

公教育における  
バウチャー制度導入の効果 (7)  
－調査の結果と実証分析－

石 垣 智 宏

目次

第一章 問題設定 －公共政策からみた教育改革

第二章 分析枠組みの設定

第三章 実地調査の概要

第四章 実証分析 (1) －制度導入の効果<sup>1)</sup>

第五章 実証分析 (2) －改革の制度的側面と経営的側面

第一節 「選択制度」と「経営」による学校への効果 (以上 265 号)

第二節 地域運営学校における学校運営協議会の経営と成功の条件

第三節 実地調査分析の総括 (以上本号)

第六章 結論

---

1) 第一章から第四章は「法政論集」259号、261号から265号に収録。

## 第二節 地域運営学校における学校運営協議会の経営と成功の条件

本節では、地域運営学校（タイプⅠ学校、タイプⅢ学校）において、校長がどのように学校運営協議会（学校理事会）と関わっているか、学校運営協議会の内容を含めた経営活動について論じる。

地域運営学校は、通常の学校とは運営方法が異なる。地域運営学校の校長は、法的根拠のある学校運営協議会から経営方針、教育課程についての承認を得なければならない。

他方、学校運営協議会は、各種活動報告などの結果から学校運営や教育活動について意見を述べることができる。そこでは、必ずしも校長がリーダーシップやトップマネジメント機能を果たすわけではない。学校運営協議会と協議ないし自らが委員（役員）の一員となって、学校を運営していく。

しかし、法制度的な地域運営学校の枠組みは、極めてシンプルである。規制が緩やかであるが故に、実際は学校ごとで多様な活動形態が存在する。例えば、監視的機能を重視する学校もあれば、教育現場と深い関わりを持つことを目的とする学校もある。また、効果的な運営をしている協議会もあれば、そうでない協議会もある。

また、校長ら学校スタッフと協議会との関係では、協議会は直接、教育委員会に対して人事や教育課程に関する具申権や意見表明権を持っている。そのため、運営に際し協議会と学校側で緊張関係を持つ場合や、教員と校長・協議会の間で意見が対立する場合もある。

本節では、学校長および管理職への聞き取り調査の内容を基に、地域運営学校をより効果的に経営する方法を考察する。<sup>2)</sup>

考察は、学校長の経営活動を中心に行う。校長が行う活動としては、学校運営協議会との関係が重要である。まず「委員（役員）の人選」、「協議会のタイプ」、「ミッション提示・承認型の特徴」「部会設置・実働型の特徴」について説明した後、地域運営学校が成功する条件を考察する。

---

2) 聞き取り調査は第三章で挙げた項目（264号収録）を基に行っているが、考察はその内容から必要な発言を抜粋して記述している。学校ごとの調査の詳細な記録は、拙著「公共サービス供給における供給体制の多様化－学校選択制と地域運営学校によるバウチャーモデルの効果－」の巻末資料「教育委員会・学校聞き取り調査報告」を参照されたい。

## 1. 役員の人選

(制度的側面)：協議会の構成であるが、役員(理事・委員)の出身・所属などによる割り当てが、各自治体が定める規則や要項(条例)によってほぼ決められている点が制度的に重要である。多くの場合、会長を置き、地域代表、保護者代表(PTA会長)、学識経験者、行政担当者、学校長(および学校代表)が割り当てられて構成される。各役員の任期についても各教育委員会の規則によって定められており、三年以内が一般的である。

(経営的側面)：学校ごとの経営的側面としては、協議会の役員をどのように採用しているのかという点が挙げられる。例えば、「地域に学識経験者や会社役員などがいないので、他の地域からお願いして務めてもらっている」という学校もある。

誰が人選をするのかという部分では、校長の要請によって行われることが多い。このため、協議会の形成過程から校長のマネジメントが働くことになる。

校長は、制度に則った人材を獲得しなければならないが、平均10名以上の外部役員をスカウトすることに苦慮しているようである。「地方ほど、それほど役員にふさわしい人がいるわけではないので、納得のいく人選は難しい」、「地域に受け皿があるかどうかが問題。制度を理解してもらうのが難しく、地域が受け入れに反対していた」、「自分に広い人脈がないとしても、誰か一人でも役員を頼めれば、その役員がいろんな人を連れてくるよう仕向けることができる」、「協議会の役員は、PTAのOBや30代、40代の若手で働き盛りの人たちをお願いしている。協議会の中では携帯などの情報機器が使えるように構成されている」、「役員の中には地域諸団体の長をしている人もいるが、基本的にはそういう“当て職”で選んだのではなくて、学校に対する熱い思いをもっている人を学校長が選び、直接頼みにいって一人ひとりお願いしてまわった」、「学校を助けてくれるような理事を選ぶ必要がある。仮に学校に何か問題が起こったときにこそ、味方になってくれるような人たちである。問題が起こった際に、学校の責任を追究してくるような人たちは理事には向いてないと思う。加えて、元々地域で活動している人たちの思いを、理事になる人がどれくらい理解してくれているか、という点も大切ではないかと思うし、子ども達への熱い思いを

もっている人というのも大切だ。そういう理事が揃っていたならば、現場の活動はすぐに動き出すだろう」、「学校評議員を協議会に吸収せずに、併設している。評議員は顧問役である。評議員になってもらう人は、地域の重鎮、いわゆる長老方をお願いしている」、「協議会の上に顧問という役において、地域の名士や地域の識者の方をお願いして、相談役になってもらっている」などの意見を聞くことができた。

## 2. 学校運営協議会の機能および活動

次に、学校協議会がどのようなスタイルで議事運営を進め、どんな教育活動を行うかという点である。

学校運営協議会の活動には、大きく二つのタイプに分けることができる。一つは、「ミッション提示・承認型」であり、もう一つは「部会設置・実働型」である。

(制度的側面)：この点、文部科学省が当初に提示した地域運営学校の法制度(平成16年改正地教行法)では、これらのうち「ミッション提示・承認型」の枠組みになっている<sup>3)</sup>。したがって、例えばコミュニティ・スクール立ち上げに当初から関わった五反野小(2013年に統廃合)はこのタイプの運営を忠実に進めていた。

ミッション提示・承認型の運営は、協議会が主に目標設定と評価を行い、その目標の実施は学校に委任するという形で運営される。協議会は、学校からの要請によって、人事などの協力や支援を行うタイプの運営形態である。ミッション提示・承認型では、主に学校側が運営の大部分を行っており、協議会は協議、アナウンスや意見表明、承認機能を備えるのみとなっている。このタイプの運営の例として、足立区五反野小、尾道市土堂小などが当てはまる。

(経営的側面)：しかしながら、文部科学省が提示した制度上の枠組みには、ミッション提示・承認型以外の運営方法について、特に禁止や規制がなかったため、実際は、多様な協議会運営の方法が行われている。つまり、ミッ

---

3) 文部科学省「コミュニティ・スクール 新学校宣言」(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)を参照。

ションの提示、承認という手続を経ていさえすれば、学校運営協議会はそれ以外の教育活動に取り組んでも支障はない。

したがって、ミッション提示・承認型の理事会機能に留めるか、それ以外の活動にも手を広げるかという違いには、制度的な制約はなく、その選択は各学校の経営判断に任されている。そのような理由で広まってきているのが、「部会設置・実働型」の運営方法である。

部会設置・実働型の運営とは、各種活動に従事する実働的な部会を組織しているタイプの運営である。各部会は、協議会の下に主に地域住民や保護者、教員らで構成される。このタイプの学校では、学校側は主に教育活動に専念し、行事や地域活動のコーディネートや運営は、協議会の指揮の下、各部会が受け持つ形態となっている。主な例として、京都市の地域運営学校、杉並区和田中などが該当する。

以下ではミッション提示・承認型、および部会設置・実働型の学校運営協議会における活動の特徴についてそれぞれ考察する。

### 3. ミッション提示・承認型の特徴

(経営的側面)：ミッション提示・承認型の運営は次のような特徴がある。

- ①校長・学校側に運営の主導権があるので、立ち上げ段階に有効である、
- ②地域のつながりが弱い場合でも機能しやすい、といった点がメリットとして挙げられる。またデメリットとして、③学校側と溝が生じた場合は形骸化につながりやすい、という点が挙げられる。

実際に、立ち上げ段階の学校にとっては、「うちは保護者や地域がまわっているわけではないので、例えば数値化した成果目標を作ってそれを共に実践していく形をとりたい。運営協議会はそれを支援して見守ってもらうように働きかけている」、「取り組むにはまず教員の理解や協力体制が必要なので、ミッション型にするべきだと考えている」、「学校の実態を知ってもらう必要がある。ある時期まではコミュニティ・スクールの運営理念を話し合うことが大事なのではないかと思う。それまでは学校が主体的に活動すればいい」などの意見がみられた。地域運営学校の立ち上げ段階では、協議会を運営するだけでも苦勞を伴う様子が伺える。

それでは実際に、ミッション提示・承認型の協議会を、学校運営にどのように役立っているのだろうか。その主な役割は、「学校だけでは実現が

難しいことを協議会に協力をお願いする」ということである。「校長が何をしたいかにもよるが、協議会は校長の支援部隊として活動していただいている。例えば、協議会で施策や人事などを認めてもらうと、強い推進力となる」、「保護者に向けては校長だけでなく、協議会会長の名で発信すると、地域も要望していることになるので、説得力が高まる」、「協議会が成熟してきたので中身への意見を言えるようになってきた」、「毎月一回の協議会では思っていた以上に説明することの難しさ、大事さを認識している。『わかりました』という返答だけでは済まない部分がある」とのコメントがあるように、協議会が教育活動の正当性を付与する役割を担っていると考えられる。

このようにミッション提示・承認型の学校においては、やりたい活動の主導権は、予め校長が持っている場合が多い。そして、協議会側が活動に対する目標設定や支援、評価を行うことで、学校側へより高い動機付け、施策への推進力を与えるメカニズムとなっている。

とはいえ、協議会組織が機能不全に陥った場合はどうなるのか。例えば、校長と協議会との関係が悪化した場合は、すぐに形骸化する可能性が高いという指摘もある。

「ミッション型では失敗するか、最終的には形骸化する。なぜなら、第一線で関わっていないので、学校内部の理解を得られないからだ」、「昨年まで運営協議会はあまり機能していない。取り組み当初から校長と協議会との関係がうまくいかず、校長の異動や委員の交代も相次いだので足並みが揃わない状態が続いた。しかし、それでも学校としては、協議会がなくても運営はしていけるというのが実際のところだ」、「教職員に対して、地域運営学校を理解してもらうように方針などについて研修、講習を行っている。交流会も行った」、「話し合いながらやるのが大事。協議会に人事権があるのは非常に大きい」という意見があった。

(制度的側面)：すなわち、ミッション提示・承認型の運営のデメリットを整理するなら、次のような問題にまとめられる。

地域運営学校においては、学校運営協議会と学校長との間に対立が起きた場合、制度的には協議会による意思決定に学校長は逆らえない仕組みになっている。学校運営協議会は、地域や保護者に対する説明責任を負って

いるほか、学校および教育委員会に対する要望・意見表明権を持っている。しかも、この意見表明権の中には、教育委員会への人事（具申）権も含まれているため、運営協議会と意見の合わない校長や教員に対して、最終的に異動を命じることもできる。

しかしながら、この人事具申権は本来、当該校を希望する教員を若干名スカウトできるようにする目的で創設された仕組みである。したがって、協議会と教職員との間に溝が生じたり、管理職と対立が生じたりする場合に異動や交代を命じるような使い方は、運用上、教育委員会も想定していない。

しかし、そのような場合であっても、教育委員会にとっては、運営協議会による人事具申の正当な要望を無視することは難しい。しかし、かといって学校運営に支障をきたす申し立てをそのまま受け入れることには問題がある。しかも、正当な理由がなく、協議会役員の除名や入れ替えを勧告することはできない。さらに、もし強引に学校側に対して教員や校長の人事異動を迫れば、管理職・教職員の間地域運営学校への悪評が広まるため、人事異動を強行することも現実的には得策ではない。学校側に余計な負担を強いるという評判が広まれば、地域運営学校に対する理解やその普及すら危ぶまれることにつながるからである。要するに、学校と協議会の深刻な対立が生じた場合の紛争処理方法（問題解決手続）を設けていないため、そのまま協議会の要望をかなえるか、地域運営学校の指定を解除するしかないという、制度上の問題点を抱えている。

一方、校長にとっては、役員の人選については一定の発言力を持っている。だが、これも役員の大部分と対立していれば、その総入れ替えを行うことは極めて困難である。しかも、協議会が教職員や教育委員会等と対立した場合、校長は協議会の側につくことは少ない。なぜなら、学校の教育活動は協議会（地域運営学校）がなくても成り立つからである。当然ながら、校長の所属や地域運営学校の指定権は教育委員会にあるため、教育委員会による対処が成されるまでの間、協議会と学校長との関係は冷え切ってしまう。

ミッション提示・承認型の運営協議会は、校長が取り組みやすいという反面で、継続・更新の際には機能不全に陥る可能性も高い。

#### 4. 部会設置・実働型の特徴

(制度的側面)：このタイプの学校運営協議会は、下部組織として様々な実働部会を作っている。その特徴は、①協議会の構成や意思がそのまま活動に反映されるのでパフォーマンスが高い、②学校とは一応組織的な区別がされているので、活動量の割に教職員への負担が少なくすむ、③部会を組織できるような環境的なベースが必要、④現在、部会を維持運営していくための法整備などが不足している、といった点が挙げられる。

まず、第一に活動力が大きいというのが最大のメリットである。協議会が望む活動を直接組織して実行することができる。役員たちのコーディネートが上手ければ、学校とは別に活動範囲を広げることも可能である。

例えば、京都市御所南小では、12の部会が設置されている。「学校評議員の発展のような形で、年に二、三回計画案や意見をもらうタイプの活動も想定していたが、しかしそれではあまりにも意味がないのではないかと、各方面の協力を得て思案した結果、子どもとの直接の関わりにおいて何か協力できる学校ボランティアのような支援組織を作れないだろうかという案にまとまった。子どもと直接関わってもらうからには、企画から評価まで考えてもらえるような仕組みが必要だろうということになったし、また、活動の中で参加者が各々積極的に意見交換や参画できるようなタイプの組織にするには、一つの部会の委員が10人以下ぐらいで構成される方がよいだろうということにもなった。しかし、九学区もある地域の諸団体の人たちになるべく多く入ってもらう必要性もあったので、当初は地域の方50人ぐらいで、教職員の数も含めたら12個ぐらいの部会がなければならなかった。」

なお、役員が直接に部会の運営を行う場合と、協議会の下に実行委員会のような組織を設け、協議会の意思決定機能と分離して運営されている場合とがある。例えば京都市洛央小学校では、「各部会の責任者が役員にもなっており、理事会を開くと各部会の報告ができる仕組みになっている。協議会全体の総会を開くと150人以上の会議となり、普段の活動とは別に総会を一回開くだけでもお互いに変な労力だ。なので、本校では全体総会というものは行っていない」と述べる。同じく御所南小では、「役員を交代する場合は、部会の後継者についても相談しながらうまく引継ぎを行ってほしいということをお願いしている」などの工夫を行っている。



第二に、各種部会は家庭と地域へ直接、情報発信や活動を行う。家庭や地域もこれらの組織に対して学校を経由せずに参加や協力するので、学校の負担が減ることになる。教職員は教育活動に専念しやすくなり、したがって学校のミッションも教育活動の指標に特化しやすい。もちろん、各部会は必要や要請に応じて学校行事や学校評価の参画、教育活動への支援も行う。

「行事や各種だより等による地域への情報発信の機会は増えているが、経営者として連絡調整や雑件処理の類の仕事は増えていない。というか、むしろ減っていると思う」、「活動のやり易さが以前と全然違う。活動基盤となる組織が既にあるのとないのとでは大きく違う。例えば、子どもの安全管理について、今までならば、自治会の防犯委員や地域の交通安全委員、PTAへそれぞれ個別に頼みにいかなければならなかった。しかし、そういった人たちも子どもの安全だけを担当しているわけではないので、こちらで連絡調整も必要だった。しかし、部会があることによって、それらの団体が一堂に集まって準備や調整ができる。あちらから集まってきてくれて、しかもアイデアを出し合って協力もしてくれるのだから、取り組むスピードも早いし学校の労力からしても全然違ってくる」、「実際に仕事を請け負っているのは、主に学校運営協議会と各部会の方なので、学校として特に仕事が増えているということはない。協議会の方で情報を出しているし、情報を受けている。会報などは、協議会の会長名で情報発信したり提案したり協力をお願いすることになるので、読む人たちも『学校側だけがそう考えているのではなく、実は地域の人たちもそう思っていたのか』という効果があって、とても都合が良い面もある」、「部会独自の役割として、学校評価をおこなったり、総括をしたりするほかに、『運営協議会ニュース』を発行している。それまでは学校が発行していたが、学校評価を公表するに当たり、学校が発表するよりも協議会から出したほうが良いということになった。協議会が総括をすることで、学校からは言いにくいような点、例えば家庭や地域のやるべきことや責任を明確に述べてもらっている」、「例えば、英語活動では、教員だけで教えるより、地域の中に英語が堪能な人や外国人がボランティアとしてサポートに入ってもらっただけでも効果はとて高くなる。スキー教室では、担任が面倒をみるだけでも限界があるが、地域でスキーの達人な人を呼びかけて、クラスに何名かサポートについてもらおうと、子どもはものすごく上達が早くなる」、などの効果がある。

(経営的側面)：このような部会設置・実働型の協議会はメリットが非常に多い。しかし、その分、組織作りの実現可能性といった点に課題を抱えている。つまり、組織として実体を作ることがそもそも難しかったり、年数を要したりする。「コミュニティ・スクールの研修や見学は行ったが、そういうことができる環境とできない環境があるのではと感じた。市や教育委員会レベルで強く推進して援助でもしない限り、普通の学校がやるのは難しい」、「本校も昨年から、四つの部会を作って活動しているが、まだイベント的なことまではやれる段階ではない」、「無理のないような組織を作ることが大切だろう。確かに、あれもこれもやりたいと思うことはたくさんある。実際、本校でも最初、部会が10個ぐらい必要だとの要望も出たが、知・徳・体だけに絞ろうということになった。やり始める際は、必要最小限の活動から始めればよいと思う。無理に手を広げないことだ」、「地元の人とコミュニケーションをとっておくことだ。地域によっては、自治組織がしっかりしていない所も多いだろう。しかし、協議会をやるとなれば最終的には地域の人たちの組織化が必要になってくる。そこで、まずはボランティアなどを突破口に活動を始めればよいのではないか。自治組織でなくても、学校に協力しようかと思う人はいるだろう。そういうボランティアを募集したり組織したりする部会から始めればよいと思う。その際にボランティアの人たちには、しんどい思いではなく、いい経験をさせてあげることが、コミュニティ・スクールにつながっていくのではないか」との意見が聞かれた。

また、地域がしっかりしていたり、学校参加やコミュニティ作りが継続的に行われていたり、地域で指導的なリーダーやコーディネートのできる人材が豊富にいれば、そのような日常的な活動を組織的に実践することは難しいという点も関係する。「例えば、京都市の御所南や習志野市の秋津小中学校は、非常に上手くいっていると思う。京都の場合は実施初期から部会(地域学校協議会)を組織して取り組んでいた。秋津の場合は、街づくりの段階からコアとなるリーダーと共に学校とコミュニティづくりが一体となって進められた例だと思う」、「学校の方針、いわばそれを決めて実行していく校長のリーダー性というのにも必要になってくる」、「学校長がビジョンを持っていること。この学校をどうしたいのか、そこに地域をどのように巻き込んだらいいのかという戦略がなければいけない。それがなけ

れば、たとえ発足しても継続できないだろう」、「地域運営学校の経営には、普通の校長の十倍くらいのリーダーシップが必要」などの意見があった。

さらに、現在の地域運営学校では、別組織となる部会に対して支出入が生じた際の会計的・税制的な諸手続や活動上の立場を保証する仕組みがない。既に活動している地域運営学校は、この点を不十分に感じている。「京都市においても、中学校単位くらいでNPOにできないかなど、何か運用しやすくなる方法はないか検討中」、「確かにお金の面では苦心しているが、現在、コミュニティファンドを立ち上げている。資金面はそこから工面しようと考えているが、委員会としてあまりに資金や利益が入ってくると支障が出てくる。なので、大きな売買や赤字のリスクがでる事業、寄付受付など派手に活動はできない。現在、ファンドでは研究紀要や資料の販売などを行っている」、「NPOよりももっとやわらかい組織で作れないものかと考えている。NPOでも手続き、設立時の面でまだハードルが高い。PTAよりも少ししっかりしたものぐらいで、領収書が発行できるタイプの法人格でいい」といった意見が聞かれた。

## 5. 地域運営学校の成功の条件

以上のように、インタビューからも、同じ地域運営学校であっても、実際は運用の仕方でも通常校以上に差が生じる仕組みだということがわかる。分権的経営制度は、学校選択制と違って、経営的側面が強く働くため、各学校の取り組み次第で、プラスの効果もマイナスの効果も生み出しやすいと考えられる。

この点について、例えば、杉並区和田中の校長は「制度ではなく運用レベルが全て」と述べる。「地域がどうこうよりも、校長のリーダーシップにかかっている。実際、いくら町会などの基盤が強くても、地域の人々には学校内部のことはよくわからないのが現実。学校にとっては教員の理解が重要だ。校長が学校の中に地域を引き入れて巻き込み、ネットワーク化していくことが大事」と述べる。

地域運営学校の経営が成功する条件や工夫とは何か。本稿の調査から言及できることは、当事者たちの経験から成功と失敗の条件を洗い出し、それらを整理することである。

以下、聞き取り調査の結果を参考にしながら、地域運営学校が成功する要点を制度的、経営的な側面から検討する。

## 6. 「京都方式」の特徴 一対立リスクの回避

(制度的側面)：まず、法制度的な運用方法の工夫である。典型的には京都の事例が当てはまる。

地域運営学校において「京都方式」と呼ばれる方法は、代表的な部会設置・実働型の実践例として有名である。しかし、この方式のポイントは、幅広い分野で活動を行う実働型を採っているということではない。

注目すべき特徴は、校長と運営協議会が対立した際の解決策が制度に組み込まれている点である。京都方式の特徴は、①校長が地域運営協議会の役員に加わっておらず、独立した地位を保っていることである。規則上の協議会の役員構成には、学校関係者を含んでいない。<sup>4)</sup>

また、②協議会の人事に関する意見は、校長を通じて教育委員会に述べるものとし、校長の人事に関する権限を制約しないようにしている。さらに京都方式では、協議会が教育委員会に意見を述べるルートは存在していない。教育委員会への意見は、全て校長を通じて具申される。

加えて、③校長は情報の提供や説明に努めたにも関わらず、基本方針への承認が得られない場合や学校運営に著しい支障が生じた場合には、指定の取り消しを申し出ることができるようになっている。地域運営学校の指定の可否は、通常、教育委員会が行うものとなっているが、京都方式では、校長もその権限が認められている。

学校運営協議会は、学校に意見を述べるだけでなく、積極的に学校運営に参画もするが、企画は校長の裁量の範囲内で行われ、通常の学校運営協議会ほどの権限はもっていない。また、協議会は学校側に対して経営活動の承認を行うが、教育委員会へのルートは遮断され、協議会の存立も最終的に校長の判断に委ねられている。つまり、京都方式では校長が最も強い権限を持った制度に設計されている。

このような仕組みは、大きい実働部会をもった学校運営協議会と校長が対立した際の、深刻な事態を避けるための対応策であると考えられる。つまり、京都方式は、校長の権限と責任を強化することによって、失敗のリスクを回避する仕組みである。「今の法律の地域運営学校では、校長は溝が生じたときの事態を恐れて、誰もやりたがらない。京都方式は校長の権

---

4) 教員は各部会の委員に加わっているほか、副教頭が協議会の事務局を担当している。

限が強くなっているように思われるが、それは逆に校長が最後まで責任をもってやってもらうための工夫」である。不測の事態の可能性が低いからこそ、校長は安心して積極的に取り組める。このように、制度にリスクの回避を組み込むことは、地域運営学校を普及させていく条件の一つになる。

「地域の人たちも、学校長の運営理念を退けてまで、自分たちで学校を運営してやろうと思っている人は実際ほとんどいないだろう。しかし、それが権力として与えられたら、将来的にそうならないという保証もない。だから、京都市の方式では、地域が学校をコントロールするのではないですよ、という意味をあえて制度の中に含めている。したがって、協議会を設置するかどうかは、この趣旨と仕組みを理解してくれる地域だけに導入するようにしている。いくら一般的にはよい仕組みだろうと、校長が異動させられるかもしれない制度の導入に、校長自身の賛成は得られにくい。京都市では、市内の学校に広めることも目的に、アレンジを加えている。」「協議会と学校長との関係は、京都方式においても、上下関係というよりは、ヨコの緊張関係を意識している。でも、最終的な部分というのは学校長が持つておきたいというのが率直なところだろう。子どもたちの教育に関することなので、イニシアチブは学校側が取りたいということだろう。教育を行うのは、プロである学校が中心となって責任を持つて行うべきだという考えからきている」。

## 7. 地域運営学校の発足条件 — 一定のベースが必要

(制度的側面)：リスクを回避する仕組みの他に、教育委員会が地域運営学校に指定する際に求める条件についても、当事者たちの経験によって明らかになっている。

例えば、杉並区の行政担当者によれば、「受け入れ環境の基本条件が整っていない学校においては、地域運営学校は成り立たないのではないかと」いう。「将来的には地域運営学校を区全体に広げたいが、今後は、なるべく学校支援本部がある学校からやりませんかと誘うようにしていきたい。その代わりに、現在、学校支援本部を作る場合には、年間50万円の予算を出している」と述べていた。また、「例えば、ボランティア活動がさかんで参加率が高い学校は支援本部を作る際の指標になる」とコメントしていた。

(経営的側面)：京都市の学校でも、地域性や学校の受け入れ体制に関する意見が多く寄せられた。「全国的には、学校が、あるいは協議会が『うまく地域を巻き込めない』、『部会の活動がどうしても教員側主導になってしまう』、『協議会があまり機能しない』などの問題が上がっているようだ。大きな違いは、やはり京都市の場合、明治二年に番組小学校が地域の人たちによって作られて以来、学校と地域とが密接な関係にあることが影響しているだろう。自分の所の学校は自分たちがなんとかしようとか、自分たちの子どもは地域の子どものとして育てようという意識の表れのような気概は感じられる。学校への意識が高いから、そうはならないのだと思う」、「導入した学区において、地域で子どもを育てる意識があるかどうかという点は関係すると思う。京都の場合は、その地域に住む子どもだけが入学してくるので、やはりその学区で育てようという意識は強くある。最近では、付属校や私学でも地域関係の取り組みをやろうとしているが、子どもの地域にばらつきがある学校では、やはり地域性が出しにくいだろうと思う」、「地域に協力してもらうための条件として、学校の方針がしっかりしている必要がある。学校が荒れているところに、それを補充するような形で手伝ってくださいとお願いするパターンは絶対に無理がある。学校ができていないのに、地域ができるわけがないからだ。だから、学校は(少なくともある程度は)しっかりやっています、というメッセージが出せる状態でないといけなだろう。学校の方針が明確に定まっていないと、地域の人は、どういうふうに関わっていけばいいのかも考えることができないし、わからない」、「本校の場合、保護者の取り組みもしっかりしていますという条件が整ってから、地域の協力を考えた。地域よりも保護者の体制が整うことを優先させるべきとの考えからである。学校、次に保護者がしっかり固まっていれば、その次に地域にお願いしても文句は言われなからだ」といった意見を述べている。

また、京都市の担当者は、指定を認める際の条件を三つ挙げていた。「一つは、学校長のやる気があること、そして、学校と地域との関係がよいこと、最後は、教職員の参画意識が高いこと。このうち校長のやる気は絶対条件。二番目の地域との関係は指定を受ける前に、校長が二、三年間頑張って取り組みばなんとかなる。三番目の教員の意識は大事だが、『教員の意識を高めるために指定を受けたい』という目的もあるから、これは必須ではないでしょう」と語る。

協議会の人選にもポイントがある。足立区では全学校に学校参加制度があり、各学校は各種の部会を備えているが、学校によりその成果は様々であるという。足立区の担当者は次のように話した。「会長のポリシーや意志の強さというのがやはり大きな影響を持っている。例えば一番多いのは町会長のような既存の地元組織の人だが、やる気がある一方で、実際の仕事は学校側の負担が多くなる傾向がある。また、リーダーだという認識が薄い人はもっと困る。よいと思うのは、教育委員会が委嘱して青少年委員をやっているような人たちだ。学校・教育委員会・地域ともに連携をとりやすいし、仕事もこなす」。これは役員の人選についても一定要件を備える必要性を示唆する。

この点、聞き取り調査では、協議会役員の人選について、実質的な人物を求める傾向があることが判明した。「肩書きだけでは駄目で、学校の特質をわかってもらえる人、例えば中学校の特質、地域の特質などを理解してくれる人になっていただきたいと考えている」、「学校評議員とは全然違う。ゲストティーチャーになってもらえる人、学校経験者、地域とのパイプを持っている人などが望ましい」、「学校に熱い思いを持っている人は学校の変化や運営に対して敏感であると思う」、「学校と理事会が信頼関係を作り出せるような人材、子どもの成長を感じ取ってくれる人を望みたい」といったコメントが多く聞かれた。

## 8. 試されるトップマネジメント —強い意志と地域を巻き込む経営努力こそ必要

(経営的側面)：最後に、校長自身のリーダーシップやマネジメント能力である。校長のリーダーシップの重要性は再三指摘しているが、ここで注目するのは、学校内部でのリーダーシップではない。地域運営学校の校長には、地域社会に対しての交渉力や調整力、営業力や採用力といった、これまでの学校にはないマネジメント能力が求められる。

地域運営学校の校長にとって、地域社会における活動スタイルはこれまでと大きく異なる面がある。確かに、学校選択制においても経営方針策定や目標設定、指示、協議などを行うリーダーシップは強くなる傾向がある。だが、それらは学校内部のスタッフに対しての変化である。外部への活動に対しては、情報の収集や発信、PR活動などが多くなるといった変化に留まる。

しかし、地域運営学校では、地域社会に対し、校長自身が協力依頼する場面がどうしても多くなる。外部環境へのトップマネジメント機能が要請されるのである。「協議会にいろいろお願いするコツは、仲良くなってしまえばいい。これまでの学校だと、地域行事や親睦会などへの参加は、管理職にとっても何か仕事の一部だという堅苦しい気分があった。だが、学校運営協議会になってからというもの、その中での交流は、イベントから飲み会までほとんど仲間同士の付き合いという意識がある」、「強いリーダーシップがあっても、途中では反対されたり、断られたり、反応がなかったりすることもある。しかし、そういう対応をされた時には、個人的にも小まめに連絡を行ったり、きめ細かい話し合いをもったりするような能力も必要である。強引さの一方で、一人一人の関係を大切にできる心遣いができる人でなければならない」。

というのも、たとえその歴史や基盤が強く、どんなに学校に愛着のある地域だったとしても、人々にとって実際に学校に協力する、参画するということは、それなりに手間隙や苦労がかかることだからである。いくら環境的なベースがあったとしても、地域の人々への協力や支援は、単に要請を求めれば簡単に調達できるものではないということである。

「立ち上げ当初は足を使ってお願いに回り、何度も声をかけ、再度お礼にも行って努力していたことが、何年も経つと来てもらっているのが当たり前かのような感覚になって、電話一本でやってもらえるという錯覚に陥ってしまうものだ。その辺の対応が以前と違ってくると、気を損ねる場合もある。やはり、協力してもらう方に対しては丁寧に接して、初心を忘れないようにすることが大事だと痛感する。細かい対応に気を使うことこそ、長く続けていく面においては、いろんなことにつながっていくので、非常に重要だということがわかってきた。長くやっているからこそ、ちょっとした対応のマズさが積もり積もってある日突然、表に表れるということがあるのだ」、「学校長が地域の会合に出た際に得た口コミなどの情報を利用して、個々に直接お願いしに行った。最初は、公募案内によって募集もしてみたが、その当時はたった三通しか応募がなかった。というのも、地域の人たちは公募があることを知っていたが、みなさん遠慮して自らゲストティーチャーに名乗り出ようとする人はほとんどいなかったからだ。そ



の時に、やはりちゃんと面と向かってお願いすれば引き受けてくれるということがわかり、文書でのお願いでは失礼なのだと思います。それ以来、紙で協力をお願いすることはいっさい止めた。直接聞いて、直接会いに行つて依頼するという方法を探っている。地道にやるのが大切だ」。

また、地域を巻き込んで協働を作り出すためには、通常の学校運営で済むような情報発信やPR活動、各種行事の出席や参列をするだけでは足りない。特に、部会実働型の学校では、地域社会にとけ込み、一体となって協力や支援をお願いするという態度や姿勢が求められる。また、時には、地域の相談や要望を受けて地域行事へ参加したり、運営を協力したりすることもあれば、逆に、双方の負担が大きくなるように、交渉したり調整したりすることも必要になる。

「学校の児童生徒および教員が地域の活動にどこまで参加すべきかは、議論があると思う。確かに、際限なく地域と関わっていたのでは、子どもや教員の休みもなくなってしまうだろう。実際に、協議会になって、音楽会やスポーツ大会など学校として子どもや教員が地域行事に参加することはかなり増えている。昔の学校と比べると、教員も管理職も仕事の量はものすごく増えていると思う」、「だが、学校が地域に協力するということが必要なことではある。土曜日曜は学校が休みだからといって、全く参加しません、協力ができませんという訳にはいかないだろう。もちろん、協議会の人たちも平日休日共に忙しくしてもらっていることは事実だ。だから、学校と地域が双方向に活動していくことを肯定的に受け止めなければならない。学校側としては、みんなが多忙になったり、一部に偏ったりすることなく、子どもや教員がバランスよく行事に参加できる計画を立て、上手く割り振るなどして対応していくのが、現実的な策だろうと思っている」。

「地域の行事への参加は、やはりどこかで一線を置かなければならない。主催者を明確にすることは大事だ。既にある地域行事を部会活動の中に取り込んでしまうとややこしいことになるので、含めていない。部会の活動は、すべて学校が創った新しい活動だ。地域行事は募集、運営共に別個の活動としてやってもらっている。立ち上げ時は、保護者は協議会としてではなく、個々人が手伝うという形で関わっていた。地域行事の担当者には、協議会として相談や宣伝は受けつけるし、協議会内の保護者を勧誘しても

かまいませんということで了解してもらった。ただ、組織運営に関わったり、あちらの行事が入り込んできたりはしていない。しかし、地域行事への参加はある程度は仕方のないことかもしれない。むしろ、そうやって子どもが地域と関わってくれる機会が増えるということもあるので、協力するかどうかは実際、程度問題になってくると思う。ただ、どこかで線を引かないと地域からの要請もやりたい放題になってしまうし、それに教員も巻き込まれれば大変な忙しさになるだろう」と答えている。

そして、それら仕事を担うのは今のところ、校長しかいない。特殊な事例を除けば、地域運営学校の立ち上げは、教頭や教職員、教育委員会や保護者、地域の名士などから始まるのではなく、ほとんど校長自身の活動がきっかけになるといってよい。

実際にインタビューでは、地域運営学校の多くの管理職が、トップマネジメントとしての学校長の役割を重視している。「地域運営学校に指定する際の条件の一つは、まず学校長のやる気があることだ」、「コミュニティ・スクールという形を採るから民間人校長として応募した。でなければあまり興味がなかった」「普通の校長の10倍くらいのリーダーシップが必要」、「学校の方針、いわばそれを決めて実行していく校長のリーダー性というのも必要になってくる」、「学校長がビジョンを持っていることだ」、「校長のリーダーシップがとても強くあった。ある意味強引でもあり、一方できめ細やかなフォローや気遣いができる人だ」。

「校長のタイプも関係するかもしれない。どちらかという、人とのつながりを持ったり作ったりするのが上手い人、コーディネーターになれる人は、地域運営学校の校長に向いているかもしれない。概ね教員は子どもの相手をしているので人とのつながりを作るのが下手ではないと思うが、それでも子ども－教師のような上下関係を前提としないで、つながりや人間関係を作れる人がいいと思う」、「個人的につながりを持てるのが大事」。

「学校内や地域へはトップダウンとかにはなっていない、特にコミュニティからはボトムアップで出てくるような組織運営を心がけている」、「継続していくためには、参加者に“しんどい”という思いを持ってもらっては困る。必ずやりがいや成果があるように橋渡しするのが役割」である。

## 9. 小括 ー収斂する地域運営学校のモデル

以上を総合して、成功しているといわれる地域運営学校のモデルは、校長と協議会がよい関係を保ち、実質的な活動にも取り組むタイプの学校として描くことができる。これらの共通点とは何か。本節の最後に、足立区立五反野小学校、杉並区立和田中学校、京都市立御所南小学校を例に、その発展過程からまとめておく。

まず、校長のリーダーシップの存在は既に述べた。これはミッション提示・承認型であろうと部会設置・実働型であろうと成功の共通条件である。三校ともに校長のリーダーシップとマネジメントが発展への推進力となった。

五反野小の場合は、制度の構想当初から発足していたため、ミッション提示・承認型の利点を上手く維持しつつ発展した。和田中では、運営協議会を持たずに、普通の学校から校長のリーダーシップの下、地域本部を立ち上げ、機能させてきた。御所南小は、設置当初から運営協議会の下に多くの部会をもって活動していたが、京都方式のシステムにより、学校との権限関係が保たれている。

ミッション提示・承認型に始まった五反野小は、そのスタイルは変えていないが、足立区の「開かれた学校づくり協議会」制度の各部会と連携して、地域運営学校として実質的な部会設置・実働型の活動を行っていた。和田中は、2007年度から地域運営学校の指定を受けた。和田中では、協議会の会長と校長を兼任するという運用を図ることで、協議会と校長が対立するリスクをなくしている。

結果的には、それぞれの学校によって運営方法と発展過程は異なる。かつ、取り組まれる目下の課題も異なっている。だが、どの学校においても「校長のリーダーシップ」の下、「実働部会」を立ち上げ、かつ「校長の権限と責任」は維持できるような仕組みを共通して取り入れている。このような要素を持つ学校が、地域運営学校の経営として成功しているのである。

## 第三節 実地調査結果の総括

### 1. 分析結果による調査校の分類

本章の最後に、制度的側面と経営的側面の枠組み（図表 2-6 参照<sup>5)</sup>）を用

---

5) 『法政論集』263号に掲載。

いて、学校ごとの改革効果についての評価を試みる。

学校制度改革の選択制度と経営による側面から、現在の学校への効果の度合いを分類・整理してみると、どのような結果が得られるだろうか。実際に聞き取り調査を行った学校について、選択制度の採用とマネジメントの達成の度合いを基に分類したものが図表 5-9 である。

図表 5-9 制度的側面と経営的側面による調査対象校の分類

	学校選択制度と分権的経営制度	選択制度の採用	
		学校選択制度のみ、あるいは分権的経営制度のみ	制度なし
(目標管理+権限委譲+トップマネジメント)の達成度※ 学校のマネジメントの達成度※	達成度3 (+++)	足立区五反野小 (I) 杉並区和田中 (I)	杉並区和田中 (II: 地域運営学校導入前) 京都市御所南小 (III) 京都市高倉小 (III) 京都市新町小 (III) 京都市洛央小 (III) 金沢市高岡中 (II)
	達成度2 (++)	尾道市土堂小 (I) 杉並区井草中 (I) 杉並区桃井第四小 (I) 杉並区三谷小 (I) 杉並区向陽中 (I) 杉並区杉森中 (I)	金沢市泉中 (II) 金沢市西南部中 (II) 京都市朱雀第三小 (III) 尾道市長江小 (II) 足立区千寿第五小 (II) 足立区弘道小 (II) 尾道市日比崎小 (II) 京都市西陣中央小 (III) 京都市南大内小 (III)
	達成度1 (+)		金沢市大徳中 (II) 杉並区桃井第一小 (II) 金沢市兼六中 (II) 足立区弥生小 (II) 瑞穂市穂積小 (II) 東海市平州小 (III) 瀬戸市品野台小 (II) 東海市明倫小 (III) 瀬戸市下品野小 (II)
	達成なし		東海市渡内小 (IV)

※マネジメントの達成度は、各学校への聞き取り調査に基づき、マネジメントの三つの要素のうち、どれか一つでも導入されていたら (+) とし、二つならば (++)、全て導入されていたら (+++) として判断した。(各学校における具体的な経営実践は拙著「公共サービス供給における供給体制の多様化 - 学校選択制と地域運営学校によるパウチャーモデルの効果 -」の資料「教育委員会・学校聞き取り調査報告」を参照されたい。)

図表 5-9 は、筆者が学校制度改革の効果に関する聞き取り調査の内容に基づいて判断したものである。インタビューの主たる目的は、改革の効果について、どのくらい学校が変化したと思うか、あるいは、どの程度の効果が見られたのかを学校経営者に尋ねたものであったため、図表は最終的な成果を示すような学校評価を意味するものではない。したがって、学力結果や入学者数が伸びていなくてもマネジメントが達成されている場合があり、逆に、学力が高く人気校であってもマネジメントの達成が低い場合もある。分類はあくまで、改革がどのくらいの影響力（インパクト）を出しているのかの違いを、学校ごとでわかるように示したものである。

自治体ごとの制度の影響力を見ると、杉並区のタイプⅠ学校、京都市のタイプⅢ学校に関して、制度導入による学校への効果は大きいと思われる。これらの学校は、全体的にマネジメント達成度の高い部分に集まっている。

逆に、瀬戸市や東海市、瑞穂市などの制度改革の影響力は小さいと思われる。例えば、瀬戸市では、制限の強い隣接区域学校選択制を採っており、かつその結果、利用者の実数も少ない。東海市の地域運営学校は、調査時点ではまだ実働組織を設置しておらず、ミッションの提示・承認活動も始まったばかりであった。概して、制度的変化の小さい自治体においては、学校の経営変化に対して強い影響力を及ぼしていないと考えられる。

続いて、経営的側面から見ると、同じ制度的環境においても、学校ごとのマネジメントの差が生じている。まず、教育段階の違いによって、小学校よりも中学校の方がマネジメント達成の度合いが強い。次に、京都市など分権的経営制度を導入している学校は、改革が比較的マネジメントの達成に反映しやすい傾向があると思われる。マネジメントの達成が大きい学校は、足立区五反野小、杉並区和田中、京都市御所南小といった学校である。これらの学校経営は、学校選択制ならびに分権的経営制度が非常に上手く機能した事例であると考えられる。

逆に、学校ごとのマネジメントのばらつきは、タイプⅡ学校において多い。例えば、金沢市では、学校選択制によってマネジメントに影響を受けていると学校と、そうでない学校との差が見られる。これにはもちろん、学校の立地条件などの環境的な違いによる原因も考えられる。だが、学校選択制の導入だけではマネジメントの達成は必ずしも保障されないということも言うことができよう。

## 2. 本章の総括

本章では、聞き取り調査の結果を分析し、改革の効果がどのようにして学校及び利用者にもたらされるのかを考察した。

第一節では、聞き取り調査から、学校への効果を「選択制度」と「経営」の両面から考察した。学校制度改革の主軸である「学校選択制」と「分権的経営制度」の併用が改革の効果を最も生み出すが、これらと他の諸制度との連動こそが、現段階の改革においてさらなる相乗効果を作り出す条件である。

さらに、学校ごとの経営能力の違いによって、教育活動の評価が決まる。各学校における経営活動の改善こそが、最終的に利用者の効果となる道筋を提示した。

そこで第二節では、とりわけ、タイプI学校の改革の効果が最も大きいという理由から、学校の分権的経営に注目した。従来と運営方法が根本的に異なる分権的経営制度（地域運営学校）の学校運営協議会と校長の関係、および、そのマネジメントについて詳しく考察した。制度運用の成功を導く秘訣は、校長のリーダーシップを最大限に発揮させるようにすること、そして活動組織の実体化を進めることである。

次章では、以上の分析を踏まえ、本稿第二章第二節において提起した学校制度改革の論点についての結論を述べる。