

# 保護者・地域住民の教育要求と 学校・教職員の関係についての予備的考察

学校開発政策コース 三浦智子

Preliminary Study on Idea of Accountability for Parents

Satoko MIURA

Educational reform since 1970's has tried to make schools open to the community.

In this paper, firstly, I confirm the transition of this reform and indicate that the idea behind the reform has changed on the way. At the beginning, this reform aimed to reflect the demand of parents in school administration. But, with stepwise implementation of making two days off per week in schools, it changed to aim at making schools to use support by parents and community in order to downsize schools' work. In addition, in the era of decentralization, the leadership of Principal was made strengthened, and, Principal was expected to face the demands of parents and the community.

Secondly, I indicate that this trend of school reform has discouraged teachers from cooperation, in the result, it may have been difficult to share the demand of parents which is figured out by teachers in school administration. Finally, I show the research issue about democratic school management.

## 目次

- 1 課題設定
- 2 学校教育における保護者・地域住民の位置づけ
- 3 学校経営改革における政策理念の「転換」
  - A 臨時教育審議会における「開かれた学校」の提唱
  - B 中央教育審議会答申『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）における「開かれた学校」の再定義
  - C 地方分権改革下における「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の学校組織改革の論点
  - D 中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』における「学校評議員制度」の提唱
- 4 保護者・地域住民の教育要求の把握・反映にかかる学校組織経営の課題

## 1 課題設定

親の学校参加は、その必要性が主張されるようになって久しい。こうした主張は1970年代後半に盛んとなり、学校教育における親の教育権の存在を明確にし

たとされる。さらにその後、臨時教育審議会による「開かれた学校」づくりの提唱を契機として、学校の画一性を排し特色ある学校を目指す政策動向が強められたが、具体的には、学校教育施設の開放、保護者・住民に開かれた学校経営、地域教育機関のネットワークの形成といったことが求められる中で、保護者・地域と学校との関係は変容を遂げてきたものと思われる。

ただ、保護者・地域住民と学校との関係、中でも、学校的意思決定に保護者・地域住民の教育要求を反映させる取組みに関しては、今日においては校長裁量の拡大や学校評議員制度の導入が提唱され、新たな仕組みとして整備されたかと思えば、その効果が十分に検証されないうちに、地域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、一部の学校に学校運営協議会を設置する制度が加えて整備されたり、あるいは、学校支援地域本部事業の開始に見られるように、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子どもを育てる体制を整え、学校教育の充実、生涯学習社会の実現、地域の教育力の向上を目指すといった動向さえ見受けられる。「開かれた学校」づくりということが研究の上でも多様な意味合いで用いられるようになり、学校現場においても学校の意思決

定に保護者・地域住民の意向を反映させるための民主的な意思決定ということよりも、学校経営あるいは学校教育活動に対する保護者・地域住民の支援を求めることについての期待の方がより高まっている実態があるようにも思われるのである。

臨時教育審議会答申において、「保護者・地域住民に開かれた学校経営」の促進が提唱されたことに端を発する学校経営改革は、どのような経緯を経て、今日のような状況を迎えることとなったのか。本稿では、まず、臨時教育審議会答申以降の学校経営改革にかかる政策理念の変遷について、各審議会答申や議事録の内容を改めて検討する作業を通じて、今日における学校経営改革の意義を再確認する。その上で、今後の学校組織研究上の課題を提示する。

## 2 学校教育における保護者・地域住民の位置づけ

我が国における保護者・地域住民と学校との関係は、学校経営をめぐる政策動向とともに変化しつつあると言えるだろう。

明治期の公教育制度の成立以来、戦後教育改革が行われてもなお、学校教育における国民の「客体意識」が根強く存在していたが、1970年代後半から学校教育における人権侵害などが問題視されるようになると、子どもの人権・学習権を代弁する親がより積極的に学校教育に関与する必要性が指摘されるようになったという。教師の専門性に対する懐疑を契機とし、親の教育権を主張する立場から、保護者・地域住民の学校教育参加のあり方が追究されるようになったということである（岩永2000）。

このように、学校教育における国民の客体意識の転換、保護者・地域住民の「客体」からの離脱が図られる傍ら、画一的な学校教育を見直し、学校の活性化を図るという観点から、1987年の臨時教育審議会第三次答申において初めて「開かれた学校づくり」が政策課題として位置づけられる。これは、①学校施設の開放、②保護者・地域住民に開かれた経営、③地域教育機関のネットワークの形成といった要素からなるもので、「学校・家庭・地域社会の連携」という概念に基づき、学校を拠点とした生涯学習社会を形成し多様性に応じた学校の取組みを促進するために、具体的には、教職員間の信頼関係や学校の責任体制（保護者・地域住民の意向等を適切に把握し、責任をもって対処する）、校長の指導力の向上等が必要とされたのである。その後、中央教育審議会においてもこの「開かれた学校」

づくりの推進について審議が重ねられた。そして、1998年の中央教育審議会答申においては学校評議員制度の導入、さらに2004年の中央教育審議会答申においては学校運営協議会の設置が提言されている。

以上のような各審議会の提言に基づく一連の学校経営改革に関して、岩永（2000）は、学校評議員の設置下において保護者・地域住民は「学校教育を円滑に展開するために必要な資源」として捉えられ、学校経営の「主体」というよりも「対象」ないしは「手段」といった位置づけに留まっているという現状を指摘している。しかし、岩永（2000）が指摘するこうした実態は、単に、新たに導入された学校評議員制度等が十分に浸透・機能していないということではなく、「開かれた学校」づくりの一層の推進を図るものとして捉えられてきたところの近年の学校経営にかかる制度改革それ自体が、保護者・地域住民を学校経営の「主体」と捉えるよりも、学校経営の「資源」として捉える傾向を強めてきていることの帰結であるように考えられる。1970年代後半以降の学校経営改革は、親の学校参加の促進、あるいは「開かれた学校」づくりを追求する一連の取組みとして捉えられてきたが、今日までの間にその政策理念に「転換」が生じ、臨教審が提唱した「開かれた学校」の理念から乖離する形で変容を遂げてきたと捉える方が適切ではないかと思われるのである。

## 3 学校経営改革における政策理念の「転換」

学校経営に保護者・地域住民の意向を反映させようという「開かれた学校」づくりを目的とした一連の学校経営改革において政策理念の「転換」が生じていたとするならば、これはいつ、どのように生じたものであるのだろうか。ここでは、臨時教育審議会及び中央教育審議会において展開された議論を辿る作業を通じて、背景にある政策理念の整理を試みることにより、学校経営改革の変遷と今日における意義を明確にすることとしたい。

周知のように、学校教育法施行規則に規定される学校評議員とは、校長の推薦により設置者が委嘱するものであり、校長の求めに応じて学校運営に関して意見を述べるものである。よって、岩永（2000）が指摘するところの学校評議員制度下における保護者・地域住民の実態、すなわち「学校教育を円滑に展開するために必要な資源」として捉えられ、学校経営の「主体」というよりも「対象」ないしは「手段」といった位置

づけに留まっているという現状は、こうした学校評議員の法的性格に起因する問題とも言えるだろう。学校評議員制度の導入は「保護者・地域住民に開かれた経営」を目指す改革路線の延長線上にあるように捉えられ、論じられてきた。1998年の中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』においても、「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」学校評議員を設けることができるよう検討することが必要であると明記されている。しかし、学校評議員は校長の求めに応じて意見を述べることでとされている点で、評議員の主体性が十分に確保されず、また、学校評議員の選任は校長の推薦によってなされることから、学校評議員の保護者・地域住民に対する代表性も十分に確保されているとは言い難い。さらに、保護者・地域住民と学校との関係において、校長を学校組織の“窓口”あるいは“ゲートキーパー”として位置づける構図を前提としているように考えられ、日常の教育活動における教職員－保護者・住民間の関係をどのように位置づけているのか不明である。

臨教審以降「開かれた学校」づくりという改革目標が掲げられる中で、なぜこのような法的性格を持つ学校評議員制度が設計・導入されるに至ったのであろうか。

#### A 臨時教育審議会における「開かれた学校」の提唱

「開かれた学校」づくりが初めて提唱されたのは、臨時教育審議会の第三次答申である。「臨時教育審議会の提言の射程距離」は平成5年ごろまでであり、「少なくとも、平成7年4月の与謝野馨文部大臣の中央教育審議会に対する『21世紀を展望した我が国の教育のあり方について』の諮問は、新たな観点からなされたものと見ることができる」と指摘されるところである(渡部2006:373)。ただ、「文部省の政策主体としての自負、臨時教育審議会の設置の経緯・その一部委員に対する反発を含む感情などにより、臨時教育審議会に対する文部省の距離感は、大きかった」とされる一方で、平成12年度文部科学白書において、「現場の自主性を尊重した学校づくりの促進」等を含む「現在進めている一連の教育改革では、基本的には臨時教育審議会の答申を受けて、その後の社会の変化などにも柔軟に対応しながら行っているもの」と述べられていること等から窺えるように、臨時教育審議会答申は、これ

により「文部省に改革の機運とその萌芽の施策が芽生えつつあったことは否定すべきでない」と評価されている側面もある(渡部2006:371-373)。

そこで、後の教育改革を方向づけることとなった「開かれた学校」づくりとは、臨時教育審議会答申においてどのように定義されたものであったのか、まず、実際の臨時教育審議会答申の文言を引用しながら確認する。

#### (臨時教育審議会 第三次答申)

### 第2章 初等中等教育の改革

#### 第5節 開かれた学校と管理・運営の確立

##### (1) 学校の活性化のための新しい課題

生涯学習体系への移行の観点から、学校の施設・機能を地域住民に開放することは重要である。また、情報化・国際化をはじめ今日の社会・経済などの変化は著しく、こうしたなかで新たな要請も生じている。これらの要請に対応するため、学校を地域社会の共同財産としての観点から見直し、学校・家庭・地域社会の協力関係を確立する。

ア. 地域社会の共同の施設としての観点に立って学校施設の開放を進めるとともに、学校とその他の教育機関が全体として有効な役割分担と緊密な協力関係を有し、発展することができるよう、地域の教育機関全体の効率的なネットワークの形成を図る。

イ. 学校は、家庭・地域社会などに対して努めて開かれたものとし、その教育について理解を得るようにするとともに、家庭・地域社会の建設的な意見をその運営に反映させるなどしてそれらとの連携を密にし、その教育力の向上にさらに努力する。

…中略…

従来いわれてきた「開かれた学校」は、学校施設の地域社会への開放というような比較的狭義の意味でとらえられがちであった。しかし、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等への開放、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。

…中略…

学校・家庭・地域社会は、児童・生徒の立場を中心としてその責務と役割を果たすため、本来の機能の充実を図るとともに、有機的連携、相互協力を努力する必要がある。このため、学校は教育方針等について、保護者に積極的に説明するなど十分な情報の提供を行い、また、保護者や地域住民の意見を学校の運営に生かすように努めるなど保護者や地域住民に対してより開かれた学校経営を心がけなければならない。

以上の記述から、「開かれた学校」とは、臨時教育審議会答申以前は「学校施設の地域社会への開放」という狭義の意味で捉えられるものであったのが、臨時教育答申以後は、「学校の管理・運営への地域・保護者の意見の反映（開かれた学校経営）」や「他の教育・研究・文化・スポーツ施設等とのネットワーク」といった意味も含めた概念として受容されることとなったということがわかる。社会変動を背景とした学校教育への様々な要請を受け、画一的な学校教育を見直す観点から、「学校の管理・運営への地域・保護者の意見の反映（開かれた学校経営）」が有効であると認識されていたものと理解できよう。

また、この段階で、「開かれた学校」づくりを実現する上で学校裁量の拡大や校長権限の拡大といったことが必要となる旨の提唱がなされた形跡は特に見受けられない。校長の職務について触れられている部分としては以下の箇所を挙げることができるが、これは校長を学校組織の“責任者”として位置付け、その指導力が十分に発揮されることが必要であるとの記述であり、教職員と児童・生徒・父母等の間における信頼関係の上に成り立つものであるとされている。

（臨時教育審議会 第二次答申）

#### 第 4 部 教育行財政改革の基本方針

##### 第 3 節 学校の管理・運営の改善

教師が常に自らを磨き、教育者としての能力を向上させていくためには、教師相互間に深い信頼と尊敬の気持ちが通い合っていることが重要であり、また、この信頼関係の確立は、教職員と児童・生徒・父母等の間でも重要である。

学校が、活力と規律を維持するためには、この

相互信頼の基盤の上に、各学校に責任体制と校長の指導力が確立されていることが重要である。

…中略…

校長の職務権限は、学校教育法等に明定されているが、実態としてはこの権限が十分に正しく生かされず、校長としての指導力が発揮されていない傾向がみられる。この原因は、学校の序列化と順送り人事の問題、教員および教員組織の在り方を含め種々あるが、校長に登用される年齢が高齢化し、一校での在職期間も短くなっていることにも問題がある。

このため、都道府県および政令指定都市の教育委員会は、校長の在職期間の長期化、優れた指導力をもつ若手教員の管理職登用の促進を図る必要がある。また、校内の組織体制の見直しによる校長を中心とする責任体制の確立、校長の教員人事に対する意見具申の一層の活用等に努めることも必要である。

（臨時教育審議会 第三次答申）

#### 第 2 章 初等中等教育の改革

##### 第 5 節 開かれた学校と管理・運営の確立

(3) 学校の管理・運営の確立と生徒指導の課題

…中略…

ア. 校長は、学校の管理・運営の直接の責任者として、教育委員会等と密接な連絡をとりながら、地域社会全体の教育力の向上の中で、学校教育がその目的を十分に達成できるようその職務の円滑な遂行に努力する必要がある。…中略…

校長は、学校の直接的責任者として重大な責務を有している。第二次答申では、校長が適切にその職務を遂行し得るよう、校長の指導力の確立のための方策を提言した。しかし、最も重要なことは、幅広い人間性、教員として長年にわたる教育活動の蓄積や自己研鑽等を通じて得られる高度の職務遂行能力、そしてそれらを基盤として得られる信頼感である。校長には、今後とも信頼感を高めつつ、その職務に邁進することを期待したい。

また、学校においては、教員とともに事務その他の校務に従事する職員も重要な役割を担っており、今後さらに校長、教員、事務職員等が一体となって円滑な学校の運営がなされるようにする必要がある。

## B 中央教育審議会答申『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）における「開かれた学校」の再定義

臨時教育審議会答申が出された後、文部大臣は、我が国における社会の大きな変化や受験競争の過熱化、いじめや高校拒否の問題等を背景として、また、段階的に進められてきた学校週5日制の在り方や、個性を伸長する教育・学校間接続の改善について検討する必要性から、「子どもたちの人間形成は、学校・家庭及び地域社会の全体を通して行われるという教育の基本に立ち返り、それぞれの教育の役割と連携の在り方」について、1995年に中央教育審議会に対して諮問を行った。そして、中央教育審議会では、①今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方、②一人一人の能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善、③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、について審議が行われ、1996年7月に「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）が出された。

学校・家庭・地域社会の連携に関しては、以下のような提言がなされている。

### 第4章 学校・家庭・地域社会の連携 （開かれた学校）

学校が社会に対して閉鎖的であるという指摘はしばしば耳にするところである。学校や地域によって事情は異なり、この指摘の当否を一律に断定すべきではないが、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。

そこで、まず、学校は、自らをできるだけ開かれたものとし、かつ地域コミュニティーにおけるその役割を適切に果たすため、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必要があると考える。特に、いじめ・登校拒否の問題などでの学校の対応ぶりを見ていると、学校内での出来事や学校としての取組などをできるだけ外部に漏らすまいとする傾向が強いように感じられることがある。学校は、家庭

や地域社会との連携・協力で積極的にあってほしい。

また、学校がその教育活動を展開するに当たっては、もっと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ってほしいと考える。例えば、地域の人々を非常勤講師として採用したり、あるいは、地域の人々や保護者に学校ボランティアとして協力してもらうなどの努力を一層すべきである。

さらに、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必要がある。

…中略…

このような取組を通じて、学校が家庭や地域社会にとって垣根の低い、開かれたものとなることは、学校の教育活動をより多彩で活発なものにするとともに、家庭や地域の人々の学校に対する理解をより深めることに大いに資するものとする。

### （学校のスリム化）

学校・家庭・地域社会の連携と適切な役割分担を進めていく中で、学校がその本来の役割をより有効に果たすとともに、学校・家庭・地域社会における教育のバランスをよりよくしていくことは極めて大切なことであり、こうした観点から、学校が今行っている教育活動についても常に見直しを行い、改めるべき点は改めていく必要がある。こうした見直しを行うに当たっては、我が国の子供たちの生活において、時間的にも心理的にも学校の占める比重が家庭や地域社会に比して高く、そのことが子供たちに学校外での生活体験や自然体験の機会を少なくしているとも考えられる現状を踏まえることが必要である。

このような考えの下に、二点指摘しておきたい。その一つは、現在、家庭や地域によりその実態は異なるものの、日常生活におけるしつけ、学校外での巡回補導指導など、本来家庭や地域社会で担うべきであり、むしろ家庭や地域社会で担った方がよりよい効果が得られるものを学校が担っている現状があるということである。これらについては、家庭や地域社会での条件整備の状況も勘案しつつ、家庭や地域社会が積極的に役割を担っていくことを促していくことが必要であると考えられる。

二つ目として、部活動の問題がある。部活動は、

教育活動の一環として、学級や学年を離れて子供たちが自発的・自主的に活動を組織し展開されるものであり、子供の体と心の発達や仲間づくり、教科を離れた教員との触れ合いの場として意義を有しているものである。しかしながら、学校が全ての子供に対して部活動への参加を義務づけ画一的に活動を強制したり、それぞれの部において、勝利至上主義的な考え方から休日もほとんどなく長時間にわたる活動を子供たちに強制するような一部の在り方は改善を図っていく必要がある。また、地域社会における条件整備を進めつつ、指導に際して地域の人々の協力を得るなど地域の教育力の活用を図ったり、地域において活発な文化・スポーツ活動が行われており学校に指導者がいない場合など、地域社会にゆだねることが適切かつ可能なものはゆだねていくことも必要であると考えられる。

ここでは、臨時教育審議会答申で提言された時とは異なる視点から「開かれた学校」づくりが提言されていることが注目されよう。すなわち、保護者・地域住民への情報公開や、保護者・地域の学校教育に対する意見等の聴取・反映、学校施設の開放といったことと併せて「地域の教育力や家庭・地域の支援の活用」ということが提言されているのである。そして、これらに加え、学校週5日制の段階的实施を背景とした「学校のスリム化」、すなわち、本来家庭や地域社会で担うべき教育活動を学校が担っている現状を改善すべきであるということが提言されている。学校週5日制の実施に関しては、臨時教育審議会においても「ゆとり教育」の必要性が提唱されているように肯定的であったものと理解できるが、しかし、そこには学校・家庭・地域の連携による「学校のスリム化」の促進といった論理が展開されている様子は見受けられなかった<sup>1)</sup>。この中央教育審議会答申における「開かれた学校」づくりの提言は、臨時教育審議会が提唱した保護者・地域住民に開かれた学校経営、すなわち、家庭・地域の学校に対する理解の促進や学校運営における家庭・地域の意見の反映といった課題についての言及はなく、教育活動支援にかかるボランティア等の活用など学校・家庭・地域の連携という側面に重点を置いたものとなっている点で、「開かれた学校」づくりに向けた改革の方向性にやや変化が見られるということである。学校教育の画一化を是正する観点から提言された「開かれた学校」づくりが、保護者・地域住民を「主体」とした学校づくりを目指すというよりも、これを

「資源」として活用した学校づくりを目指す傾向を強めたのは、この時期ではないかと考えられる。

### C 地方分権改革下における「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の学校組織改革の論点

こうした改革の方向性も、地方分権改革に伴って再び変化が見られるようになる。

「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」は、教育委員会制度の発足50周年を迎えることを契機として、社会の変化・進展への対応と、地方分権の流れの中で住民の多様なニーズに応じ、総合的かつ積極的な地方教育行政が展開できるシステムづくりを目指すため、地方教育行政制度の見直しを図り、教育委員会—学校—地域の関係の在り方について検討を行ったもので、1997年9月に論点整理が出されている。地方分権推進委員会が第一次、第二次勧告を出した時期（1996年12月、1997年7月）にも重なり、「地方分権」の流れに応じた地方教育行政システムを目指すということを明確に打ち出した内容となっている。具体的には、学校の経営責任の明確化を図り自主性・自律性を確立させるために、教育委員会と学校との関係を見直し、各学校において特色のある、創意工夫を凝らした学校経営を促し、支援することが教育委員会の重要な役割であるとした上で、学校予算の編成の在り方や校長の執行権限の拡大を検討する必要性が指摘されたほか、地域住民と教育委員会、学校との関係に関して、学校が地域住民や保護者の意向を把握・反映する仕組みや苦情処理等の在り方を検討する必要性、また、教育行政への地域住民の意向反映方策の検討とともに、例えば、教員を地域の企業等で研修させたり、地域住民や保護者に学校ボランティアとして部活動や社会見学などにおいて協力を得るなど、学校や教育委員会が積極的に地域の活力を教育行政に導入していくことについての検討の必要性が指摘された。

ここでは、「学校が地域住民や保護者の意向を把握・反映する仕組みや苦情処理等の在り方を検討する必要性」あるいは「教育行政への地域住民の意向反映方策」と、「学校や教育委員会が積極的に地域の活力を教育行政に導入していくこと」とを区別した現状認識及び見直しの方向性の提示がなされていることに注目したい。先述の中央教育審議会第一次答申（1996年7月）では、保護者・地域住民の意向を反映した学校経営に関する提言はやや影を潜め、地域の教育力の活

用を重視する印象が強かったが、教育委員会制度の見直しや地方分権改革の流れの中で、再度、「学校が地域住民や保護者の意向を把握・反映する仕組み」を検討する必要性や「教育行政への地域住民の意向反映方策」の検討の必要性が提言されている。これは、地方分権改革に伴って教育委員会の活性化について検討・議論がなされる中で、単に、学校の閉鎖性を改めることによって学校の画一性を排し特色化を図るというのみならず、地域の実態、保護者・地域の教育要求に応じた学校教育を展開させる、すなわち、教育委員会制度の本来の機能を十分に発揮させるために、地方教育行政の執行に対する民主的統制の仕組みを整備するという意味で「開かれた学校」づくり（保護者・地域住民に開かれた学校経営）が捉え直されたものと理解することができる。

#### D 中央教育審議会答申『今後の地方教育行政の在り方について』における「学校評議員制度」の提唱

「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の論点整理が出された1997年9月には、文部大臣より中央教育審議会に対し、①主体的かつ積極的な地方教育行政の展開方策、②学校教育機関の役割と運営の在り方、③地域住民との連携協力、について諮問がなされ、1998年9月に答申が出された。

この答申では、教育課程の基準や学級編制等に関して、国や都道府県の関与を縮減し、教育委員会制度の在り方に関しても、教育長の任命承認制度を廃止するなど、教育委員会が地域の要望に対応できるための工夫の必要性が指摘された。また、公立学校が地域の教育機関として、家庭や地域の要請に応じ、できる限り各学校の判断によって自主的・自律的に特色ある学校教育活動を展開できるようにする観点から、教育委員会と学校との関係を見直して学校裁量権限の拡大を図ることに加え、学校運営が校長の教育方針の下に組織的、機動的に行われるよう、主任制、職員会議の法令上の位置付け、在り方等を含め学校運営組織の適正化を図ること、さらに、地域住民の意向を把握し反映し、その協力を得て学校運営を行うため、「学校評議員」制度を地域の実情に応じて導入することが提唱されたのである。

しかし、「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の論点整理に基づいて審議が展開された中央教育審議会「今後の地方教育行政に関する小委員会」では、「学校評議員制度」は、保

護者・地域住民の意向を把握・反映しその協力を得て学校運営を行うための制度として構想されつつも、その制度設計の在り方については、学校の自主・自律に伴う校長の裁量拡大と学校組織の運営、保護者・地域住民の参画の関係性をめぐり、様々な議論が展開されていた様子が、その議事録から窺える。

まず、地域の実態に応じた学校運営を行うには、学校の自主・自律、学校裁量権の拡大が必要不可欠であるが、学校現場においては校長一教職員間の対立があり、このことが、学校裁量権を行使する校長のリーダーシップ発揮を阻む要因となっているといった現状認識がなされていることがわかる。例えば、今後の地方教育行政に関する小委員会では、「…学校と教委の関係は、学校が自立していくことは非常に重要であると思っておりますが、現状におきまして、ちょうど組合の厳しい時代に遭遇して生きた人たちが管理職になっております。その意味で、学校の自立を考えるとときには、学校の校長にすべて権限がいったときに、校長が大変厳しい立場に立つ。職員会議、その他のことで、いわゆる管理職として、非常に孤立化し、難しい状況になりかねません。…」(第1回)や、「校長の意思決定権は相当部分が空文化し、責任の所在が極めて不明確な(学校)運営がなされております。また、校長が職員会議の結論に反する意思表示をすれば、会議は紛糾し、しばしば学校運営に支障を来しているところでございます。…」(第6回ヒアリング/意見発表者：全国公立学校事務長会)といった発言がなされているのである。

また、学校裁量権限の拡大に関しては、「…校長や現場に裁量権をもっと与えようと。私は大賛成でございますけれども、今度そこに出てくる問題は、余りにも一人の裁量権が増すと、責任も重いですし、いろんな問題点も起こる。…すなわち、どうしても必要なのは、何らかの開かれた公正な決定機関といえますか、そんなものが必要なのではないかと…」(第4回)といった発言を契機として、「…地域住民なり保護者の意見を学校に反映させるという意味では、前回、大学の例などのお話も出まして、参与制度みたいなもの一つの方法ではないかと言われましたが、学校の場合、校内的な体制として、校長さんが一人だけで味方が全然ないという意見も前に出ました。…学校を地域に開くという意味で、住民代表とか、地域の有識者を含めました一定の恒常的な、名称はこだわりませんが、参与という大学の組織よりは、もうちょっと恒常的な機関として、イギリスの学校理事会とか、

イタリアの学校評議会という形…何らかの恒常的なそういう機関を、校長の諮問機関として設置することは必要なことではないか…」(第17回)といった発言が展開されている。こうした審議の内容からは、学校裁量権限の拡大に向けて、校長—教職員間の対立解消あるいは権限行使に際してその責任の所在の明確化が課題とされる中で、「学校評議員制度」の導入は、校長による意思決定を直接的に支えることを目的として提起された側面が大きいのではないかと考えられる<sup>2)</sup>。そして、「(参与の制度や恒久的な機関に関して)地域のそういう機関が何回会議を持つかということで、たぶんその実力のようなものが決まりますので、それとの関係で…校長先生のほうにサポートがいくのか、職員会議と一緒に…校長と意見の違うことを推進することも、私の見ている幾つかの学校ではあり得ると思っておりますけれども…」(第17回)、「…(「学校評議員」が)どの程度必要かということは、学校、地域の実情によって変わってくるので、必ず置けというような形はいかがか。…いろんな性格のものを置き得るようにするということが、…逆に校長の権限行使を束縛するような機能にならないように配慮しないと、おせっかいな応援団ができるようなおそれが多少あるのではないか…」(第17回)といったような審議が展開されている様子から窺えるのは、やはり、拡大された学校裁量権限の行使にあたって、「学校評議員」が、教職員あるいは保護者・地域住民に対する校長のリーダーシップを強化する機能を果たし得るかという懸念である。

一方、同小委員会における審議では、保護者・地域の意向の把握方法や学校組織内部における意思決定のプロセスに目を向けた発言が見られなかったわけではない。例えば、「直接地域の住民の代表とかかわりを持つ者は教頭や校長が往々にして多いんですけども、子どもを介していくと学校の教職員が直接携わることが多い…今まで校長、教頭に関しては、このようなことが話には出ていたんですけども、こうして見ると、学校の教職員についても、やはり地域性をもう少し考えていかなければならない…」(第7回)、「必ずしも全体がその学校の教育課題についての情報を共有しきれていない…学校外の有識者の意見等も参考にするようなシステムをつくるとすれば、学校の中の校長を中心とした組織体としての意思をどのように決定していくかということを確認しておかないと…」(第10回)、「…何か(学校)内部で校長を支えてあげる組織が要るだろう。…一つは中から支えること、一

つは周りから支えること、この二つについてうまい仕組みをおつくりいただければ、非常にいいのではないか…」(第17回)、「保護者や地域住民の意向の反映を図る以前の問題といたしまして、校長がその職責を十分果たすことができる校内体制をつくり上げる必要があるかと思います。…」(第19回)といったものである。学校外部からのサポートを得ることによって、学校内部における校長のリーダーシップの確立を図るという構図は、校長を最終責任者として中心に置きつつも、子どもを介した教職員間のコミュニケーションを基礎とした学校組織運営を促すという点において欠ける部分があるという指摘であると理解できる。しかし、こうした発言を契機として、地域住民の意向を把握方法にかかる工夫や、学校経営にこれを反映する上での校内における意思決定のプロセス上の工夫といったことに関する議論が十分に重ねられた様子は見られず、実際の答申の内容においても、こうした発言がもたらした指摘を踏まえた制度設計上の工夫がなされた形跡を窺うことはできない。同小委員会の最終回において、答申案を受けての意見として、「学校裁量権限の拡大、即校長・教頭といいますが、管理職の権限拡大というふうに、やや平面的に読めば受けとめられるような要素も若干—私の意見もだいたい取り入れていただいて、『指導的教員』とか、『中核的役割』という問題についても、誤解のない適切な表現に改めていただいている点は多とするんですけども…具体的に日々子どもたちと向き合っている学級担任とか、教科担任という教員の問題が確かにあることはあるんですが、そんな困難な中でも、いろんな工夫をしてやっている人たちを励ますようなものが、なかなか読み取りづらい。…」(第27回)といった発言があったことから想像されるように、このような学校組織の管理・運営にかかる改革の方向性に関しては、小委員会内部でも全委員の見解が一致していたわけではないことが窺える。

#### 4 保護者・地域住民の教育要求の把握・反映にかか る学校組織経営の課題

まず、以上の各審議会答申及び議事録の内容の検討から明らかになったことをまとめておきたい。

臨時教育審議会においては学校教育の画一化を排するとして「開かれた学校」が提唱されたが、その後、「開かれた学校」づくりの文脈において、学校教育に「ゆとり」を生み出すための「学校のスリム化」が「学



校・家庭・地域の連携」の目的とされ始め、臨時教育審議会において提唱された「保護者・地域住民に開かれた学校経営」、すなわち、学校的意思決定における保護者・住民の意向の反映ということよりも、教育活動における家庭や地域の支援を得ることに重点が置かれるようになったことがわかった。

しかし、こうした動向も、地方分権改革の開始に伴って再び変化を見せた。教育委員会の活性化について審議が展開される中で、教育行政における民主的統制の仕組みの工夫が課題とされ、学校の自主・自律を前提とした学校裁量権限の拡大により学校の保護者・地域住民に対する応答性の向上を目指す方向で審議が展開されていくが、次第に、拡大した学校裁量権限を行使する際の、学校内における校長のリーダーシップをいかに確立させるかという点に議論が移行していく。その背景には、学校内において管理職（校長）と教職員との間に対立があり、校長は教職員のサポートを得られない中で、学校裁量権限が拡大されてもそれを校長が責任を持って行使することができない、といった中央教育審議会による現状認識や懸念があった。こうした議論の末に「学校評議員制度」の導入が提唱されたのである。

以上のことから言えるのは、第一に、今日にある「保護者・地域住民に開かれた学校経営」と「地域の教育力の活用」の区別が曖昧となっているが、これらは、「学校のスリム化」を契機に混同して捉えられようになったもので、それぞれ異なる目的を持って提唱されたものであったということ、第二に、地方分権改革に伴う学校の管理・運営にかかる議論は、結局のところ“校長”裁量の拡大に終始しており<sup>3)</sup>、日常の教育活動を通じた校長・教職員による保護者・地域住民の教育要求の吸収、あるいはこれを踏まえた学校内部における意思決定のプロセスについての十分な検討がなされていないということである。

第一の点に関して、「保護者・地域住民に開かれた学校経営」を初めて提唱した臨時教育審議会では、「家庭・学校・地域の連携に関する分科会」において、『初めに学校教育在り、これを補完するため家庭は何をすべきか。』ではなく、『初めに生物としての人間在り、生活の場としての家庭あり、家庭は何をすべきか、しかる後、家庭から見て学校教育はどうあるべきか』を検討する」とされていたが、こうした考え方は何時においても否定されるものではないだろう。先述のように、今日では「保護者・地域住民に開かれた学校経営」と「地域の教育力の活用」との区別が曖昧となっ

ている現状が見受けられるが、保護者・地域住民による学校支援への期待とは別に、保護者・地域の教育要求を把握しこれを反映した学校的意思決定の在り方を追究していくことは、学校教育あるいは学校組織の改善を図る上で必要不可欠であると考えられる。

また、第二の点に関して、校長―教職員間において、具体的にどのような対立がどの程度存在するのかということが明確にされているわけではないが、学校組織において、その教育意思は一様ではなく、個々の教職員による多様な教育意思を内包していることは確かである<sup>4)</sup>。しかし、保護者・地域住民と学校との関係において、校長を“窓口”あるいは“ゲートキーパー”として外発的な教育要求を把握し、校長のリーダーシップの強化により、教職員の統制を図ることで学校組織経営の効率化を目指す、といった今日における学校経営改革の構図は、教職員の「個業化」の根本原因を改め、協働化を促すことにはならないだろう。日々子どもや保護者に向き合っている個々の教職員が直面している課題を、学校組織内において共有化しその後の教育活動に活かしていく学校組織経営が求められるのではないかと。

校長により学校組織マネジメントを通じて把握される保護者・住民等の教育要求だけでなく、個々の教職員による日常の教育活動を通して把握される保護者・地域住民の個別的な教育要求に応えることが、学校組織経営には必要不可欠であるものと思われる<sup>5)</sup>。そうした保護者・地域住民の教育要求の把握方法の追究、また、保護者・地域住民の教育要求を学校運営に反映させながら、個々の教職員による内発的改善を促進できるような学校組織内の意思決定の在り方やこれを支える仕組みを解明していくことが、今日における学校組織経営の研究上の課題と言えるのではないだろうかと。

(指導教員 勝野正章准教授)

## 注

- 1) 臨時教育審議会においても、「家庭・学校・地域の連携に関する分科会」があり、審議が行われたが、これは、核家族化や少子化、勤労観の希薄化、親の養育態度の問題、また、地域における人的教育環境の悪化や物的教育環境の悪化等を背景としており、家庭教育の役割が十分に果たされているとはいえないという現状認識がなされていたことに基づき、家庭教育機能の活性化を目的としていたようである。同分科会第1回会議検討資料においても、「家庭教育の意義、役割」に関して、『初めに学校教育在り、これを補完するため家庭は何をすべきか。』ではなく、『初めに生

- 物としての人間在り、生活の場としての家庭あり、家庭は何をすべきか、しかる後、家庭から見て学校教育はどうあるべきか」を検討するものである。」といった記述がある。なお、子どもの遊びの時間や社会活動への参加が教育上効果があるといった観点から、地域の教育力の活用・活性化ということについては、家庭教育機能の活性化とは別に議論が展開されている（同分科会議事次第（第7回））。
- 2) こうして導入が提唱されることとなった「学校評議員」であるが、中央教育審議会事務局の説明によると、「『学校評議員』の名称については、公益法人や大学において、組織の管理運営を助けるものとして『評議員』が置かれていることにならったもの」（第24回）ということである。
- 3) 中島（2000）は、中央教育審議会の学校運営組織論について、「校長の学校経営責任を強調するとともに学校意思決定権を校長の独占させる一方、教職員は校長の方針を理解し実施する立場におしとどめられている」とし、「これによって中教審が指摘するところの管理職と教職員との対立が解決されるわけではなく、「自主的・自律的学校づくりには意思決定合意形成過程への教職員の全面参加が不可欠の要件である」と指摘している。
- 4) 佐古（2006）は、学校の組織とマネジメントに関する改革動向の特徴として、第一に、学校内部組織における構造化の推進、すなわち、学校内における集権化と階層化、第二に、PDCA サイクルに準拠するといった、学校教育における計画化と効率化の強化を挙げており、こうした改革動向が教育組織としての学校に適合的であるのか一定の疑問を投げかけつつも、その背景には、学校の教育活動が個別教員に拡散し、それぞれが自己完結的に遂行することで存在している学校組織（個業型組織）の状態が、学校組織レベルにおいても教育意思形成や組織的な改善や変革を成り立ち難くし、教員レベルにおいても教職の閉塞性を強め、教育活動の改善を困難にさせるという問題が存在していると指摘する。その上で、佐古ほか（2009）においては、学校が外発的な要請に対して、協働化とそれによる内発的改善性の向上をめざした学校づくりを通してアプローチすることが有効であるという主張を展開している。
- 5) 岩永（2000）によれば、今日の学校教育は複合的な教育意思の下で展開されているという。複合的教育意思とは、第一に、議会制民主主義のルートを通じて集約されていると仮定され、教育行政機関を通じて表明される公教育意思、第二に、教職員集団の持つ専門性を根拠とした専門家意思、第三に、学習主体としての子どもの権利を代理する親の教育意思、第四に、学校教育の経費を負担している地域住民の教育意思、を指す。しかし、岩永は、これらの教育意思について、それぞれの教育意思が的確にかつ対等に反映されているわけではないとし、公教育意思については形式的代表制を維持しているのみであるほか、親の教育意思についても学校経営方針への父母・住民の集会的教育意思の反映ルートは閉じられており、せいぜい教職員個人による個別的教育意思のキャッチと PTA を通じた学校運営への部分的反映の域を出ていない、と指摘している。

### 引用文献・資料

- 岩永定（2000）「父母・住民の経営参加と学校の自律性」日本教育経営学会編『自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部、pp. 240-260

佐古秀一（2006）「学校組織の個業化が教育活動に及ぼす影響とそ  
の変革方略に関する実証的研究—個業化、協働化、統制化の比  
較を通して—」『鳴門教育大学研究紀要』第21巻、pp. 41-54

佐古秀一、山沖幸喜（2009）「学力向上の取り組みと学校組織開発  
—学校組織開発理論を活用した組織文化の変容を通じた学力向  
上取り組みの事例」『鳴門教育大学研究紀要』第24巻、pp. 75-  
93

中島哲彦（2000）「学校の合意形成と教職員の参加」日本教育経営  
学会編『自律的学校経営と教育経営』玉川大学出版部、pp. 149  
-164

渡部 薊（2006）『臨時教育審議会—その提言と教育改革の展開—』  
学術出版会

大蔵省印刷局（1988）『教育改革に関する答申臨時教育審議会答申  
—臨時教育審議会第一次～第四次（最終）答申—』

臨時教育審議会「家庭・学校・地域の連携に関する分科会」議事次  
第（国立公文書館所蔵、昭62文部20243100）

中央教育審議会「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）

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuouou/toushin/960701.  
htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuouou/toushin/960701.htm)

「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会  
議（論点整理）」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/017/toushin/  
970901.htm#01](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/017/toushin/970901.htm#01)

中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuouou/toushin/980901.  
htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuouou/toushin/980901.htm)

中央教育審議会「今後の地方教育行政に関する小委員会」議事録  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/12/chuouou/index.htm#toushin](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuouou/index.htm#toushin)