意思表示や、行動を起こせるということに留まらず、まずは保護者同士が、子育てに関わるお互いの課題を出し合いながら、それを全体の共通な課題に練り上げ、互いを個人として尊重し合い、お互いの「社会的立場」を自覚し、理解し合い、支え合えるような関係を作るといった営みを含むものであるはずだ。

そして、その関係のあり方は、学校の側つまり制度化された公教育を実際に担う側と、それに子どもを通わせあるいは、そのことによって社会の再生産という利益を受け取る市民の側からとの双方の視点で検討する必要がある（立場が異なれば主張が異なるのは当然のことである）。そしてそれを突き合わせた上で、どのように関係を調整し、対等な立場に立ち、共通の課題を見つけ、そのための解決策やさまざまな取り組みを学校の側と市民の側がそれぞれに行うというのが、基本的なあり方だと考えられる。

コミュニティ・スクールにいての文科省のホームページの記事のなかに、「熟議」というキーワードが記載されている。「熟慮とは多くの当事者による『熟慮』と『議論』を重ねながら課題解決を目指す対話のことで、活発な議論により、的確に多くの人の意見を反映することができます。」という記述がある。その具体的なプロセスとしては、ア、多くの当事者（保護者、教職員、地域住民等）が集まり、『学校や地域の課題』を共有し、イ、そのことについて学習・「熟慮」

し、「議論」をすることにより、ウ. 互いの立場や果たすべき役割の理解を深めるとともに、エ. それぞれの役割に応じた解決策が洗練され、オ. それぞれが納得して自分の役割りを果たすようになる」としている。その具体的なテーマとして、「子供たちがどう育ってほしいか、教育に地域の力をどう生かすか、学校と地域が一緒にやれることは、いじめを撲滅させるには、学力を向上させるには、統合する学校の子供たちのためにできること……」など12のテーマ例が挙げられている。さらに60分の「熟議」展開例が紹介されている¹⁸⁾。

この「熟議」という言葉は、2011年7月5日に公表された文科省の「学校運営の改善のあり方等に関する調査研究協力者会議」の報告書「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」のなかで提案されている。特に、同報告書では、目指すべき学校運営の在り方として、ア. 学校と地域の人々との間での目標（子ども像）の共有、イ. 地域の人々の学校運営への参画、つまり、教職員、保護者、地域住民等が、共有した「子ども像」を実現するため、それぞれが果たすべき具体的かつ明確な目標を設定した上で、当事者意識と高いモチベーションが生まれることが指摘されている。また、学校運営に備えるべき機能として、ウ. 関係者が当事者意識をもって「熟議（熟慮と議論）を重ねることが必要とされ」ている¹⁹⁾。

「子ども像」を共有すること、教育のための課題を共有すること、それに基づいて、実際の解決策を講じること、これらは、保護者同士の関係を作っていく上でも非常に重要なことである。ただ、問題はその際に、それぞれの「社会的立場」が違う個々人が子育てについてのそれぞれの課題を出し合い、相互に理解し合い、お互いにお互いを尊重しながら、一定の方向性や合意をどのように形成していけるのかということである。これは文字通り、保護者という学校教育の一方の当事者の自治の問題であると同時に、この連携に関わる学校及び地域社会の基本的な課題でもある。そしてそれは、結局は、私たちがどのような社会を創っていくのかという課題に直結するテーマでもある。

学校評議員制度から始まる一連の学校、家庭・地域社会の連携の政策展開は、同時に、日本が21世紀の格差社会に移行していく時期でもあった。現在、子ど

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）

もの貧困、ひとり親家庭の問題、子育て支援、待機児童解消問題、特別支援教育の実施、外国人の子どもの教育をめぐる問題など、子育てや子どもの教育に関わっては、さまざまな課題への対応が改めて求められ、それらに対応する法制度の整備も完ぺきではないにせよ、徐々に行われているところである。それだからこそ、学校と学校外の連携がこれまで以上に叫ばれることになる。ただ、その際に、上記のような社会の状況のなかで、「社会的立場」の異なる人たちが当事者として集まり、連携を行う際に、どのようにして相互尊重、相互理解のめざした人間関係を作っていくのかということが、まず、問われなければならない。そしてそれは、当事者からの主体性のみを社会的な文脈を捨象したところで、一方的に問いかければよいというものはない。

例えば、学校と保護者との関係一つを取ってみても、長い間、保護者や子どもが学校に対して一定の当事者としての権限を持つことができなかった、あるいはそのような制度的な担保がなかったという事情、例えば、教育委員会の公選制は1948年から1956年までの間であったこと、1997年のOECDの報告書に記載があるように、「日本では個々の学校は管理機構を有していない——それゆえもちろん、親は代表権を有していない」²⁰と指摘されるような状況であった。

また、PTA活動における学校主導のあり方やジェンダー・バイアスの存在、保護者同士での階層差や文化的資本の質、量における違いなど、ハードルはいくつも存在する。保護者の立場からすれば、そのようななかで学校（校長）主導による、あるいは地域社会の特定の人々のリーダーシップの下で、このような視点でことが運ばれるかどうか気がかりなところである。また、保護者自身として、こうした立場の違いを理解しながら、学校に対して、あるいは学校運営協議会に対してどのように対峙していけばいいのか、という課題に改めて向き合わなければならないことになる。

こうした課題の立て方、方向性は、先にも述べたように、学校、家庭、地域社会の連携の基礎に据えられなければならない。今、これは市民の側の課題であると述べたが、先にも少し触れたように、本当は、関係当事者全体に共有さ

れなければならない事柄であり、なおかつ、その達成にはさまざまな困難が伴うことも事実である。しかし、学校、家庭、社会の連携という課題はそのような射程を持つ、きわめて重い課題であることを改めて確認する必要がある。そして、そのための手立てや、制度設計が今度は行政の側の責任となでるだろう。

とりえあえずの「むすび」として

筆者が、PTAをはじめとした地域で子どもの教育に関わった活動を行っている絶えず思ったのは、地域の子どもの課題を地域の人たちが共有して、そのなかで、最重要な課題を抽出して、その課題についての啓発を深め、それぞれの立場で何をやれるかを吟味し、それを日々の活動に活かしていく、そしてさらに次の課題に出会い、さらにその解決を模索していく、という営みが必要であるということであった。そして、その営みをリードしていくのは、現状ではやはり学校からの発信であり、課題を抱えた子どもを支援する経験や見識、スキルを持った人たちであるといわざるを得ない。その意味で、学校がリードして子どもたちの学校を含めた地域社会での学びを深化させ、地域での教育環境を向上させ、それを地域の活性化につなげるというのは、いわば正攻法だといえる。そして、そこで子どもの抱える課題をどのような視点で理解し、それを教師や保護者、地域社会の課題として焦点化していくには、実際にはいくつものハードルが存在することも痛感しているところである。それは、子どもについての課題を考えていくと、どうしても大人自身の生活のあり方や生き方の問題に行きつかざるを得ないからだ。従ってコミュニティ・スクールはそれを担う有効な制度としての可能性を持つことも理解できる。ただ、これまで論じてきたように、「社会的立場」の違いのなかでどのような相互理解や課題の共有の中からの活動の展開という視点を絶えず堅持しないと、地域の活動があらぬ方向へ進むとも限らない。また、子ども観の共有にしても、現実には、地域で子どものための活動を熱心に展開している人たちと学校のそれとが必ずしも一致するわけでもないし、むしろその齟齬からいろいろな困難が生ずることもあり得る。本稿では、地域社会での連携の必要性を認めつつも、そこにあるさま

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）
ざまな「困難さを伴うけれど重要な」課題を示唆することによって、むしろ、
実りのある連携を模索するための端緒としたいために執筆した。コミュニティ・
スクール設置の政策の経過の記述に枚数を費やし、肝心の部分の展開がま
だまだ不十分であるが、紙数の都合もあって、ここで「とりあえずの」むすび
としたい。

注

- 1) 「〔特論〕学校を糾弾するまえに—大人と子どもの関係史の視点から」（佐伯、汐見、佐藤編『学校の再生をめざして 1 学校を問う』、東京大学出版会、1992年所収）164頁
- 2) 同、167頁
- 3) 同、179～181頁
- 4) 同、181頁、なお、「女、子どもが足手まといだった」、という記述については、検討が必要だが、ここでは原文のまま引用した。
- 5) 同、186頁
- 6) JOHN DEWEY THE MIDDLE WORKS, 1899-1901 (SOUTHERN ILLINOIS UNIVERSITY PRESS) pp.7～8 デューイ・河村望訳『学校と社会・経験と教育』（人間の科学社、2000年）16～17頁 なお、翻訳には変更を加えている。
- 7) 日教組教育制度検討委員会・梅根悟編『続日本の教育をどう改めるべきか』（頤草書房、1973）、44～47頁
- 8) 広田照幸『日本人のしつけは衰退したか「教育する家族」のゆくえ』（講談社現代新書、1999年）などを参照。
- 9) 同、20頁
- 10) この答申に呼応するように兵庫県では1998年度から「トライやるウィーク」という中学生が5日間職場体験を行うという教育活動を開始した。
- 11) 山田昌弘「家族の個人化」（日本社会学会編『社会学評論』第54巻4号、2004年、所収、広田照幸編著『リーディングス日本の教育と社会 3 子育て・しつけ』日本図書センター、2006年、再録）参照。
- 12) 文部省編『平成12年度 我が国の文教施策 文化立国に向けて』33頁
- 13) 今橋盛勝「父母の参加と学校改革」佐伯胖他編『岩波講座2 現代の教育 学校像の模索』（岩波書店、1998年）、307頁
- 14) 1999年に出版された、佐藤晴雄編『地域社会・家庭を結ぶ学校経営—新しいコミュニティ・スクールの構図をどう描くか』（東洋館出版社）のなかで、佐藤によって、1940年代のアメリカのコミュニティ・スクールについて、オルセンの所論の紹介が行われている。（同書、18頁）また、日本でのこの時期のコミュニティ・スクールの政策立案過程については、黒崎勲『新しいタイプの公立学校—コミュニティ・スクール立案家庭と選択による

学校改革』（同時代社、2004年）、佐藤晴雄『コミュニティ・スクールの成果と展望』ミネルヴァ書房、2017年など参照。

- 15) http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1311425.htm 2017年9月2日確認
- 16) この政策の推移についても、黒崎（2004年）、佐藤（2017年）などに詳しい経過の分析、研究の成果の記載がある。なお、黒崎（2004、53頁）では、2004年の中教審の答申内容が、学校の運営を教育委員会の権限外に置くというあり方ではなくて、教育委員会の指定する学校が運営協議会を作って行うというあり方は文科省科学省のイニシアティブによる改革の範囲にとどめようとするものだという指摘がある。
- 17) 山本冬彦「地域とPTA活動をめぐって」子ども情報研究センター編 はらっぱ 第191号 1999年、山本冬彦「地域からの教育改革と教育参加」国民教育文化総合研究所編『教育と文化』13号 2000年
- 18) 注15に同じ
- 19) http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/07/06/1307985_1_1.pdf 2017年9月3日確認
- 20) OECD教育研究革新センター・中嶋他訳『親の学校参加 良きパートナーとして』（学文社、1998年）40頁

参考文献

- ・佐伯、汐見、佐藤編『学校の再生をめざして 1 学校を問う』、東京大学出版会、1992年
- ・日教組教育制度検討委員会 梅根悟編『続日本の教育をどう改めるべきか』（頤草書房、1973）
- ・大田堯『地域の中で教育を問う』新評論、1989年
- ・永岡順、岡田真文編『新学校教育全集21 学校経営』ぎょうせい、1995年
- ・小島弘道編『日本の教育課題7 学校と親・地域』東京法令出版、1997年
- ・佐藤晴雄編『地域社会・家庭と結ぶ学校経営』東洋館出版社、1999年
- ・OECD教育研究革新センター・中嶋他訳『親の学校参加 良きパートナーとして』（学文社、1998年）
- ・黒崎勲『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、2004年）
- ・大神田賢次『日本初の地域運営学校—五反野小学校の挑戦』長崎出版、2005年
- ・佐藤晴雄編著『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、2010年
- ・春日市教育委員会・春日市小中学校編著『コミュニティ・スクールの底力』北大路書房、2014年

学校経営・学校支援と市民の学校参加—コミュニティ・スクールと関連して（山本）

- ・春日市教育委員会・春日市小中学校編著『市民とともに歩み続けるコミュニティ・スクール』ぎょうせい, 2017年
- ・佐藤晴雄『コミュニティ・スクール—「地域とともにある学校づくり」の実現のために』エイデル研究所, 2016年
- ・仲田康一『コミュニティ・スクールのポリティクス—学校運営協議会における保護者の位置』勁草書房, 2015年
- ・佐藤晴雄『コミュニティ・スクールの成果と展望』ミネルヴァ書房, 2017年
- ・勝野充行『子どもの権利と教育の創造—教育の住民自治論への模索』教育史史料出版会, 1992年
- ・勝野充行『「教育改革」と教育の住民自治』教育史料出版会, 2001年
- ・広田照幸『日本人のしつけは衰退したか「教育する家族のゆくえ」』（講談社現代新書, 1999年）
- ・広田照幸『シリーズ思考のフロンティア 教育』岩波書店, 2004年
- ・広田照幸編『自由への問い5 教育』岩波書店, 2009年
- ・山本冬彦「地域とPTA 活動をめぐって」子ども情報研究センター編 はらっぱ 第191号, 1999年
- ・山本冬彦「地域からの教育改革と教育参加」国民教育文化総合研究所編『教育と文化』13号, 2000年
- ・山本冬彦「学校教育と学校外教育との関連を考える—特にPTA 活動の現状をめぐって」『関西大学教職課程研究センター年』15号, 2001年
- ・山本冬彦「学校と学校外の連携についての基本的課題」関西大学教育学会編「教育科学セミナー」関西大学教育学会編『教育科学セミナー』33号, 2002年
- ・山本冬彦「学校と学校外の連携についての基本的課題Ⅱ—特に学校評議員制度と学校参加をめぐって」関西大学教育学会編『教育科学セミナー』34号, 2003年