

原著論文

学校と地域との連携・協働の現状と課題について ～県立市ヶ尾高等学校の学校運営協議会の事例を踏まえて～

田 中 俊 穂

神奈川県立市ヶ尾高等学校

要旨

戦後しばらくの間、日本型の学校教育において学校と社会の連携や協働がクローズアップされることは無かった。その後、学校教育が多様で複雑な問題を抱える時代を迎え、同時に家庭や社会の価値観の多様化により学校の普遍的な権威や魅力などの相対的価値が低下した。そして、今日では少子高齢化に伴う児童生徒数の減少や学校現場のいじめや暴力行為の増加など、学校は複層的な問題の対応に追われている。その中で、学校・家庭・地域社会の連携や協働によりより良い学校教育を実現しようとする新しい学校の有り方を求める声が強まってきた。学校の有り方としての「地域に開かれた学校」そして、その後の「地域とともにある学校」を合言葉に家庭や地域社会との連携や協働による教育の再生への模索が始まった。「地域に開かれた学校」とは学校が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ども達を育てることである。当然、それまでの閉鎖的な学校から「地域に開かれた学校」、そして、より発展的な「地域とともにある学校」への変化に、当初教職員は戸惑った。文部科学省の「地域に開かれた学校」の実現ための施策としての学校評議員制度、それを発展させた学校運営協議会を設置した「地域とともにある学校」としてのコミュニティスクールに係る制度など、徐々に制度整備がなされた。その実践の中で「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」の有効性を体感することにより教職員の意識も遅ればせながら変容していった。神奈川県立高等学校の学校運営協議会の取り組みの現状を踏まえ、教育行政の施策の下で学校と家庭・地域社会の連携や協働を実現する過程を考察し、教育行政と学校経営の視点で課題と展望を論ずる。

キーワード：学校の閉鎖性、地域に開かれた学校、学校評議員、学校運営協議会、コミュニティスクール、地域とともにある学校、地域学校協働本部、総合化・ネットワーク化

はじめに

私が昭和58年に神奈川県立高等学校に教諭として赴任した当初は学校の閉鎖性に対する批判や地域に開かれた学校の必要性を耳にすることは無かった。しかし、その後現在に至るまでの間、学校と家庭・地域社会との連携・協働を進める必要性・重要性を唱える声は、年を追うごとに強くなってきたように感じる。学校が抱える様々な問題の一要因として、

学校が家庭・地域社会に対して閉ざされていることに、家庭、地域社会を含めた社会全体が少しずつ気づき、問題視するようになってきた。学校とそこで働く教職員の中では地域に開かれた学校の必要性を認識されていない頃に、閉ざされた学校への周囲からの批判の声が徐々に聞こえ始めた。各方面から学校が閉鎖的であるとの批判や指摘が強まった中で、まずは「地域に開かれた学校」を合言葉に家庭・地域社会との連携・協働の模索を始めることとなった。もちろん個々の学校や地域によって事情は全く異なり、この指摘を全ての学校組織に一律に当てはめることはできないが、本来子供の教育は学校・家庭・地域社会の連携・協力なしにはなしえないという原理原則を旗印に、これからの学校が、社会に対して「地域に開かれた学校」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学校運営が徐々に進められてきた。その中で、学校は自らをできるだけ開かれたものとするとともに、やがては「地域とともにある学校」として地域コミュニティにおけるプラットホームの様な役割をも果たしていくため、保護者や地域社会の人々に、自らの考えや教育活動の現状について率直に知らしめるとともに、保護者や地域社会の人々や関係諸機関の意見を十分に聞くための制度が必要になった。本稿では「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」をつくるという取り組みの背景を検証すると共に、制度の初期段階に「地域に開かれた学校」を目指しての学校評議員制度が生まれ、その制度がどのように実行され、そして、その後、「地域とともにある学校」としての学校運営協議会を設置したコミュニティスクールへの変化を遂げた経過と現状を検証し、神奈川県立市ケ尾高等学校の現状の取り組みを踏まえ、学校と家庭・地域社会の連携・協働について考察し、教育行政と学校経営の視点で課題と展望を論ずる。

1 地域に開かれた学校づくりの背景

学校が家庭・地域社会に対して閉ざされていることによる様々な問題の一つとしていじめや暴力行為の問題がある。それらの問題への学校の対応は、児童生徒の個人情報保護などを目的とした人権への過度な配慮や、学校という閉ざされた社会の中だけで解決するという独善的な責任感が相まって、学校内の出来事や学校の取り組みを外部に漏らすことを学校自身が嫌う傾向が強かった。それにより学校がいじめや暴力行為などの問題を社会から隠ぺいしているという批判や指摘を受けるケースが目立つようになった。また、閉鎖的な文化の根強い学校においては、全ての教育活動を教職員だけで運営するものであるという意識が強く、地域の教育力を活用することや、家庭や地域社会の支援を受けることには消極的であった。その中で行政のイニシアチブから文部科学省による「地域に開かれた学校」づくりのための施策が打ち出され、「地域に開かれた学校」づくりを実現するための実質的な取り組みが学校に求められることとなった。やがて、学校がその施策に具体的に取り組むことによって、学校は家庭や地域社会に対して少しずつ開かれ、学校の教育活動

への家庭と地域社会の参加が現実のものとなり学校の教育活動が活性化し、家庭や地域社会の人々の学校に対する理解を深めることにもつながり、従来の学校から新しい学校への大きな変化を学校、家庭、地域社会の誰もが感じるようになった。長い年月閉ざされてきた学校が開かれた学校に劇的に生まれ変わるというパラダイムシフトが起きたのである。

「地域に開かれた学校」の学校側の具体的な活動は、例えば地域の人々を非常勤講師として採用することや、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ことがある。また「地域に開かれた学校」のために学校は、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も積極的に行い、地域社会の拠点としての様々な活動に取り組むことなども行った。このような取り組みを通じて、学校が家庭や地域社会にとって開かれたものとなることは、従来の学校から新しい学校への学校教育の再生とも言うべく学校の転換点となったのである。以上のようにまずは閉鎖的な学校から学校は開かれたものであるべきだという外部圧力を契機に、文部科学省を起点とした教育行政による「地域に開かれた学校」づくりのための制度設計がなされ、学校がその仕組みの中で「地域に開かれた学校」の実践に取り組み、教職員が「地域に開かれた学校」への変化を受け入れる意識変革が起こり、それと並行して教育行政としての施策がより発展的な「地域とともにある学校」という次の段階へと進化するという、発展のスパイラルが生まれた。

学校と家庭・地域社会との連携・協働に関しては平成12年4月1日に「学校教育法施行規則」第49条が施行され「地域に開かれた学校」を目指す学校評議員制度が始まった。その後、平成16年9月9日施行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条により各教育委員会が教育委員会規則で定めるところにより、学校ごとに学校運営協議会を置く「地域とともにある学校」としてのコミュニティスクールとしてより発展した。そして、私の所属する高等学校では取り入れられていないが、新しい動きとして平成29年4月施行の改正社会教育法により、地域住民等と学校との連絡調整等を行うコーディネーターを「地域学校協働活動推進員」として、教育委員会が委嘱することができることとした。そこから幅広い多くの地域住民・団体等が地域学校協働活動の推進に直接的に関わってもらえるように、地域と学校が目標を共有しながら「緩やかなネットワーク」を形成するセンターとしての地域連絡協働本部を設置できることとした。

それでは、「地域に開かれた学校」づくりを目指した学校評議員制度について次に論ずる。

2 学校評議員制度が生まれた背景と導入

学校と地域との連携・協働に平成8年7月19日の中央教育審議会答申等「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」の第2部第4章の中で次のように述べられている。

「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みると、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。」この背景を踏まえて平成12年4月1日「学校教育法施行規則」第49条に

より施行されることとなった学校評議員制度の趣旨は、学校が、保護者や地域住民等の信頼に応え、家庭や地域社会と連携協力して一体となって子どもたちの健やかな成長を図っていく必要があるとするものである。その観点から、より一層「地域に開かれた学校」づくりを推進していくため、中央教育審議会の答申「今後の地方教育行政の在り方について」（平成10年9月）を踏まえ、我が国で初めて地域住民の学校運営への参画の仕組みを新たに制度的に位置付けたのである。この学校評議員制度の期待される効果としては、学校運営に際し、1つ目として保護者や地域住民等の意向を把握し反映すること、2つ目として保護者や地域住民等の協力を得ること、そして、3つ目として学校運営の状況等を周知するなど学校としての説明責任を果たしていくこと、ができるようになることである。これにより、校長が学校運営に当たり、学校の教育目標や教育計画や地域との連携の進め方などに関し、保護者や地域住民の意見を聞くとともに、その理解や協力を得て、特色ある教育活動を主体的かつ積極的に展開していくことが期待されることになる。「開かれた学校」を形にするための学校評議員制度の概要を、「地域とともにある学校」としての学校運営協議会と比較しながら次に述べる。

3 学校評議員から学校運営協議会へ

「地域に開かれた学校」づくりを目途とした学校評議員から学校運営協議会を設置し「地域とともにある学校」としてのコミュニティスクールへの発展について、法令上の根拠、設置の目的、機能、構成メンバー等について比較する。

まず法令上の根拠として、学校評議員は平成12年4月1日施行の「学校教育法施行規則」第49条によるものである。そこには学校評議員は設置者の判断によって学校に置くことができると定められている。それに対して学校運営協議会は平成16年9月9日施行の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第47条によるものである。そこには、教育委員会は教育委員会規則で定めるところにより、その指定する学校の運営に関し協議する機関として、当該学校ごとに、学校運営協議会を置くことができるものと定められている。

設置の目的として学校評議員は「地域に開かれた学校」づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民等の意向を反映し、その協力を得るとともに、学校としての説明責任を果たすことである。それに対して学校運営協議会は保護者や地域の住民が一定の権限と責任を持って「地域とともにある学校」としてのコミュニティスクールの運営に参画することにより、そのニーズを迅速かつ的確に学校運営に反映させ、より良い教育の実現に取り組むことである。

その機能としては、学校評議員は校長が必要に応じて学校運営に関する保護者や地域の方々の意見を聞くための制度である。それに対して学校運営協議会は学校の運営についての教育委員会の下部組織として、校長及び教育委員会が行う学校運営や教職員人事などに一定の法的な効果をもつ意思決定を行う合議制の機関としての位置づけである。

構成メンバーの資格要件として、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者としている。それに対して学校運営協議会は地域の住民・保護者その他教育委員会が必要と認める者としている。

任命等について、学校評議員は校長の推薦により、設置者が委嘱する。それに対して学校運営協議会は設置者が定める規則に基づいて設置者が任命する。

任務として、学校評議員は校長の求めに応じ、個人として意見を述べるものであり、学校運営に関して何らかの拘束力や制約のある決定などを行うものではない。それに対して学校運営協議会は校長及び教育委員会が行う学校運営や教職員人事について関与する。具体的には校長が作成する学校運営の基本的な方針について承認し、また、当該学校の職員の採用その他の人事について意見を述べるができる。

「地域に開かれた学校」を進める学校評議員から「地域とともにある学校」を目指す学校運営協議会へ発展したポイントとしては、まず、構成メンバーの多様化である。学校運営協議会では、地域住民、保護者、教員、専門家など多様なメンバーが参加することにより、より広範な視点から学校運営への関与がなされるようになった。次に、役割が明確化されたことである。学校運営協議会では、メンバーの役割や責任が明確に定義され、具体的な運営方針や目標に基づいて活動が行われる。それによって、協議会の機能がより実質的・効果的になった。また、意思決定のプロセスとして学校運営協議会では、定期的な会議が設けられ、運営状況や活動内容についての報告が行われるため、透明性が向上するとともに、学校の運営に関する意思決定に参画する機会の確保がなされ、家庭や地域社会の意見やニーズが具体的・即時的に反映されやすくなり、「地域とともにある学校」としてのコミュニティスクールへと発展したのである。

4 新たな動きとしての地域学校協働本部

地域学校協働本部とは、多くの幅広い層の地域住民、団体等が参画し、緩やかなネットワークを形成することにより、地域学校協働活動を推進する体制として、平成27年の中央教育審議会の答申で提言されたものである。連携の体制は様々な形態があり得るため、地域学校協働本部について法律上の規定はないが、改正後の社会教育法の第5条及び第6条の規定では、教育委員会が地域学校協働活動の機会を提供するに当たって、地域住民等と学校の連携協力体制の整備が求められており、地域学校協働本部の整備のための支援もその取組の一つである。地域学校協働本部の整備にあたっては、地域と学校のパートナーシップに基づく双方向の「連携・協働」を推進し、「総合化・ネットワーク化」へと発展させていくことを前提とした上で、コーディネート機能と多くの地域住民等の参画による多様な地域学校協働活動の実施、そして、地域学校協働活動の継続的・安定的実施という3要素を必須とすることが重要となる。地域が学校・子供たちを応援・支援する一方向的な活動から、地域と学校が目標を共有して行う双方向の「連携・協働」型の活動の充実に向けて、

取組を推進していくことが重要となる。また、従来の個別の活動を、総合化・ネットワーク化し、組織的で安定的に活動を継続できるような仕組みを整え、そのためには、活動に関わる地域住民や学校が、どのような将来構想のもとにそれぞれの活動を実施しているのかを把握し、総合的な視点による活動を推進していく。また、より幅広い地域住民等の参画を推進し、活動の幅を広げ、多様な取組を実施できるような体制を整えるため、これまでの活動を支えてきた地域住民等と新たに参画する地域住民等が協力し、それぞれの経験や知見を尊重し合いながら地域学校協働活動に取り組むことが期待される。これまでに学校支援地域本部のような活動が十分に行われていない地域においては、まずは最初の第一歩として、放課後や土曜日等の教育・学習支援活動、登下校の見守り、学校周辺環境整備等の地域の特性に応じた何らかの実行可能な活動から着手し、徐々に活動の幅を広げ、「地域とともにある学校」を完成させるためにも、地域学校協働本部として発展していくことが期待されている。

5 県立市ケ尾高等学校の取り組みについて

私が令和5年4月1日の定期人事異動で校長を務め、現在2年目を迎えた神奈川県立市ケ尾高等学校の学校運営協議会について、具体的な取り組みの現状の中の成果と課題を分析したい。

まず、学校運営協議会の年間開催回数は、令和5年度は4回（5月、10月、1月、3月）、令和6年度は3回（5月、10月、3月）である。本年度の本校の学校運営協議会の構成メンバー属性は、学識経験者としての大学職員2名、地域中学校長1名、地域特別支援教職員1名、地域の行政機関職員1名、保護者1名、地域住民1名、同窓会1名と本校校長の計9名である。本年度の本校の学校運営協議会の議題としては、学校からの報告、報告に基づく学校評価、そして、今後の地域との連携の協議、その他というものである。学校からの報告としては、各種学校行事報告、直近の進路状況報告、学校広報活動報告、部活動報告、生徒による授業評価報告、4年間の中期学校目標報告、今年度の学校目標報告、地域連携活動報告、生徒情報報告等であった。学校からの報告事項に対して委員から随時、質問と意見を聞きその会場に臨席する副校長、教頭、総括教諭6名が適宜質問に答えるとともに、委員からの意見を各グループ、各学年に持ち帰り学校運営に生かすこととしている。また重要事項に関しては、校長が改めて企画会議でその内容を検討し、職員会議で全職員に周知することになる。

これまでの学校運営協議会の成果として、学校運営協議会委員の大学職員により、本校の説明資料の作り、本校の学校目標とその成果・分析の作り、学校運営協議会までの連絡の仕方、など学識経験者としての率直な批判と指導をもらった。学校という閉ざされた文化で完結していた様々な基準や価値観に光が当たり、説明責任を果たす意識の変革と方法を学ぶなどの教職員の成長に資する時間となった。また、学校運営協議会委員の特別支援

学校長の発案により、当該特別支援学校との交流を大きく発展させることができた。本校の定期試験最終日を基本として、本校ダンス部、ジャグリング部、合唱部、美術部などが特別支援学校を訪問し、高等部生徒と半日を共に過ごすというプログラムを定着させた。この活動は双方の生徒にとってかけがえのない時間の創出になった。また、本校の災害時避難訓練に地域住民にも参加を求めそれが実現した。実際の災害時には学校単独での対応には限界があり、様々な形で地域との連携が有り得る。しかし、起こり得る全ての状況を想定することは困難であり、現時点での第一歩として避難訓練に地域住民が参加することにより、災害時の連携・協働の予備的な認識を形成できた。現在の取り組みの中で「地域とともにある学校」としての一定の成果は見られるが、今後より一層の成果が上げられることを期待している。

6 学校と地域との連携・協働に関する展望

県立市ケ尾高等学校の取り組みの現状で述べたように、今日の学校教育は「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」の合言葉の下で家庭・地域社会との連携・協力を進めてきた。その中で地域住民や保護者との関係が深まり、学校と地域社会のつながりが強化された。また、学校が地域資源を活用することで、さまざまな学びの機会が提供され、地域の特性やニーズに応じたカリキュラムが開発されるなど生徒の興味や関心に応じた教育が実現してきた。加えて、学校運営の閉鎖性が改善され、透明性が高まり、保護者や地域住民が学校の活動に参加しやすくなった。そして「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」をつくる学校内の一番の問題であった学校は閉ざされたものという教職員の意識が変わった。「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」への模索の中でポジティブな体験の積み重ねとして教職員が成果を実感したことにより、教職員が家庭や地域社会に対してより積極的な働きかけを行い、その結果、家庭や地域社会とともに子供たちを育てていくという連帯感を生む発展のスパイラルを築いてきた。

課題としては地域との連携を強化するための人的・予算的資源の不足が慢性的に見られる。また、教職員、地域住民、保護者それぞれの教育に対する意識や価値観の違いが、協力関係の構築を難しくすること、場合によっては対立を生むことさえある。そして、現在の成果を一時的な取り組みで終わらすことなく、地域との関係を維持し続ける持続性も大きな課題である。校長としては学校運営協議会開催頻度の不足、学校運営協議会委員の固定、学校運営協議会の儀式化、なども課題として感じるところである。

展望としては今後、地域とのさらなる連携を深めることで、学校は地域のニーズに応じた教育を提供することが求められる。地域の資源や専門家を活用し、学校の教職員による教育活動とは違うカテゴリーのより実践的な学びを促進することなどが期待できる。また、オンラインプラットフォームやデジタルツールを活用することで、教職員と保護者・地域住民とのコミュニケーションがより円滑になり、情報共有が容易になり、遠隔地の専

門家との連携も可能になり、教育の質が格段に向上することも期待できる。また、今後は多様なバックグラウンドを持つ生徒や地域住民の意見を尊重し、インクルーシブな教育環境を整えることもより重要となる。そして、「地域に開かれた学校」の取り組みを持続可能にするためには、資金調達や運営体制の見直しも必要で、地域の企業や団体とのパートナーシップを強化し、資源を共有することなども、持続可能な運営のために取り組む必要があると考えられる。教職員としては今後、保護者・地域社会のニーズに応じた教育を提供できるよう、知識・技能を高めるための研修を重ねるなどして、「地域に開かれた学校」づくり、そして、「地域とともにある学校」づくりのための一層の柔軟性・積極性が重要となる。最後に、「地域に開かれた学校」「地域とともにある学校」の取り組みの効果を客観的に評価し、学校の改善点を見つけるためのフィードバックの仕組みを整えることも重要である。その定期的な評価を通じて、教育の質を向上させるための具体的な施策を学校のみならず教育委員会に対してもフィードバックしていくことで、全県的に連結された発展が促進されることが期待できる。

おわりに

今回の論文は学校と地域の連携・協働の現状と課題について県立市ケ尾高等学校の校長として考察したものである。今後の教育行政の取り組み、他の高等学校の取り組み、小中学校の取り組み等、様々な取り組みの聞き取り等を踏まえて、学校と地域の連携・協働の現状分析と課題の解明を試みた。「地域に開かれた学校」づくり、そして、「地域とともにある学校」づくりのため、地域学校協働本部の実践事例などを含めたより具体的な現状分析、課題解明、そして、展望を今後の研究に期待したい。

【参考文献】

- ・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（平成10年9月21日）」
- ・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（平成8年7月19日）」
- ・文部科学省通知「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について」
- ・文部科学省「学校運営協議会設置の手引き（令和元年 改訂版）」
- ・神奈川県教育委員会「神奈川県立学校のコミュニティスクールの手引き（令和4年2月）」