

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

—横浜市の学校運営協議会を対象とした質問紙調査の報告—

本田 哲也

Evaluation of the View of School Principals on the School Councils: Report on the Survey of School Principals in Yokohama

Tetsuya HONDA

The purpose of this study is to analyze, from the viewpoint of the school principals, how the school principals will choose the school councils and how it will be taken into action. Specifically, Yokohama City School Council System was chosen for the analysis. The reason I chose Yokohama City School Council System as the sample is following.

In Yokohama City is unique in way that, although they aim to set up school councils in specific number of schools, hereinafter selected schools, their aim is not to set it in all of the schools. Leaving the school principals to decide on its own school policies.

From this research, it can be understood that those school principals that decide to take in school council systems into their schools, finds the merit in the authority that the school council holds and that they initiatively exchange information to become the selected schools.

目次

- I. 課題の設定
- II. 先行研究の整理
- III. 質問紙調査の結果
 - A. 調査の概要と回答者の属性について
 - B. 学校長の政策認識について
 - C. 学校運営協議会導入に際しての情報交換について
 - D. 学校運営協議会の活動の評価について
 - E. 学校運営協議会の成果と課題の認識について
- IV. まとめ

対して行った質問紙による悉皆調査をもとに学校運営協議会の運用の特徴を明らかにすることである⁽¹⁾。事例として、横浜市の学校運営協議会制度を取り上げ、学校長を対象とした質問紙調査の結果を用いて分析を行う。

学校運営協議会指定校は、平成25年4月1日時点において、1,570校にまで広がりを見せている⁽²⁾。平成22年10月には、「コミュニティ・スクールの在り方を考える『熟議』」が開催され、そこでの議論をもとに全国コミュニティ・スクール連絡協議会が設立され全国の学校関係者間の情報共有の場を作ることによって貢献している⁽³⁾。また、平成23年7月5日には、学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議が、コミュニティ・スクールを今後5年間で、全公立小中学校の1割(約3,000校相当)に拡大するという数値目標を提言し、第2期教育振興基本計画では、数値目標として掲げられている⁽⁴⁾。

I. 課題の設定

本稿の目的は、横浜市为学校運営協議会指定校に

事例として取り上げる横浜市でも、市教育委員会が横浜市教育振興基本計画の中で、学校運営協議会に関して平成26年度までに120校の指定を行うことを目標として掲げている⁽⁵⁾。しかし、各学校での学校運営協議会導入の採否は、学校長に任せており、学校長は自身の意向により、学校運営協議会制度に取り組むかどうかを決定することができる。地方教育行政の組織および運営に関する法律（以下、地教法）では、学校設置者の判断により指定を行うことができることが明記されている。そのため、横浜市の学校運営協議会の指定にあたっては、市教育委員会に対して当該校が指定のための申請書類の提出後、教育委員会会議における審査の結果、認否が決定される。しかし、実質的には、学校運営協議会を導入するか否かを学校長が決定することができるようになってきている。

前述したとおり、地教法では学校設置者の判断で学校運営協議会の指定を行うことができるため、全校指定を行った自治体に着目しがちであるが、本事例は設置者が学校長に学校運営協議会の導入の採否を任せているという特徴的な事例である。このことから、事例分析として取り上げる価値があると考えられる。設置者である教育委員会が全校指定を行う方針を示している自治体においては、学校長の視点ではなく、設置者である教育委員会が本施策をどのように考え、実施しようとしているのかが重要である。しかし、学校長に学校運営協議会の導入の採否が任されることで、学校長の視点から分析を行うことが可能となる。

そこで、本稿が設定する課題は以下の2点である。第1点に、同一自治体内での学校運営協議会の運用にどのような特徴があるのかを明らかにすることである。学校運営協議会の導入が学校長に任されている自治体において、学校長は、学校運営協議会をどのように運用しているのかを明らかにしておくことは、今後の地方分権の進展と絡んで非常に重要であると考えられる。

第2点に、学校運営協議会に対する学校長の成果認識や課題認識といった評価を明らかにすることである。本調査は、学校運営協議会を導入した学校長を対象にした悉皆調査であるため、学校運営協議会を導入した学校長というある種のバイアスが生じる可能性は排除できない。しかし、学校設置者が全校

指定を行った自治体では把握できない現状の評価を把握することができるというメリットもある。

現状では、本稿で設定した課題を分析するための基礎的な資料である学校運営協議会の活動の評価を行うデータが不足している⁽⁶⁾。そこで、本稿では、教育委員会が全校指定を行った自治体ではなく、学校長が自ら学校運営協議会の導入を決定することができる横浜市において、学校運営協議会の運用にどのような差異が生ずるのか、また特徴があるのかについて検討を行うことを目的とする。

II. 先行研究の整理

本節では、前述した課題設定から先行研究の整理を行ない、本研究の位置づけを確認する。

コミュニティ・スクール政策や学校運営協議会を対象とした先行研究には、大きく分けて次の3つに整理できる。第1に、政策レベルの観点から学校運営協議会の評価を行う研究である。黒崎（2004）は、コミュニティ・スクール政策の政策立案過程について、様々なレベルにおけるステークホルダーの観点から分析している。また、岩永（2011）は、コミュニティ・スクール政策が当初の政策目的としては分権改革を志向していたにも関わらず、学校現場では、学校支援の性格を持つ政策として受容されていったことを指摘している。

第2に、学校運営協議会の協議会としての制度原理に着目したものである。具体的には、大桃（2004）や仲田（2010）が挙げられる。大桃は学校運営協議会の課題として、①代表性、②協議会に求められる専門性と民主性の調和、③子どもの参加の問題という3つの課題を挙げている。これらはいずれも協議会としての制度原理に関わる問題であると考えられる。仲田は、大桃が指摘した課題をより実証的に研究し、諸外国の先行研究をもとに我が国における学校運営協議会の参加者の中にも「無言委員」と呼ばれる存在がいること、そしてそれが保護者に偏在していることを明らかにしている。

第3に、学校運営協議会の活動の実態把握やその評価を行うものである。これは、学校運営協議会関係者の実践記録や、学校運営協議会関係者を対象とした質問紙調査やインタビュー調査によって行われている。具体的には、屋敷（2011）のように、自ら

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

学校運営協議会の運営に携わったものによる実践記録がある。また、佐藤編（2010）や、コミュニティ・スクール研究会（2012）のように、全国規模での質問紙調査を行うことによって学校運営協議会の活動実態の把握を行っているものもある。

本研究は、以上の3つの類型に即して言えば、第3の学校運営協議会の活動の実態把握やその評価を行う研究であると位置づけられる。佐藤編（2010）やコミュニティ・スクール研究会（2012）の全国調査は、現在徐々に拡大しつつある学校運営協議会が全体としてどのような活動状況にあり、どのような特徴があるのかを明らかにしている点で評価することができる。しかし、全国調査のため、個別自治体の政策運用状況等に関して変数をコントロールすることは難しく、あくまでも全国的な傾向を指摘することにとどまっているとと言える。そのため、単一自治体の中で学校運営協議会にはどのような特徴があるのかを明らかにすることには限界があると言える。

また、本稿が事例として取り上げる横浜市のような学校運営協議会の導入の採否を学校長に任せる自治体と、市町村教育委員会が所管下のすべての学校を学校運営協議会に指定する自治体を一緒に扱わざるをえず、自治体特有の個別事情を斟酌しながら分析を行うことにも限界があると言える。

そのため、単一事例の分析ではあるが、横浜市のように学校長に学校運営協議会の採否が任されている状況で、学校長はどのように学校運営協議会の運用を行っているのかについて分析することには意義があると考えられる。

III. 質問紙調査の結果

A. 調査の概要と回答者の属性について

本稿で用いる質問紙調査の概要について述べる。質問紙調査は、2012年11月に郵送にて行われ、追加的な調査を2013年2月に電話調査により実施した。調査対象者は、学校運営協議会指定校における学校長である。具体的には、平成24年10月時点において横浜市で学校運営協議会の指定を受けていた小学校・中学校をあわせた83校に対する悉皆調査である。質問紙調査の回答数は、60校で、回収率は70.6%であった。また、電話調査は、質問紙調査の回答があった60校のうち53校から回答が得られた。また、

質問紙の作成にあたっては、佐藤編（2010）やコミュニティ・スクール研究会（2012）を参考にした。

まずは、横浜市の学校運営協議会制度の現状についてまとめる。表1は、横浜市の年度別の学校運営協議会指定校の返送率についてまとめたものである。本調査は、悉皆調査であるために、送付数は、そのまま横浜市における学校運営協議会指定校数の推移として見る事が可能である。

平成17年度に当時新設校として開校された東山田中学校が横浜市で初めての学校運営協議会の指定を受けることになった。その後、横浜市の指定方針が明確に定まらないこともあって、指定校の拡大に時間を要することになった。しかし、指定校数の目標が掲げられることになってからは、少しずつではあるが拡大しつつあるといえる。

	送付数	回収数	回収率
17年度	1	1	100.0%
18年度	0	0	0%
19年度	2	2	100.0%
20年度	12	10	83.3%
21年度	17	10	58.8%
22年度	16	10	62.5%
23年度	20	15	75.0%
24年度	17	12	70.6%
合計	85	60	70.6%

【表1: 調査のサンプル数(指定年度別)】

次に学校長の経験年数について学校種別に整理したものが、表2である。学校種によって差はあるものの、基本的には1年目～3年目が最も多く、4年目～6年目、7年目～9年目と続くようになっている。

また、学校長の勤務校数について整理したものが、表3である。回答した学校長の約半数は、勤務校が

	小学校		中学校		全体	
1年目	5	15.2%	2	10.0%	7	13.2%
2年目	4	12.1%	3	15.0%	7	13.2%
3年目	4	12.1%	4	20.0%	8	15.1%
4年目	2	6.1%	3	15.0%	5	9.4%
5年目	5	15.2%	3	15.0%	8	15.1%
6年目	4	12.1%	3	15.0%	7	13.2%
7年目	3	9.1%	0	0%	3	5.7%
8年目	2	6.1%	1	5.0%	3	5.7%
9年目	3	9.1%	0	0%	3	5.7%
無回答	1	3.0%	1	5.0%	2	3.8%
合計	33	100.0%	20	100.0%	53	100.0%

【表2: 学校長の経験年数について】

1校目であり、学校長職としての経験は、少ない傾向にあることがここから分かる。

学校長の経験年数と学校長の勤務校数の関係についても検討を行ったが、学校運営協議会指定校に勤務する学校長が、特定校に長く勤務しているわけではなく、通常のサイクルの中で異動が行われていることを確認している。

そして、学校長が指導主事を経験しているかどうかについて整理したものが表4である。小学校に比べ、中学校の方が、指導主事経験の割合が少し高いが、基本的には、経験している学校長よりも、経験していない学校長の方が多いことが分かる。

	小学校		中学校		全体	
1校	17	51.5%	11	55.0%	28	52.8%
2校	11	33.3%	6	30.0%	17	32.1%
3校	4	12.1%	2	10.0%	6	11.3%
無回答	1	3.0%	1	5.0%	2	3.8%
合計	33	100.0%	20	100.0%	53	100.0%

【表3：学校長の勤務校数について】

B. 学校長の政策認識について

ここでは、学校長がどのような政策の認識のもとに、学校運営協議会導入を決めたのかについて検討することを目的としている。

まず、学校長が現任校着任後、学校運営協議会の指定を自ら行ったのかどうかについてたずねた。結果としては、表5の通りである。

次に、学校運営協議会の指定の意向についてであるが、横浜市教育委員会が学校長に学校運営協議会導入の採否を委ねるとした決定をどのように認識しているのかについても確認する意味から設問を設けた。その結果について、まとめたのが表6である。まず全体からみると、全体の約80%が学校長自身の意向であると回答しているが、残り20%は、教育委員会や様々な学校関係者の意向があるとして回答にばらつきがあることが分かる。また、学校種で比較

	小学校		中学校		全体	
あり	13	39.4%	9	45.0%	22	41.5%
なし	20	60.6%	11	55.0%	31	58.5%
合計	33	100.0%	20	100.0%	53	100.0%

【表4：指導主事経験の有無について】

	小学校		中学校		全体	
はい(受けていた)	21	56.8%	12	52.2%	33	55.0%
いいえ(着任後受けた)	16	43.2%	11	47.8%	27	45.0%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：現任校着任時には、貴校は学校運営協議会の指定を受けていましたか？

【表5：学校運営協議会の指定のタイミング】

	小学校		中学校		全体	
学校長自身の意向	32	86.5%	15	65.2%	47	78.3%
教育委員会の意向	2	5.4%	5	21.7%	7	11.7%
保護者の意向	1	2.7%	0	0%	1	1.7%
地域住民の意向 (保護者以外)	0	0%	2	8.7%	2	3.3%
教職員の意向	0	0%	0	0%	0	0.0%
その他	2	5.4%	0	0%	2	3.3%
無回答	0	0%	1	4.3%	1	1.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

【表6：学校運営協議会の指定の意向について】

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

すると、小学校ほど学校長自身の意向で指定を受けており、中学校になると教育委員会の意向が強めに出るということの特徴として指摘することができる。そして、学校運営協議会の利点についてである。選択肢の設定について補足をする、回答形式は、択一選択で、「教育委員会に対する意見表明が可能になる」、「人事に関する意見表明が可能になる」、「予算措置を受けることが可能になる」、「分からない」、「その他」という5つの選択肢の中から択一式で回答を求めた。回答を処理するにあたり、「その他」として記述されたものの中で、「家庭・地域との連携」に関するものが非常に多かったため、新しい選択肢として「家庭・地域との連携」を追加し、それに該当しないものを「その他」として改めて集計した。その結果についてまとめたものが、表7である。

	小学校		中学校		全体	
教育委員会に対する意見表明が可能になる	7	18.9%	5	21.7%	12	20.0%
人事に関する意見表明が可能になる	6	16.2%	3	13.0%	9	15.0%
予算措置を受けることが可能になる	4	10.8%	3	13.0%	7	11.7%
家庭・地域との連携	8	21.6%	5	21.7%	13	21.7%
その他	3	8.1%	2	8.7%	5	8.3%
分からない	9	24.3%	5	21.7%	14	23.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会の指定を申請するにあたりどのような利点を重視しましたか

【表7：政策の利点認識について】

C. 学校運営協議会導入に際しての情報交換について

ここでは、学校長が学校運営協議会導入に際して、学校長同士、そして教育委員会とどのように情報交換を行っているのかについて実態を把握することを目的とする。

まず、学校運営協議会導入にあたり、参考にした実施校があったかどうかをたずねた。次に、「あった（市内）」及び「あった（市外）」と回答をした学校長にどのようななどのような手段を用いて情報収集を行ったのかについてたずねた。その結果を整理したものが、表8と表9である。学校種により多少の差は生じているが、「あった（市内）」と「あった（市外）」を合計して約60%から約70%もの学校長が先行事例を参考にしな

学校種の違いにより大きな違いはないが、このことから以下の2つのことが指摘できる。第1に、意見表明に利点を感じ、指定の申請を行う学校長が最も多い割合を占めるということである。「教育委員会に対する意見表明が可能になる」と「人事に関する意見表明が可能になる」を合計すると、全体では、35%となり、最も多い割合を占めることになる。第2に、しかしながら、「家庭・地域との連携」に利点を感じる校長も約20%程度いるということである。これは、岩永（2011）が指摘するように、学校現場においては必ずしも学校運営協議会制度は、分権改革を志向するものではなく、学校支援の性格を併せ持つものであると受容されている可能性があることを示唆するものである。

がら学校運営協議会の指定や運営を行っていることが分かる。

また、情報収集の手段については、学校種により多少の変動はあるが、第1には、「指定校校長」から直接情報を得ていること、次に文献や指定校HPから情報を得ていることが分かる。このことから、川上（2005）が指摘するように、学校長は教育委員会だけではなく、学校長同士により情報収集・交換を重視していることを非ルーティンの意思決定においても確認することができた。

	小学校		中学校		全体	
あった(市内)	17	45.9%	14	60.9%	31	51.7%
あった(市外)	5	13.5%	4	17.4%	9	15.0%
なかった	8	21.6%	3	13.0%	11	18.3%
わからない	6	16.2%	1	4.3%	7	11.7%
無回答	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会の指定を申請するにあたり、ないしは、指定校への赴任にあたり、参考事例とした横浜市内外の学校運営協議会の実施校はありましたか。

【表8：参考にした実施校の有無について】

	小学校		中学校		全体	
文献	9	20.9%	3	14.3%	12	18.8%
教育雑誌	3	7.0%	0	0%	3	4.7%
指定校校長	11	25.6%	7	33.3%	18	28.1%
指定校HP	7	16.3%	4	19.0%	11	17.2%
文科省全国フォーラム	4	9.3%	2	9.5%	6	9.4%
その他	9	20.9%	5	23.8%	14	21.9%
合計	43	100.0%	21	100.0%	64	100.0%

設問：【上記で「あった」を選択した先生に伺います】
どのように実施校に関し情報収集を行いましたか。(複数選択可)

【表9：情報収集の手段について】

	教育委員会への学校運営協議会の意見表明(要望)が認められる内容について						学校運営方針の承認方法について						年間の活動計画に関して					
	小学校		中学校		全体		小学校		中学校		全体		小学校		中学校		全体	
あてはまる	12	32.4%	4	17.4%	16	26.7%	12	32.4%	9	39.1%	21	35.0%	9	24.3%	6	26.1%	15	25.0%
ある程度あてはまる	15	40.5%	8	34.8%	23	38.3%	16	43.2%	4	17.4%	20	33.3%	20	54.1%	8	34.8%	28	46.7%
あまりあてはまらない	4	10.8%	6	26.1%	10	16.7%	5	13.5%	3	13.0%	8	13.3%	3	8.1%	2	8.7%	5	8.3%
あてはまらない	4	10.8%	3	13.0%	7	11.7%	4	10.8%	4	17.4%	8	13.3%	4	10.8%	5	21.7%	9	15.0%
無回答	2	5.4%	2	8.7%	4	6.7%	0	0.0%	3	13.0%	3	5.0%	1	2.7%	2	8.7%	3	5.0%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

	『『まち』とともに歩む学校づくり懇話会』との整理について						PTA組織の活動の一部移管について(地域コーディネーター等)						学校運営協議会の組織体制について					
	小学校		中学校		全体		小学校		中学校		全体		小学校		中学校		全体	
あてはまる	12	32.4%	3	13.0%	15	25.0%	6	16.2%	1	4.3%	7	11.7%	19	51.4%	10	43.5%	29	48.3%
ある程度あてはまる	11	29.7%	3	13.0%	14	23.3%	9	24.3%	4	17.4%	13	21.7%	13	35.1%	7	30.4%	20	33.3%
あまりあてはまらない	4	10.8%	9	39.1%	13	21.7%	12	32.4%	5	21.7%	17	28.3%	2	5.4%	1	4.3%	3	5.0%
あてはまらない	9	24.3%	6	26.1%	15	25.0%	10	27.0%	11	47.8%	21	35.0%	3	8.1%	4	17.4%	7	11.7%
無回答	1	2.7%	2	8.7%	3	5.0%	0	0%	2	8.7%	2	3.3%	0	0%	1	4.3%	1	1.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会の指定の申請にあたり教育委員会と行った情報交換の内容に関して、あてはまるものを項目ごとにお答えください。(現任校に、指定後赴任された先生は、赴任後の情報交換についてお答え下さい)

【表10：教育委員会との情報交換について】

次に、教育委員会との情報交換についてみる。教育委員会との情報交換では、具体的な場面として以下の6つを想定し、それぞれについて検討した。①教育委員会への学校運営協議会の意見表明(要望)が認められる内容について、②学校運営方針の承認方法について、③年間の活動計画に関して、④『『まち』とともに歩む学校づくり懇話会』との整理について、⑤PTA組織の活動の一部移管について(地域コーディネーター等)、⑥学校運営協議会の組織体制についてという6つの項目である。

その結果を整理したものが、表10である。まず、全体をみると、②と⑥に関する情報交換については、「あてはまる」という回答が最も多いことが分かる。一方で、⑤に関する情報交換については、「あてはまらない」が最も多いことが分かる。このことから、学校運営協議会をどのような組織体制にするか、そしてそこでどのような意思決定を行うのかについては学校種に関係なく、教育委員会との情報交換を重視していることが分かる。

次に学校種別にみると、小学校でより教育委員会との情報交換を行っているものは、①と④と⑤である。中学校でより教育委員会との情報交換を行っているものは、②である。小学校では、学校運営協議会が地教法で定められた権限である教育委員会への意見表明の内容や既存の学校支援組織との整理を重視して

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

いることが分かる。一方で、中学校では同じく地教法で定められた権限である学校運営方針の承認についての情報交換を重視していることが分かる。学校種によって、学校運営協議会に付与された権限に関して、情報交換の際に重視するポイントが異なることは興味深いことである。以上のことから、学校運営協議会を組織する段階と指定後の運用に際して、教育委員会との情報交換を重視しているということ指摘することができる。

D. 学校運営協議会の活動の評価について

ここでは、学校運営協議会の活動の評価について次の5つの項目について取り上げる。第1に、協議会の回数である。第2に、学校運営等の基本方針に関する修正についてである。第3に、学校運営協議会の意見表明についてである。第4に、学校裁量予算の学校運営協議会での審議の状況についてである。第5に、児童・生徒からの意見聴取の状況についてである。

第1に、学校運営協議会の開催回数である。表11は、開催回数ごとに学校種を区別してその割合を示したものである。横浜市教育委員会は、学校運営協議会設置規則には学校運営協議会の開催回数については明記していないが、年間4回以上協議会を開催するように指導を行っていた⁽⁷⁾。その結果、一部例外として「3回」という学校があるものの、「4回」という回答が半数を占める結果となった。年間4回という開催回数については、横浜市は2学期制を採用しているため、それぞれ学期始めと学期終わりに開催している。

一方で、「5回～11回」まで幅はあるものの、横浜市教育委員会の指導以上の回数を独自に学校が実施している割合が40%あった。年間5回～6回という開催回数は、隔月開催の頻度にあたり、年間7回～8回という開催回数は、それに年度当初、年度末を加えたものであると理解できる。そして、年間11回以上というのは、夏休みを除く毎月実施ということになる。このように、学校長に学校運営協議会の導入の採否を任せた場合に、市教育委員会の指導方針に従って規定回数の開催を行っている学校と、それ以上の回数を独自に行っている学校に分かれたことは、特筆すべき点であると考えられる。

	小学校		中学校		全体	
3回	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%
4回	19	51.4%	13	56.5%	32	53.3%
5回～6回	12	32.4%	6	26.1%	18	30.0%
7回～8回	2	5.4%	1	4.3%	3	5.0%
9回～10回	0	0%	0	0%	0	0%
11回以上	1	2.7%	2	8.7%	3	5.0%
無回答	2	5.4%	0	0%	2	3.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：今年度の学校運営協議会の会議の回数（実施予定を含む）について教えてください。

【表11：学校運営協議会の開催回数】

第2に、学校運営における基本的方針の修正の有無についてである。表12は、学校種別と全体の傾向についてその割合を示したものである。この学校運営における基本的方針の修正の有無は、地教法で定められた学校運営協議会の権限の一つである、学校運営に関する基本的方針に関する協議会の承認という重要な部分とも関わってくる。つまり、協議会の承認は、学校側から提出された方針を「承認」するだけなのか、学校運営協議会委員からの意見をもとに「修正」されることがあるのかに関して明らかにすることを目的としている。

横浜市教育委員会では、学校長に対して学校評価とも関連し、3カ年にわたる中期学校経営方針の作成、当該年度の学校運営方針の作成に関して指導を行っている。そのため、教育課程のほかにも、中期学校経営方針、学校運営方針という3つの文書やその他学校長が独自に作成する学校運営に関する基本的方針を示した文書が、その審議の対象となる。多くの学校長は、中期学校経営方針により3カ年の大きな方針を示し、そのために、本年度どのように学校運営を行うのかという2つについて審議を行っているようである。

この表からも分かるように、学校運営の基本的方針の修正に関しては、「一度もない」が81.7%でその回答の大部分を占め、基本的方針の修正は行われていないかのように思われる。

一方で、「毎年度修正している」と「修正した年度もある」とを合わせた回答が13.4%あることから、

	小学校		中学校		全体	
毎年度修正している	1	2.7%	0	0%	1	1.7%
修正した年度がある	4	10.8%	3	13.0%	7	11.7%
一度もない	30	81.1%	19	82.6%	49	81.7%
その他	0	0%	1	4.3%	1	1.7%
無回答	2	5%	0	0%	2	3.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会において、学校長が提示した教育方針や教育課程など
学校の運営に関する基本的な方針に修正はありましたか。

【表12：学校運営協議会での学校運営方針の修正の有無について】

	小学校		中学校		全体	
ある	5	13.5%	8	34.8%	13	21.7%
一度もない	31	83.8%	15	65.2%	46	76.7%
無回答	1	2.7%	0	0%	1	1.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：現任校で、学校運営協議会として教育委員会に意見表明を行ったことはありますか。

【表13：学校運営協議会としての意見表明の有無について】

学校運営協議会の審議を通じて学校運営の基本的方針の修正を行っている学校もあることが分かる。

なぜ、このように、学校運営の基本的方針の修正が行われにくいのかに関しては、次の2つの理由が想定される。第1に、学校運営協議会で議論を行っているものの、委員からの発言が、表記上の疑問や質問にとどまっている場合である。第2に、学校運営協議会に提示する以前に、役員会（学校運営協議会の会長・副会長と学校長・副校長等）において、修正が行われている場合である。

第3に学校運営協議会の意見表明の有無についてである。表13は、学校種別と全体の傾向についてその割合を示したものである。学校運営協議会の意見表明は、地教法に定められた学校運営協議会の権限である。学校種で比較してみると、小学校よりも中学校の方が意見表明を行っている割合が高いことが分かる。全体としては、学校運営協議会の意見表明を行使している学校は多くはないが、それでも約20%の学校が学校運

営協議会としての意見表明を行っているということは一定の評価ができると考えられる。

第4に、学校裁量予算に関する審議の有無についてである。横浜市では、学校裁量予算を採用しており、学校長の学校経営に照らして弾力的に予算編成や執行を行うことが可能になっている。そこで、学校運営協議会の審議事項として、学校配当予算について取り上げているのかどうかについてたずねた。表14は、執行前予算について、表15は決算について、学校種別と全体の傾向についてその割合を示したものである。「毎年度行っている」と「行った年度もある」とを合わせた回答が執行前予算についても、決算についても学校種に関係なく約40%あることが分かる。このことから、学校運営協議会において、学校経営に関わる重要な部分に関して議論を行っていることが分かる。一方で、「一度もない」と回答している学校が半数を占めていることも分かる。

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

	小学校		中学校		全体	
毎年度行っている	12	32.4%	8	34.8%	20	33.3%
行った年度もある	3	8.1%	2	8.7%	5	8.3%
一度もない	19	51.4%	13	56.5%	32	53.3%
無回答	3	8.1%	0	0%	3	5.0%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会において、学校裁量予算の執行前予算に関して議論をしていますか

【表 14：学校運営協議会での学校裁量予算の審議状況<執行前予算>】

	小学校		中学校		全体	
毎年度行っている	14	37.8%	8	34.8%	22	36.7%
行った年度もある	3	8.1%	1	4.3%	4	6.7%
一度もない	18	48.6%	12	52.2%	30	50.0%
無回答	2	5.4%	2	8.7%	4	6.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会において、学校裁量予算の決算に関して議論をしていますか

【表 15：学校運営協議会での学校裁量予算の審議状況<決算>】

	小学校		中学校		全体	
児童・生徒が協議会に参加し、意見を聞く場を設けたことがある	1	2.7%	6	26.1%	7	11.7%
協議会で児童・生徒向けアンケートをつくり実施したことがある	9	24.3%	3	13.0%	12	20.0%
ない	26	70.3%	14	60.9%	40	66.7%
無回答	1	2.7%	0	0.0%	1	1.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会のなかで児童・生徒の意見を聞いたことはありますか

【表 16：学校運営協議会での児童・生徒からの意見聴取の実施状況について】

第5に、児童・生徒からの意見の聴取の有無についてである。学校運営協議会制度に取り組んでいる教育委員会によっては、児童・生徒からの意見聴取について学校運営協議会設置規則の中で定めている自治体もあるが、横浜市では特に規定は行われていない。しかし、調査を進める中で、実際には、児童・生徒からの意見聴取を行っている学校の存在も把握できた。そのため、質問紙調査の項目として設問を設けた。回答形式としては、複数選択を可能として、「児童・生徒が協議会に参加し、児童・生徒から意見を聞く場を設けたことがある」、「協議会で児童・生徒向けアンケートをつくり実施したことがある」、「ない」という選択肢か

ら回答を求めた。表16は、学校種別と全体の傾向についてその割合を示したものである。結果としては、協議会に直接参加し、意見聴取を行うことは、11.7%とごく一部の学校に限られたが、アンケートの実施まで含めると約30%の学校運営協議会で取り組まれていることが分かった。

また、ここでは学校種により違いがあることも分かっている。具体的には、意見を聞く場を設けることが、小学校は少なく、中学校が多いのに対して、アンケートの実施では、小学校が多く中学校が少ないということが特徴として分かる。

例えば、生徒を学校運営協議会に参加させ、意見を

聴取したことがあると答えた学校長は、インタビュー調査において次のように述べている。

本校では、生徒も学校運営協議会の場で意見発表を行っています。具体的には、今年は、生徒会活動のアピールとして10人弱の生徒が参加しました。流れとしては30分ほど生徒側からプレゼンテーションを行い、残り1時間あまり学校運営協議会委員と質疑応答や意見交換を行いました。本校ではキャリア教育を通じて地域の方に学校教育へ関わってもらっていますが、それ以外にも接点ができること、そしてそのことにより協議会の活性化につながる、ので、良いことだと思っています。(A 中学校・学校長)

E. 学校運営協議会の成果と課題の認識について

ここでは、学校長が学校運営協議会の成果と課題についてどのように認識しているのかを把握することを目的とする。具体的な項目に関しては、コミュニティ・スクール研究会(2012)が実施した質問紙を参考に設定した。

まず、成果認識についてみる。ここでは、以下の9つの項目について検討した。①特色ある学校づくりが進んだ、②児童生徒の学習意欲が高まった、③いじめ・不登校・暴力など生徒指導の問題が解決した、④教職員の意識改革が進んだ、⑤学校関係者評価が効果的に行えるようになった、⑥学校の教育活動に対する保護者や地域の理解が深まった、⑦学校の教育活動に対する保護者や地域の理解が深まった、⑧保護者や地域からの苦情が減った、⑨保護者・地域による学校支援活動が活発になったという9項目である。表17はその回答の概要について整理したものである。

全体を通してしてみると、⑤を除いて「あてはまる」という回答が割合の多くを占めないことが分かる。このことは、設定した項目が学校運営協議会の成果と直接結びつきにくいのか、学校運営協議会の指定から年月が浅いため、明確な効果として捉えにくいのかは判断しかねるが、そのような要因が関係していることが考えられる。

	特色ある学校づくりが進んだ						児童生徒の学習意欲が高まった						いじめ・不登校・暴力など生徒指導の問題が解決した					
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体			
あてはまる	11	29.7%	5	21.7%	16	26.7%	3	8.1%	0	0%	3	5.0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
ある程度あてはまる	20	54.1%	13	56.5%	33	55.0%	13	35.1%	7	30.4%	20	33.3%	7	18.9%	6	26.1%	13	21.7%
あまりあてはまらない	4	10.8%	4	17.4%	8	13.3%	17	45.9%	12	52.2%	29	48.3%	23	62.2%	14	60.9%	37	61.7%
あてはまらない	1	2.7%	0	0%	1	1.7%	3	8.1%	2	8.7%	5	8.3%	5	13.5%	3	13.0%	8	13.3%
無回答	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%	1	2.7%	2	8.7%	3	5.0%	2	5.4%	0	0.0%	2	3.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

	教職員の意識改革が進んだ						学校関係者評価が効果的に行えるようになった						学校が活性化した					
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体			
あてはまる	4	10.8%	1	4.3%	5	8.3%	18	48.6%	9	39.1%	27	45.0%	7	18.9%	1	4.3%	8	13.3%
ある程度あてはまる	18	48.6%	13	56.5%	31	51.7%	18	48.6%	11	47.8%	29	48.3%	21	56.8%	17	73.9%	38	63.3%
あまりあてはまらない	12	32.4%	7	30.4%	19	31.7%	0	0%	3	13.0%	3	5.0%	7	18.9%	4	17.4%	11	18.3%
あてはまらない	2	5.4%	1	4.3%	3	5.0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2.7%	0	0%	1	1.7%
無回答	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%	1	2.7%	0	0%	1	1.7%	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

	学校の教育活動に対する保護者や地域の理解が深まった						保護者や地域からの苦情が減った						保護者・地域による学校支援活動が活発になった					
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体			
あてはまる	7	18.9%	2	8.7%	9	15.0%	3	8.1%	1	4.3%	4	6.7%	12	32.4%	6	26.1%	18	30.0%
ある程度あてはまる	27	73.0%	15	65.2%	42	70.0%	6	16.2%	4	17.4%	10	16.7%	21	56.8%	11	47.8%	32	53.3%
あまりあてはまらない	2	5.4%	5	21.7%	7	11.7%	19	51.4%	12	52.2%	31	51.7%	2	5.4%	3	13.0%	5	8.3%
あてはまらない	0	0%	0	0.0%	0	0%	8	21.6%	5	21.7%	13	21.7%	1	2.7%	3	13.0%	4	6.7%
無回答	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%	1	2.7%	1	4.3%	2	3.3%	1	2.7%	0	0%	1	1.7%
合計	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%	37	100.0%	23	100.0%	60	100.0%

設問：学校運営協議会の指定によってどのような成果につながったとお考えですか。項目ごとにあてはまるものをお答えください。(平成24年度指定の学校に関しては、「どのような成果を期待したのか」についてお答えください。)

【表17：学校運営協議会の成果について】

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

しかし、⑤に関しては、約半数の学校長が「あてはまる」という回答をしており、学校運営協議会と学校関係者評価の組み合わせが効果があることを指摘することができる。

一方で、②や③や⑧といった項目に関しては、「あまりあてはまらない」や「あてはまらない」が多くの割合を占めることになり、学校運営協議会の成果として認識されていない可能性がある。

また、⑥や⑦という項目に関しては、より小学校において成果認識が高いことが分かる。

次に課題認識についてみてみる。ここでは、以下の6つの項目に関して検討した。①適切な委員の確保・選定に苦勞する、②会議の日程調整・準備に苦勞する、③委員謝礼や活動費などの資金が十分でない、④管理職や担当教職員の勤務負担が大きい、⑤学校運営協議会に対する一般教職員の関心が低い、⑥学校運営協議会の存在や活動が保護者・地域にあまり知られていないという6つの項目である。表18は、その回答の概要について整理したものである。

全体を通してみると、課題認識については、回答にばらつきがあるものとそうでないものに分けられる。例えば、⑤や⑥は、「ある程度あてはまる」という回答が半数以上を占めており、課題認識が少なからずあることが指摘できる。一方で、④に関しては、「あまりあてはまらない」が約半数あり、課題としてはあまり認識されていないことが分かる。

また、学校種により回答に違いがあるかを検討すると、小学校の方が、④について、中学校の方が、①や⑤や⑥について「あてはまる」という回答の割合が高いなど学校種によって課題認識が異なることが分かる。例えば、中学校が課題として認識する、適切な委員の確保や選定は、中学校区内の小学校が学校運営協議会指定校かどうかによって課題認識が異なる可能性がある。また、学校運営協議会の活動の認知に関しても、中学校の方が回答の割合が高いことは、注目すべきであると考えられる。

IV. まとめ

以上のような調査結果の概要から、横浜市での学校運営協議会の運用の特徴について次の3点について明らかになった。

第1に、学校長に学校運営協議会導入の採否を任せられた横浜市においては、学校長は、地教行法に定められた学校運営協議会の権限である学校運営に関する教育委員会への意見表明や教職員の任用に関する意見表明に利点を感じて、学校運営協議会導入に踏み切る割合が高いということである。そして、その際には積極的に学校長同士や教育委員会と情報交換を行っていることも分かった。

	適切な委員の確保・選定に苦勞する			会議の日程調整・準備に苦勞する			委員謝礼や活動費などの資金が十分でない		
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体
あてはまる	5 13.5%	5 21.7%	10 16.7%	11 29.7%	7 30.4%	18 30.0%	6 16.2%	5 21.7%	11 18.3%
ある程度あてはまる	14 37.8%	9 39.1%	23 38.3%	10 27.0%	9 39.1%	19 31.7%	10 27.0%	7 30.4%	17 28.3%
あまりあてはまらない	10 27.0%	6 26.1%	16 26.7%	10 27.0%	5 21.7%	15 25.0%	12 32.4%	6 26.1%	18 30.0%
あてはまらない	6 16.2%	2 8.7%	8 13.3%	5 13.5%	2 8.7%	7 11.7%	8 21.6%	4 17.4%	12 20.0%
無回答	2 5.4%	1 4.3%	3 5.0%	1 2.7%	0 0%	1 1.7%	1 2.7%	1 4.3%	2 3.3%
合計	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%

	管理職や担当教職員の勤務負担が大きい			学校運営協議会に対する一般教職員の関心が低い			学校運営協議会の存在や活動が保護者・地域にあまり知られていない		
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	全体
あてはまる	6 16.2%	2 8.7%	8 13.3%	6 16.2%	6 26.1%	12 20.0%	4 10.8%	4 17.4%	8 13.3%
ある程度あてはまる	8 21.6%	9 39.1%	17 28.3%	20 54.1%	15 65.2%	35 58.3%	19 51.4%	16 69.6%	35 58.3%
あまりあてはまらない	19 51.4%	11 47.8%	30 50.0%	7 18.9%	1 4.3%	8 13.3%	7 18.9%	3 13.0%	10 16.7%
あてはまらない	3 8.1%	0 0%	3 5.0%	3 8.1%	0 0%	3 5.0%	6 16.2%	0 0%	6 10.0%
無回答	1 2.7%	1 4.3%	2 3.3%	1 2.7%	1 4.3%	2 3.3%	1 2.7%	0 0%	1 1.7%
合計	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%	37 100.0%	23 100.0%	60 100.0%

設問：現在、学校運営協議会を運営する上で、課題になっていることにはどのようなことがありますか。項目ごとにあてはまるものをお答えください。

【表18：学校運営協議会の課題について】

第2に、学校運営協議会の開催回数は教育委員会が4回と指導を行ってはいいるが、指導以上である5回～11回の規模で学校運営協議会を開催している学校は約40%程度存在することが確認された。また、学校運営協議会において学校裁量予算を審議することや、児童・生徒からの意見聴取を行うなど、積極的に学校運営協議会での議論を学校改善に役立てようとする学校も見受けられた。そして、学校運営の基本的な方針を修正することや学校運営協議会として意見表明を行うことといった地教行法に定められた権限を行使する学校長も一部見られた。

第3に、学校運営協議会の成果認識として、学校関係者評価を効果的に行うことができるようになったことがもっと高く認識されていること。課題認識として、学校運営協議会の活動の認知不足が認識されていることが分かった。

一方で、このような運用の特徴がどのような要因によって規定されているのかを明らかにすることが今後の課題である。また、学校設置者が学校運営協議会の全校指定を行っている自治体と比較を行い、学校運営協議会の運用にどのような違いがあるのかを検討することも、課題であるといえよう。

註

(1) 本稿でいう学校運営協議会指定校とは、学校運営協議会設置校(いわゆるコミュニティ・スクール)を指すものであるが、横浜市では学校運営協議会指定校という呼称を用いているため、本稿でもその呼称を採用することとする。

(2) 文部科学省ウェブサイト「コミュニティ・スクールについて」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1335832.htm (2013年8月4日最終アクセス)

(3) 全国コミュニティ・スクール連絡協議会ウェブサイト

<http://www1.ocn.ne.jp/~jccs2011/index.html> (2013年8月4日最終アクセス)

(4) 文部科学省ウェブサイト「第2期教育振興基本計画」

http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf (2013年6月30日最終アクセス)

(5) 横浜市教育委員会ウェブサイト「横浜市教育振興基本計画」

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/vision/pdf/kyoshin-zentai.pdf> (2013年8月4日最終アクセス)

(6) この背景にある問題としては、1,570校まで拡大したとはいえ、設置者数で見れば4道県153市区町村にとどまっており、全校指定を行っている自治体には偏りがあること、一定のサンプル数を確保したうえで、調査を行うことが難しいのではないかという背景が推察される。

(7) このことは、筆者が行った横浜市教育委員会の学校運営協議会施策担当者へのインタビュー調査からも明らかになっている。

参考文献

岩永定「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行政学会年報』第37号、2011年、pp.38-54

大林正史「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、2011年、pp.66-82
大桃敏行「学校参加」篠原清昭編『スクールマネジメント』ミネルヴァ書房、2004年、pp.227-242

川上泰彦「学校管理職による情報交換と相談；校長・教頭のネットワークに着目して」『日本教育経営学会紀要』第47号、2005年、pp.80-95

黒崎勲『新しいタイプの公立学校』日日教育文庫、2004年

コミュニティ・スクール研究会『平成23年度文部科学省委託調査研究報告書 コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究報告書』日本大学文理学部、2012年

佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの研究』風間書房、2010年

仲田康一「学校運営協議会における「無言委員」の所在—学校参加と学校をめぐるマイクロ社会関係—」『日本教育経営学会紀要』第52号、2010年、pp.96-110

学校運営協議会に対する学校長の認識と評価

- 仲田康一・大林正史・武井哲郎「学校運営協議会委員の属性・意識・行動に関する研究：質問紙調査の結果から」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』第5号、2011年、pp.31-40
- 仲田康一「学区との連携・協働」篠原清昭編『学校改善マネジメント』ミネルヴァ書房、2012年、pp.252-271
- 日高和美「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、2007年、pp.45-54
- 屋敷和佳「学校運営協議会活動の模索と成果・課題—杉並区向陽中学校における6年間—」『日本教育経営学会紀要』第53号、2011年、pp.124-133