

コミュニティ・スクールの現状と課題

佐藤 勝彦

I. はじめに

「コミュニティ・スクール」は、新しいタイプの公立学校の呼称であり、法的な正式名称は「学校運営協議会制度」である。この、コミュニティ・スクールは、「平成16（2004）年6月の国会において「地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）」の改正が行われ、公立学校への設置が可能となった。

文部科学省の「手引」によると、学校運営協議会制度の導入目的について、次のように書かれている。

「近年、公立学校には、保護者や地域の皆さんの様々な意見を的確に反映させ、地域に開かれ、信頼される学校づくりを進めていくことが求められています。このため、学校評議員制度の導入や、自己点検・自己評価の取組が図られてきました。

学校運営協議会制度は、これまでの学校運営の改善の取組をさらに一歩進めるものとして、平成16年6月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」^{*1}の改正により導入されたものです。」

公立学校教育に対する国民の多様な要請に応え、信頼される学校づくりのためには、保護者や地域住民のニーズが学校運営に反映されることは重要である。学校での児童生徒の問題行動が、「校内暴力」という学校の荒れからはじまり、「いじめ」、「不登校」、「学級崩壊」、「自殺・自傷行為」、「薬物使用」そして未成年者による凶悪事件の増加へと、学校の病理現象が全国へ広がり、大きな社会問題となっている。これらの学校の病理現象は、児童・生徒数の1%に満たない危機であるが、現在少なくとも7割から8割の子どもたちを襲っている深刻な危機がある、それは「日本の子どもは世界でもっとも学ばない子どもになっている、と佐藤学氏は指摘している。^{*2}

*1 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm

教育改革が声高に叫ばれている一方で、このような「学び」から逃げ出す子どもたちの増加や学力低下の実態を私たち国民は冷静に把握し、その解決に挑まなければならない。この挑戦の一つが「学校運営協議会制度」である。希薄になっている学校・家庭・地域の関係性を再考し、それぞれが協働して地域の学校づくりに関わるのが強く求められている。

学校・家庭・地域の関係性の希薄さは、時代とともに深刻さを増すばかりである。核家族化や少子化の進行に伴い、他者との相互作用機会の減少が成長発達に影響を与えていること、祖父母から親へ、そして子どもへという世代間継承が困難になってきたこと、女性（母親）の社会進出にともなう子どもとの接触時間の減少など家庭の教育力が変質してきたことが考えられる。同様に地域の教育力の変質は、異年齢・同年齢集団での“あそび”から得られる人間関係の衰弱や遊び空間の喪失、地域の自然が失われ、子どもたちの自然観への影響、大人たちの労働の姿が見えにくくなっている職住分離社会の進展、地域の祭りや行事の衰退、車社会や家庭での内風呂の普及は公衆道徳の経験を衰退させた。このような地域や家庭状況の変化のもとで、学校のみにて全てを期待してきた日本の教育は、学校教育の機能不全を引き起こすこととなった。

戦後教育の総決算の掛け声の下、昭和59（1984）年、日本政府は「臨時教育審議会」（以下、「臨教審」と略す）を立ち上げ、教育改革を断行した。この「臨教審」以降、私たちは教育改革なるものに突き動かされて今日に至っている。26年の長きにわたり、教育改革を叫び続けてきた私たちは、改革が何をもたらしたのか、どのような教育問題を解決し、どのようにして教育への貢献をしてきたのか、そして子どもたちが学ぶ教育現場がどのように改善されたのか、十分に理解・了解しないままに、さらなる改革に進もうとしているのではないだろうか。

刈谷剛彦氏は著書『教育改革の幻想』^{*3}の中で次のように述べている。

「高校入試からの偏差値追放や「新しい学力観」と呼ばれた教授法・評価法の革新といったいくつかの例をとりだしてみても、鳴り物入りで始まった教育の改革が、教育現場に何をもたらしたのかを、私たちは十分知っているわけではない。それでも、「まだまだ改革は不徹底だ」「教育現場には十分浸透してい

*2 佐藤学著『「学び」から逃走する子どもたち』岩波ブックレット、p9)

*3 刈谷剛彦著『教育改革の幻想』ちくま新書、p7～9

ない」といった声に押されるように、さらなる教育の改革が求められている。

私たちが無知であるのは、教育改革の成果だけにとどまらない。教育を変えなければならないというそもそもの出発点にある問題のとらえ方が、どれだけの的を射たものであったのか、それまでの教育のどこが問題で、何をどう変えれば、教育がよりよくなるのか。立ち止まって考え直してみると、一般の「常識」とは異なり、こうしたことについても、私たちが実態をとらえ、熟知していたわけではないことに気づく。」と述べ、社会教育の専門家である著者の反省も込めて、次のような疑問を呈する。

疑問その1「「過度の受験競争」「暗記ばかりの詰め込み教育」「画一教育」こうしたフレーズをあげた途端、多くの人びとは、その実態を十分見きわめることもないまま、今の教育を変えなければならないという主張に、あまりにも簡単に同意してしまう。それはなぜなのか。」

疑問その2「今までの教育の暗いイメージをちょうど反転させた、「自ら学び、自ら考える力を育てる教育」「子どもの意欲を中心とした教育」「子どもたちが自分で学びたいことを選べる教育」といった改革のキャッチフレーズが、その実現可能性を十分考慮されることもなく、実施の過程で何が生じるかに目を向けることもなく、手放して肯定され、多くの人びとを魅了してしまうのはなぜなのだろうか。」

刈谷氏は、わかりきったつもりで邁進してきた教育改革を、今一度、立ち止まって考え直すための試みが必要であり、教育改革につきまとう「幻想」を振り払って、教育の実相をとらえ直すことが、改革を現実のものにするうえで重要なプロセスだと考えている。

このような問題意識には、教育の現実を見えにくくしている従来の教育批判や改革の理想が教育現場からの遊離ではない実証性のある議論の必要性を提起している。

本論で取り上げたコミュニティ・スクールは、制度誕生から日が浅いにもかかわらず、多くの学校で実践され、効果を上げている学校も少なくない。従来まで、数々の教育改革が叫ばれながら全国の学校への浸透は困難であった。今回は、国民の教育に対する危機感がコミュニティ・スクール推進へと一役買っていることも確かであるが、制度改革へ向けて政府・文科省が中心となり各省庁及び各種諮問委員会などへの取り組みが評価される改革でもあった。この点については、次章の成立の過程で詳しく述べる。

コミュニティ・スクールを推進している、文部科学省のホームページには、以下のように書かれている。

「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）は、地域の公立学校の運営にあなたの声を生かす新しい仕組みです。

いま学校は、「地域に開かれた特色ある学校づくり」を目指し、さまざまな取組を進めています。その推進役として大きな期待がかけられているのか「コミュニティ・スクール」です。

コミュニティ・スクールは、保護者や地域住民などから構成される「学校運営協議会」が設けられ、学校運営協議会が学校運営の基本方針を承認したり、教育活動などについて意見を述べたりすることを通じて、地域の皆さんの意見を学校運営に反映させます。^{*5}」

学校運営に反映させる仕組みが、学校運営協議会制度である。その制度における学校・家庭・地域及び教育委員会との関係を示したイメージ図が下記の図2である。そこには、図1に示した学校・家庭・地域との関係・役割が示されていると同時に（教育委員会—学校運営協議会—学校）が果たす責任が示されている。

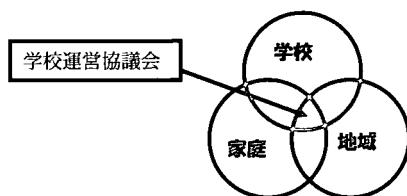


図1. 学校・家庭・地域の関係性

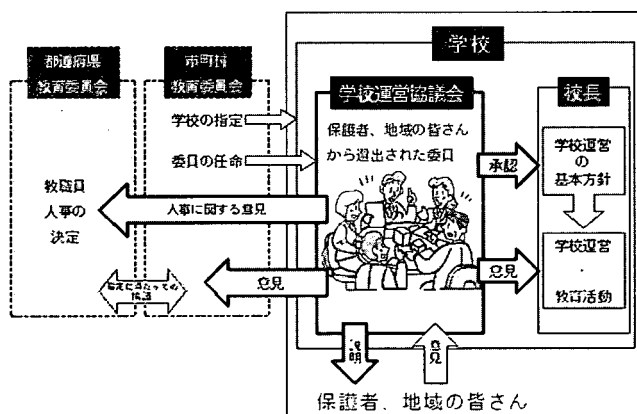


図2. コミュニティ・スクールのイメージ

（出典：文部科学省 Web サイトより）

*5 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/_icsFiles/afieldfile/2010/08/24/1230668_01.pdf

現在、コミュニティ・スクールの指定状況を全国的にみると、都道府県によって設置数が極端に異なる。例えば、北海道は設置数が皆無であるが、京都市では162校の指定を行っている。コミュニティ・スクール指定に至る方法はいくつか考えられるが、佐藤氏の調査によると、最も多いのが「教育委員会の意向」(46.5%)であり、次に「学校自身の意向」(37.3%)である。「保護者・地域の意向」は、僅か6.8%であると報告されている^{*4}。

指定を受ける方法には、以下の3つのタイプが存在する。

図3はコミュニティ・スクールの指定に向けた取組みが、「教育委員会」、「学校」、「保護者・地域住民」のいずれの意向によって発議されたものであるかを分類したものである。発議から取組に至る過程は、上記分類のように単純なものではなく、3者の互いの意向を確かめ合いながらの打合せによって成立するものであるが、その発議者の意向が学校運営協議会の組織・運営に影響を与えることも確かである。

前述の佐藤氏の調査からも、「教育委員会の意向」のAタイプが(46.5%)、「学校自身の意向」Bタイプが(37.3%)で、全体の83.8%を占めている。「保護者・地域の意向」のCタイプは、僅か6.8%であり、今後はこのタイプに対する指定の方向を考慮する必要がある。

本論文では、現在指定されているコミュニティ・スクールの現状分析を通して、「保護者や地域住民の意向」を重視したCタイプの指定に向けた取り組み

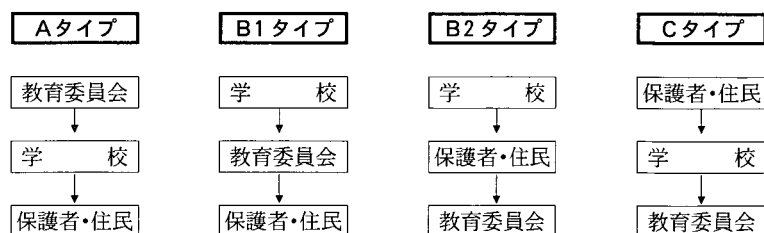


図3. 指定に向けた取組みのタイプ

*4 佐藤晴雄著『コミュニティ・スクール制度に対する期待と成果』、佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p39)

コミュニティ・スクール研究会代表でもある著者は、学校運営協議会設置校に対する悉皆調査により、その活動実態と設置要因ならびに成果を明らかにする目的で調査を行っている。調査対象は、学校運営協議会設置校213校（平成19年7月1日現在の全指定校）、調査期間は平成19年10月10日～11月9日、回収数は185校、回収率は86.9%であった。

について考察する。

Ⅱ. 学校運営協議会（コミュニティ・スクール）制度化の経緯

「コミュニティ・スクール」というのは法令上の正式な名称ではなく、「学校運営協議会」が正式名称である。この「学校運営協議会」が設置された学校の通称として「コミュニティ・スクール」が使われている。法令上というのは、平成16（2004）年に、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（以下、「地教行法」と略す）が改正され、学校を管理する教育委員会の判断によって、公立学校の学校運営に関する協議機関として、「学校運営協議会^{*6}」をおくことを可能にした法律である。その「地教行法」の第47条の5の規定に基づき、「学校運営協議会」には、以下のような権限が与えられている。

- コミュニティ・スクールの運営に関して、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、校長が作成する基本的な方針の承認を行う。
- コミュニティ・スクール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。
- コミュニティ・スクールの教職員の採用その他の任用に関する事項について、任命権者に対して直接意見を述べることができ、その意見は任命権者に尊重される。

上記、地教行法の改定は、平成12（2000）年の教育改革国民会議（以下、「国民会議」と略す）にまで遡る。この国民会議は、当時の小渕恵三内閣総理大臣の決裁によって、設置された私的諮問機関のことである。この教育改革国民会議は、平成13（2001）年まで積極的に活動が続けられていた。

この国民会議の第2分科会では、学校教育の改善と改革について、2000年5月19日から7月17日まで、計7回の審議を行い、新しいタイプの公立学校（「コミュニティ・スクール」）の可能性を検討している。^{*7}

検討の内容は以下の3点である。

- ・ここで言っている「コミュニティ・スクール」とは、地域独自のニーズに基

^{*6} http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/04122701/004/003.htm

^{*7} <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/2bunkakai/2report.html>

づいて市町村が設置し、地域が運営に参画する公立学校の仮の呼び名である。市町村が校長を募集、有志が応募するか、有志による提案を市町村が審査する。市町村はまた、学校ごとの地域学校協議会を設置する。協議会は地元代表を一定以上含むものとし、学校をモニターし評価をする。

- ・教育水準の確保（学習指導要領の包括的充足）、地域学校協議会の構成、協議会による学校評価の項目や基準など大枠については国が定め、その実施はローカルに行う。
- ・“コミュニティ・スクール”の特徴は、「いい学校は、結局、人である」という考えから、校長が独自の判断で学校マネジメント・チームを選び、教員をリクルートし採用する権限を持つことにある。学校経営は校長とマネジメント・チームが行い、そのチェックは地域学校協議会が行う。「上を向いた」学校ではなく、地域にアピールすることで成り立つ学校である。“コミュニティ・スクール”は、従来の校長・教員にはない、起業家精神をもった人を学校経営や学校教育に引き込むことになり、日本の教育界を活性化する可能性がある。

国民会議のオープンな議論の場において、「新しいタイプの学校」に対する様々な意見が出され、必ずしも委員の間での意見の一致がみられなかったとされている。

“コミュニティ・スクール”については、金子主査^{*8}が提案し、大宅委員と上島委員は多様な可能性を提供するものとしてその主旨に賛同している。一方、田村委員は、新しい可能性を求めるということでの提案として理解したが、本来私立・公立の学校で教育するべきものとして意見を述べている。石原委員は、このような新しい学校は私立で行うべきであり、公立学校としての実施は困難であるという反対意見を述べ、藤田委員も、“コミュニティ・スクール”が目指す新しい試みは現行の公立学校でも十分実施可能であり、また、結果が実証されていないこのような試みを国民会議で提案することは無責任であるという観点から反対意見を述べている。河合委員は、審議の報告の中で主査が提案す

*8 金子郁容・慶応義塾大学 FSC（湘南藤沢キャンパス）教授、当時の国民会議のメンバは、主査が金子郁容（慶応義塾幼稚舎長）、副主査は、田村哲夫（学校法人渋谷教育学園理事長）、委員は、石原多賀子（金沢市教育長）、上島一泰（社団法人日本青年会議所会頭）、大宅映子（ジャーナリスト）、河合隼雄（国際日本文化研究センター所長）、藤田 英典（東京大学教育学部長）

ることには反対しないという意見であった。

これらの意見を踏まえて、主査としては、「新しいタイプの学校」については、今後、分科会を超えた広く国民に開かれた場で、その効果と問題点についてさらに議論されるべきであると考え、継続的審議を強調している。

国会議は、平成12（2000）年12月に報告の取りまとめを行い、17の提案を行っている^{*9}

以下はその17の提案である。

○ 人間性豊かな日本人を育成する

- （1）教育の原点は家庭であることを自覚する
- （2）学校は道徳を教えることをためらわない
- （3）奉仕活動を全員が行うようにする
- （4）問題を起こす子どもへの教育をあいまいにしない
- （5）有害情報等から子どもを守る

○ 一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する

- （6）一律主義を改め、個性を伸ばす教育システムを導入する
- （7）記憶力偏重を改め、大学入試を多様化する
- （8）リーダー養成のため、大学・大学院の教育・研究機能を強化する
- （9）大学にふさわしい学習を促すシステムを導入する
- （10）職業観、勤労観を育む教育を推進する

○ 新しい時代に新しい学校づくりを

- （11）教師の意欲や努力が報われ評価される体制をつくる
- （12）地域の信頼に応える学校づくりを進める
- （13）学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れる
- （14）授業を子どもの立場に立った、わかりやすく効果的なものにする
- （15）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

○ 教育振興基本計画と教育基本法

- （16）教育施策の総合的推進のための教育振興基本計画を
- （17）新しい時代にふさわしい教育基本法を

上記17の提案の一つ、新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）

*9 <http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>

の設置を促進する項目については、次のような提言を行っている。

新しいタイプの学校の設置を可能とし、多様な教育機会を提供する。新しい試みを促進し、起業家精神を持った人を学校教育に引き込むことにより、日本の教育界を活性化化する必要があるとして、

- (1) 私立学校を設置しやすいように、設置基準を明確化し、施設・設備の取得条件を緩和する。親の教育費負担の軽減に加えて、新しいタイプの教育を実現するための私学振興助成を充実させる。
- (2) 研究開発学校を地域指定できるように拡充し、地域との連携を図りながら新しい試みを実施する。
- (3) 地域独自のニーズに基づき、地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（“コミュニティ・スクール”）を市町村が設置することの可能性を検討する。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校経営とその成果のチェックは、市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う。

国会会議の提言を受ける形で、平成13（2001）年1月、文部科学省は「21世紀教育新生プラン（^{*10}レインボー・プラン）」を発表している。

その基本的な考えは、我が国の戦後教育が、機会均等の理念を実現し、国民の教育水準を高め、経済社会の発展の原動力になった一方で、国民や社会の教育に対する信頼が大きく揺らぎ、我が国の教育は危機に瀕しているとし、その危機的状態を、以下の3つにまとめている。

第1は、少子化や都市化の進展、家庭や地域社会の「教育力」の著しい低下を背景に、いじめ、不登校、校内暴力、学級崩壊、凶悪な青少年犯罪の続発など深刻な問題に直面している。また、個人の尊重を強調する余り「公」を軽視する傾向が広がり、青少年が「孤の世界」に引きこもる傾向が現れている。

第2は、行き過ぎた平等主義による教育の画一化や過度の知識の詰め込みにより、子どもの個性・能力に応じた教育がややもすれば軽視されている。

第3は、科学技術の急速な発展、経済社会のグローバル化、情報化など社会が大きく変化する中で、これまでの教育システムが時代や社会の進展から取り

*10 http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/21plan/p3.htm

残されつつある。

こうした教育の現状や課題を踏まえ、「教育改革国民会議」の「最終報告」の提言を取り入れた文部科学省の教育新生プランは、「新生日本」の実現を目指した国政の最重要課題である教育改革の今後の取組の全体像を示すものでもある。具体的な主要施策や課題及びこれらを実行するための具体的なタイムスケジュールを明らかにし、緊急に対応すべきものについては、関連法案を次期通常国会に提出するとともに、平成13年度予算案において所要の措置を行うこととしている。

具体的な政策課題として、「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し、タイムスケジュールは、「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」を平成14（2002）年度予算で実施することが明記されている。

この「新しいタイプの学校」を具体的に実施するには、中央行政に係る規制がネックとなり推進が困難と考えられていたが、規制の撤廃や緩和、変更を推進する「総合規制改革会議」が平成13（2001）年12月に以下のような答申を行っている。^{*11}

その第一次答申の中に「コミュニティ・スクール導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進」が具体的施策として提案されている。提案内容は以下のとおりである。

「新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール（仮称）」の導入については、地域や保護者の代表を含む「地域学校協議会（仮称）」の設置、教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編制の決定など学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大し、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきである。

【平成15年中に措置】

また、モデル校による実践研究を行うに当たっては、校長公募制の導入、十分に広い通学区の設定、教員採用における校長の人選の尊重、教育課程、教材選定、学級編制などにおける校長の意向の尊重等の要件を満たすよう努めるべきである。【平成14年度中に措置】

現在、初等中等教育における公立学校システムには、年間10兆円以上の公費

*11 <http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/011211/1.html#kyoiku>

が支出されているものの、そこで提供される「教育サービス」の質については、全国一律となりがちであり、地域や学校ごとのニーズにこたえられていない、学校の自律性や責任体制も欠落しがちであるなど、不十分であるとの意見がある。こうした指摘も踏まえ、地域に開かれた学校づくり、民間からの校長の登用、学校選択のための学区の弾力化など、次第に「改革」が進みつつあるが、具体的成果が十分に見えないこともあり、そのスピードも遅すぎるとの指摘もある。

地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を促すためには、公立学校全体を一律に競争的环境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウンタビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校「コミュニティ・スクール（仮称）」の導入が有効である。

新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール（仮称）」の導入については、地域や保護者の代表を含む「地域学校協議会（仮称）」の設置、教職員人事や予算使途の決定、教育課程、教材選定やクラス編製の決定など学校の管理運営について、学校の裁量権を拡大し、保護者、地域の意向が反映され、独自性が確保されるような法制度整備に向けた検討を行うべきである。こうした新しいタイプの学校の導入により、保護者を始めとする地域住民にとっての選択肢の多様化のみならず、伝統的な公立学校との共存状態を作り出すことにより、健全な緊張感のもと、それぞれの学校間における切磋琢磨を生み出し、結果的に学区全体の公立学校の底上げにつながる事が期待される。

また、モデル校による実践研究を行うに当たっては、校長公募制の導入、十分に広い通学区の設定、教員採用における校長の人選の尊重、教育課程、教材選定、学級編制などにおける校長の意向の尊重等の要件を満たすよう努めるべきである。」としている。

平成14（2002）年3月に、規制改革推進3か年計画（改定）が閣議決定され、教育・研究分野の重点事項として、コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進、及び新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール（仮称）」の導入のための法制度整備に向けた検討を行うとともに、モデル校による実践研究を行うことが決定された。

この閣議決定に基づき、同年4月に文部科学省は「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」を開始（～17年3月）し、「保護者や地域住民が

運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」について研究を行っている。この実践的研究成果については、次章でくわしく述べる。

平成14（2002）年12月、総合規制改革会議は、規制改革の推進に関する第2次答申をおこない、その中で再び「コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言」している。翌年3月、政府は「規制改革推進3か年計画」の再改定をおこない、「コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進」について期限（平成15（2003）年中に結論）を設定し、閣議決定を行っている。

再改定された内容の一つに「コミュニティ・スクール導入に向けた制度整備」があげられているが、その趣旨を以下に示す。

「新しいタイプの公立学校であるコミュニティ・スクールを導入することの意義は、教職員人事を始めとする運営・管理及び教育の実施等について、学校、保護者、地域の独自性を確保する一方で、地元代表や保護者の代表を含む「地域学校協議会（仮称）」に対しアカウントビリティを負うことにより、社会や地域住民・需要者のニーズに応じた多様で機動的な学校運営を可能とし、独創性と創造性に富んだ人材の育成に資することにある。

これらの点を踏まえ、コミュニティ・スクール導入のための制度整備に関しては、例えばコミュニティ・スクールの設置手続、「地域学校協議会（仮称）」の設置と機能、都道府県教育委員会、市町村教育委員会及び地域学校協議会の教員任免等に係る権限の在り方等の点について、法令上の規定を設けることを検討する。」

閣議決定を受け、文部科学大臣は中央教育審議会への諮問「今後の初等中等教育改革の推進方策について」を行っている（平成15（2003）年5月）。この諮問に対し中央教育審議会は、平成16（2004）年3月に答申「今後の学校の管理運営の在り方について」がなされている。この答申の中で、「地域が運営に参画する新しいタイプの公立学校（地域運営学校）の在り方について」は、以下のように説明がなされている。

○地域が公立学校の運営に参画する意義

- ・公立学校の管理運営に保護者や地域住民が参画することにより、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、地域の創意工夫を活かした、特色ある学校づくりが進むことを期待。

○制度化に当たっての基本的考え方

- ・地域運営学校は、学校運営の在り方の選択肢を拡大する一つの手段として、学校を設置する地方公共団体の教育委員会の判断により設置。
- ・保護者や地域住民の学校運営への参画を制度的に保障するため、保護者等を含めた学校運営に関する協議組織（学校運営協議会）を設置。
- ・学校運営協議会は、教育計画、予算計画の方針などの学校運営の基本的事項について承認。
- ・学校運営協議会は、校長や教職員の人事について任命権を有する教育委員会に対して意見を述べ、教育委員会は、その意見を尊重して人事を行う。
- ・学校の創意工夫を活かした様々な取組が可能となるよう、校長の裁量権の拡大が重要。
- ・地域運営学校自身による自己評価に加え、教育委員会による不断の点検・評価が重要。必要に応じて指導、指定取消等の是正措置を行う。

この答申と時を同じくして、内閣は、第159回国会に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教行法）」の改正案を提出し、コミュニティ・スクールの設置を可能にする法制化を行っている。平成16（2004）年6月、改正地教行法が成立し公布され、同年9月に施行されている。以上が学校運営協議会（コミュニティ・スクール）制度化までの経緯である。

Ⅲ. コミュニティ・スクールの現状

学校運営協議会制度（いわゆるコミュニティ・スクール）は、保護者や地域住民が、合議制の機関である学校運営協議会を通じて、一定の権限と責任を持って学校運営に参画する制度であり、その目的は、地域に開かれ、地域に支えられる学校づくりの仕組みを作り、より良い教育の実現を目指すというものである。

平成22年4月1日現在で、629校がコミュニティ・スクールに指定され、学校運営協議会が設置されている。昨年（平成21年）度に比べ、154校の増である。さらに、平成22年度以降については、218校の指定が予定されている。^{*12}

629校のコミュニティ・スクールの学校種ごとの内訳は、幼稚園36園、小学

*12 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/003/1295254.htm

校428校、中学校157校、高等学校3校、特別支援学校5校となっている。

地域ごとに指定状況を見ると、コミュニティ・スクールを指定している教育委員会は、都道府県別で秋田県（1校）、岩手県（6校）、宮城県（1校）、福島県（1校）、群馬県（2校）、埼玉県（1校）、千葉県（1校）、東京都（110校）、神奈川県（54校）、新潟県（4校）、長野県（3校）、岐阜県（6校）、愛知県（22校）、三重県（8校）、滋賀県（5校）、京都府（165校）、和歌山県（1校）、兵庫県（4校）、鳥取県（3校）、岡山県（84校）、広島県（1校）、島根県（49校）、山口県（36校）、香川県（1校）、徳島県（2校）、高知県（6校）、福岡県（25校）、佐賀県（5校）、大分県（2校）、宮崎県（2校）、熊本県（18校）、このうち、指定校数の多い教育委員会は、京都市（162校）、岡山市（80校）、島根県出雲市（49校）、横浜市（44校）、東京都世田谷区（42校）、東京都三鷹市（22校）となっている。

また、設置する小中学校すべてをコミュニティ・スクールに指定している教育委員会は、東京都三鷹市（22校）、新潟県聖籠町（4校）、島根県出雲市（49校）、岡山県早島町（2校）、山口県柳井市（16校）、熊本県氷川町（5校）、熊本県産山村（2校）となっている。（このうち、今回新たに小中学校すべてを指定している教育委員会となったのは、熊本県氷川町、熊本県産山村）である。

1. コミュニティ・スクールの指定状況

図3は、公立学校における学校運営協議会（コミュニティ・スクール）の指定（予定）状況である。

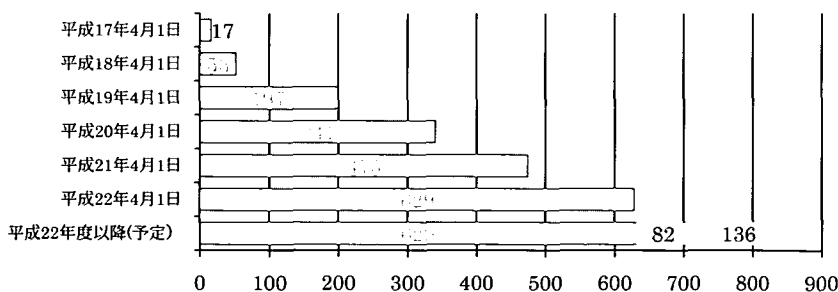


図3. 公立学校におけるコミュニティ・スクールの指定（予定）状況

* 平成22年度以降の指定予定・検討状況は、平成22年4月1日現在の文部科学省の調査による。
 □は、平成22年4月2日～平成23年4月1日までに、□は、平成23年4月2日以降に指定予定の学校を表す。
 （出典：文部科学省、「コミュニティスクールの指定状況」より）

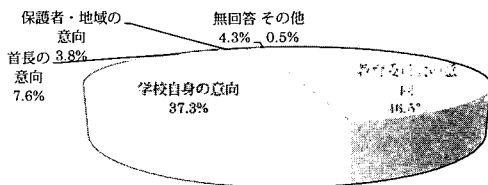


図3. コミュニティ・スクール指定の経緯

図3に示すように、順調な伸びを示している学校運営協議会制度は、定着しつつあるといえる。全国626校のコミュニティ・スクールの様態はさまざまである。指定の経緯一つとっても、京都市のように教育委員会主導で162校を指定してる自治体がある一方で、北海道や青森県のように指定がゼロという都道府県もある。

日本大学の佐藤晴雄氏を中心としたグループが学校運営協議会の実態を調査している。以下では、そのデータを引用させてもらいながら、コミュニティ・スクールの指定状況と指定された学校の現状についての報告を行う。

コミュニティ・スクール指定の経緯についての質問項目に、「コミュニティ・スクール指定を受けるに至ったきっかけは何ですか」というのがある。その質問に対して、「学校自身の意向」、「保護者・地域の意向」、「教育委員会の意向」、「首長の意向」、「その他」の5肢からの択一で回答を得ている。この場合、「教育委員会の意向」とは、所管校のすべて、または特定校を指定するケースを言い、「学校自身の意向」は教育委員会のコミュニティ・スクール推進施策のもとで、学校が進んで指定校になる意向を示したケースを意味している。「保護者・地域の意向」は、保護者等が学校に働きかけた場合を言う。

その結果、最も多かったのは「教育委員会の意向」の46.5%で、次いで「学校自身の意向」の37.3%であった。そのほか、「首長の意向」7.6%、「保護者・地域の意向」6.8%となっている。^{*13}

コミュニティ・スクール指定の経緯については、現在、教育委員会の意向によるものが最も多い。文科省のコミュニティ・スクール事例集に導入のきっかけとして「教育委員会の視点」と「学校の視点」という形でまとめられている。^{*14}

*13 佐藤 前掲注(4)

*14 http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm

（１）教育委員会の視点

東京の世田谷区では、平成16年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正に伴い、地域・保護者等が学校運営へ「参画」することができる地域運営学校の設置を行った。平成17年３月には、小学校３校・中学校２校を指定し、平成19年４月には、小学校９校・中学校３校を加え現在（平成20年４月１日）22校が指定を受けている。

なお、世田谷区の場合、教育委員会が学校を指定する際には、段階的に指定を拡充するために次の点を考慮している。

- １．保護者、地域、学校の関係が良好であり学校運営委員会を設置する環境が整っていること。
- ２．保護者、地域、学校とも指定に対する要望が強く、指定することで保護者、地域、学校の連携がより一層深まり開かれた学校づくりの推進が見込まれること。
- ３．区内の各地域にできうる限り均等に地域運営学校を配置すること。

既に地域と学校との連携の実践がある中で、地域運営学校の制度に基づく学校づくりを進めた理由は、地域・保護者等の参画が法令に基づくものとなることにより、校長の異動等属人的な要素に左右されない、透明で安定的、継続的に質の高い学校運営を図ることができることである。地域運営学校として実践を進める学校は、地域・保護者との実践に大きな手ごたえを感じ、日々の教育活動を進めている。

東京都の三鷹市の場合では、平成18年度に開始され、平成22年４月１日現在19校を指定し、すべての公立小・中学校に学校運営協議会を設置、中学校区を単位に、コミュニティ・スクールを基盤とした小・中一貫教育校を開設している。

1971（昭和46）年にコミュニティ・センター建設構想を発表し、全国の自治体に先駆けてコミュニティ施策に着手した三鷹市では、30年以上にわたって、7つのコミュニティ住区の住民協議会によるコミュニティ・センターの自主運営を核としたコミュニティ活動の展開、市民参加、市民との協働によるまちづくりを実践してきている。

このような住民自治の意識の高さや具体的実践を通して醸成されてきた三鷹市であるからこそ、学校運営協議会制度が教育行政の基盤として小・中一貫教育校が全市的展開が可能だったと思われる。

162校を指定（平成22年4月1日現在）している京都市では、昭和63年度に、学校の余裕教室を整備・改修し、生涯学習の場として地域の人々が活用する「学校ルネサンス事業」を立ち上げている。さらに平成10年には「学校ふれあいサロン事業」として発展させている。これらの活動は、地域の人々が管理運営し、生涯学習施設としても利用している。こうした取組を教育委員会が主導してきた歴史が地域の人々にとって、学校はより身近に感じ、地域コミュニティが学校という建物を中心に展開してきたことがコミュニティ・スクールを受け入れる土壌が用意されていたものと思われる。その具体的例として、特色ある学校づくりとして、全国に先駆け、「総合的な学習の時間」への取組を開始し、地域を中心とした学習カリキュラム作りが各学校で行われ、その最大の協力者は地域の方々であったことも付け加えておく。

また、学校だよりの地域回覧や全校のHPの開設、また、一日中、好きな時間帯に学校を見に来ていただける自由参観日の設定や学校評議員制度の全校導入など、徹底して、開かれた学校づくりを進めたことも相まって、保護者や地域の方々の学校への参画意識が高まり、学校運営協議会の導入・発展に結びついている。

このように、地域と学校との結びつきが、行政と住民との協働によって、息の長い歴史を作り上げている実績が指定の視点となっていることが理解できる。

（２）学校の視点

福岡県の春日市立春日西中学校の場合、これまでの学校評議員^{*15}と比べた時、学校運営協議会の委員は権限と責任が非常に大きいことから、校長の経営に対して、より確かで、見通しのある意見を得ることが期待できると考えた。

21世紀の今日において、開かれた学校の推進や学力の向上が求められているのは言うまでもなく、例えば、「生きる力」の育成を目指して、生徒に身に付けさせたい学力に合った新しい授業スタイルを構築したり、地域の教育資源を活用したりして、特色ある選択教科の展開に力を注いでいる。

これらの実践研究の成果を踏まえ、その取り組みを一層充実・発展させるた

*15 平成12年4月から導入された制度である。文部科学省は、学校評議員と学校運営協議会との関係について「学校評議員は、校長の求めに応じて学校運営に関する意見を個人として述べるものであるのに対し、学校運営協議会は、学校運営、教職員人事について関与する一定の権限を有する合議制の機関であるなど、その役割が異なる」（「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）」）としている。

めには、授業を開き、教室を開き、学校を開く新しい体制を導入し、その方向を学校運営協議会において審議しながら、より魅力あるものにしたいと考えている。

また、学校の自己評価を確立するために、学校関係者評価や第三者評価が求められていたことも導入のきっかけとなっている。

今の教育問題は、保護者や地域の協力を得ずに学校だけでは解決することが難しくなっている。不登校問題をはじめとする生徒指導上の課題解決や学力向上を目指した取り組みを行う上で、中学校教育に関心が高い家庭と学校にお任せ状態の家庭など、実情が様々である現状では、画一的な企画だけでは効果が上がらないと感じている。

地域や保護者の願いを正確に知った上で、問題解決の対応や学力向上プランの創造等が必要であると考え、指定を受けたと報告されている。

学校の視点でのコミュニティ・スクール指定は、「今の教育問題は、保護者や地域の協力を得ずに学校だけでは解決することが難しくなってきた」という強い認識（危機感）が学校側にある、保護者や地域への働きかけが日常化している関係性の実績が重要であることを示唆する事例である。

2. コミュニティ・スクールへの期待

次に、コミュニティ・スクール制度への期待を明らかにするため、下図の14

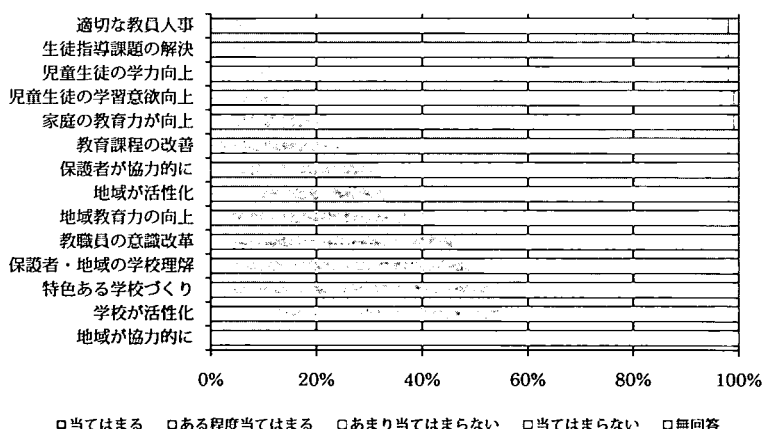


図4. コミュニティ・スクール制度への期待

(出典：佐野明雄他著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p44)

項目について、「当てはまる」、「ある程度当てはまる」、「あまり当てはまらない」、「当てはまらない」のうちから択一による回答を求めたものである。

制度への期待としては、「地域が協力的になる」、「学校が活性化する」、「特色ある学校づくりができ」、「保護者・地域の理解が高まる」、「教職員の意識改革がなされる」などがほぼ95%（「当てはまる」＋「ある程度あてはまる」）を超える期待値を示している。一方では、「当てはまる」が10%に満たない項目「適切な教員人事がなされる」もある。

3. コミュニティ・スクールの成果について

コミュニティ・スクールに指定されてから、実際にどのような成果が得られたと認識しているかを明らかにしている。佐藤氏らの調査では、「コミュニティ・スクールに指定されてから、学校や地域等にどのような成果がみられたとお考えですか」と質問し、図4 とほぼ同じ14項目について、同様に4肢択一により回答を求めている。なお、この場合、学校運営協議会の意見具申の実現状況に限らず、制度の指定後の変化を総合的に問うたものである。

その結果、「学校が地域に情報提供するようになる」が最も高い数値を示した。（「当てはまる」50.8%＋「ある程度当てはまる」45.4%＝96.2%）。この項目は、「期待」に関する設問項目のうちの「保護者・地域の学校理解が深まる」に対する項目として設定したものである。いわば、コミュニティスクールに指

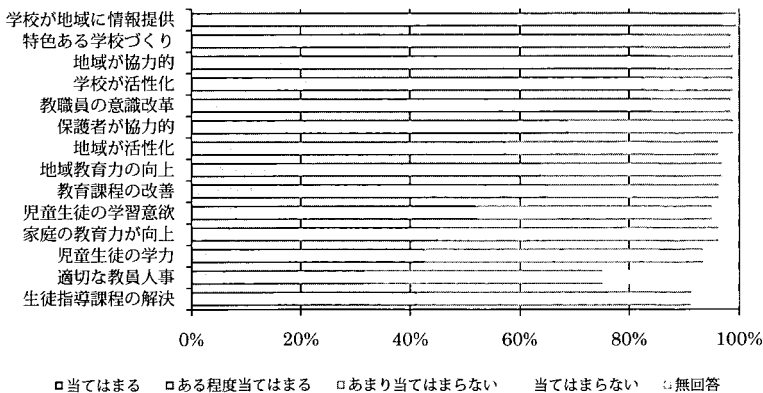


図5. コミュニティ・スクール制度の成果

（出典：佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p46）

定されることによって、学校と地域との風通しを良くすることが期待され、実際に殆どの学校でそれが実現したのである。

Ⅳ. コミュニティ・スクールの課題

地域住民が「こんな学校であれば、こんな教育がなされたら」と思っても、そのプランを、教育委員会が取り上げて、コミュニティ・スクールの指定を行ってくれるかどうか？ 一方、教育委員会にとって、学校運営協議会制度が地域教育の自主性と自立性を促進するかどうか、慎重に検討する必要がある。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の第47条の5の規定に基づき、「学校運営協議会」には、重要な権限と同時に重い責任が伴っている。コミュニティ・スクール指定を申請する住民グループや各学校にしても、その申請を認可する各市町村教育委員会は、従来の公立学校制度にはない新たな制度（地教行法改定）を運用する課題は山積している。

先ず、この制度そのものの存在が保護者や地域住民にあまり知られていない。図6は Benesse が行ったオンライン・アンケートの結果である。^{*16}

この調査では、コミュニティ・スクールを知っている人は、わずか6%に過ぎない。但し、この調査は、制度が運用された1年後に行ったものであり、全国で31校が指定された時期である。

次に、文部科学省のサイト内の「コミュニティ・スクール」についての紹介文を読んだ後に、次のような質問に答えた結果が図7である。その質問は「地元の学校がコミュニティ・スクールに指定されることを希望しますか？」

結果、45%の人が「希望する」と回答しているが、「どちらでもよい」「わからない」人も53%おり、ほとんどの方が「『コミュニティ・スクール』のことをよく知らない」ことをその理由にあげている。

この Benesse 調査（2005年）の2年後、学校運営協議会設置校213校に対して行った佐藤晴雄氏らの調査では、指定校住民らのコミュニティ・スクール認知度は図8のようになっている。

Benesse 調査では、わずか7%の認知度のコミュニティ・スクールも、指定校のある地域の人々には、それなりの認知が確実に浸透していることが分かる。

* 16 <http://benesse.jp/blog/20050928/p2.html>

文部科学省は、コミュニティスクールの認知度を高めるための推進・啓蒙事業（初等中等教育局初等中等教育企画課）を行っている。平成20（2008）年5月、「コミュニティ・スクール事例集」を作成し、すべての公立学校・教育委員会に配布している。その趣旨は、「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）についてより理解を高め、各地の取組の参考となるよう、学校運営協議会としての実際の活動内容や学校運営協議会委員の人選にあたっての工夫、学校・地域・教育委員会のそれぞれの視点からの成果と課題などを盛り込んだ事例集を作成」し、それぞれの地域や学校で行われている取組を、できるだけ分かりやすく共有できるようにしたものである。第3章で述べたように、この

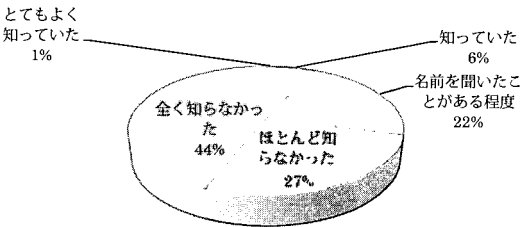


図 6. コミュニティ・スクールの認知度
 （出典：Benesse 教育研究開発センター、オンラインアンケート2009年9月28日）

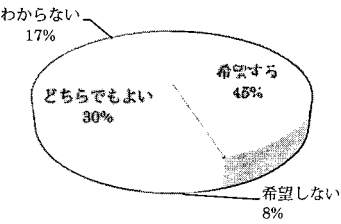


図 7. コミュニティ・スクール指定の希望
 （出典：Benesse 教育研究開発センター、オンラインアンケート2009年9月28日）

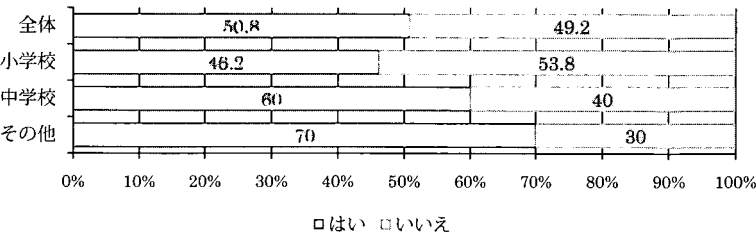


図 8. 学校運営協議会の存在や活動に対する保護者・地域の認知度
 （出典：佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p141）

制度を生かした実践校が確実に増えると同時にその認知度も高まっている。

下図9は、学校が編成する教育課程に対して、保護者や地域住民の参加や協力を必要とする学校行事（体育祭、運動会、合唱コンクールなど）の日時調整や授業参観期間の調整など教育課程に対する調整・改善が図られたかどうかを質問した結果である。

保護者や地域住民との調整は、小学校65%、中学校60%とその調整の難しさを反映した数値である。学校は年間行事のスケジュールが年度当初にほぼ決定させなくてはならない事情を考えると、保護者・住民の意向を100%反映させることは困難である。数値の代償が問題なのではなく、学校の教育課程について保護者や住民が関心を持って改善・充実を図ろうとする意識の表れとして結果の数値を読み取ると、妥当な線であり今度に向けて改善・充実を図る話し合いがもたれることが重要である。

コミュニティ・スクール指定校の成果として最も高いのが、学校の情報を地域に情報公開することである。図10は、学校が地域に情報を積極的に行っているかどうかを調査したものである。

「当てはまる」＋「ある程度当てはまる」で小学校で96%、中学校で95.5%

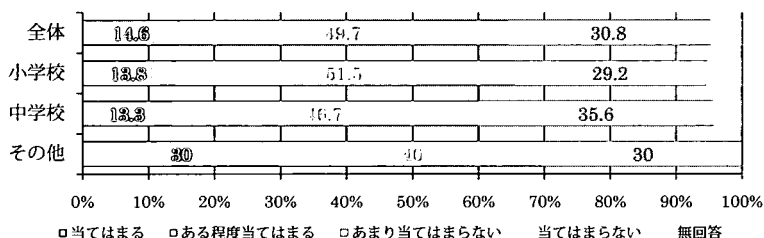


図9. 教育課程の改善・充実が図られた

(出典：佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p142)

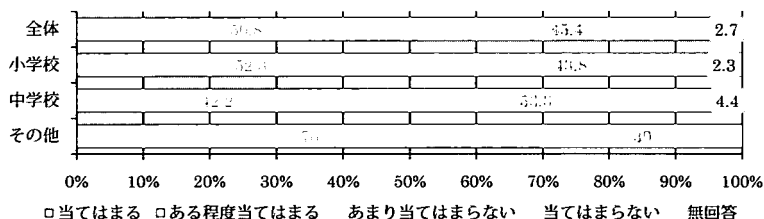


図10. 学校が地域に情報提供を積極的に行うようになった

(出典：佐藤晴雄編著「コミュニティ・スクールの研究」風間書房、2010、p143)

と非常に高い数値を示している。これは学校・学級通信やインターネット等で情報発信を地域に対して積極的に行っていることがわかる。

学校運営協議会制度導入は、各市町村教員委員会の専権事項であり、その委員会の許可が必要になる。現在までの導入は首長・教育委員会の意向と学校+保護者・地域の意向がほぼ半々でその意向が指定に結びついている。この指定の経緯別にコミュニティ・スクールの成果を調査したのが図11である。14の項目につき全体に高い値（「当てはまる」+「ある程度当てはまる」の合計）を示しているのが、学校+保護者・地域の意向を受けて指定された場合である。学校の教員や保護者及び地域住民が学校をよくしようとする志で指定を受けようとする意欲が結果的に調査結果の値を高めているのは当然ともいえる。項目の中身を検討すると、図10からも明らかになった「学校が地域に情報発信」が十分になされていることがわかる。一方、「適切な教員人事」は大変低い数値で、この項目は十分に機能していないことがわかる。70%以上を示しているのが、「学校が活性化」、「地域が協力的に」、「特色ある学校づくり」、「教職員の意識改革」で、次からは学校+保護者・地域の意向を受けて指定された場合のみで、「保護者が協力的に」、「教育課程の改善」、「地域教育力が向上」、「地域が活性化」である。このデータからも、学校+保護者・地域住民の意向でコミュニティ・スクールが指定されることがその効果も高いことがうかがえる。

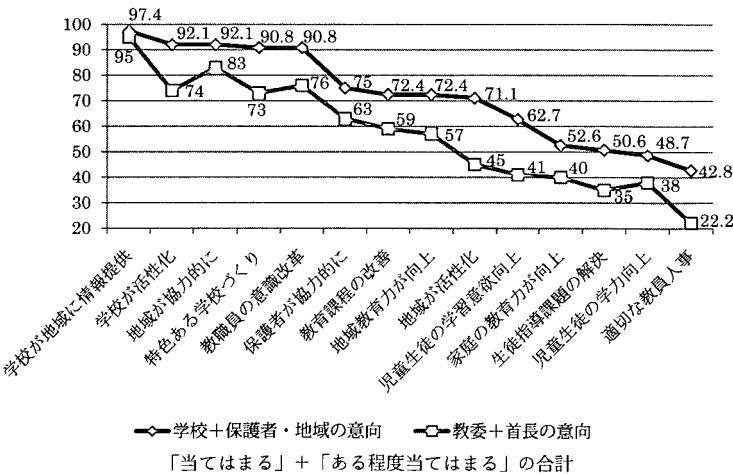


図11. コミュニティ・スクール制度の成果—指定の経緯別—

V. おわりに

コミュニティ・スクールが指定された学校の一覧を見ると、地域的にずいぶん偏りがあることがわかる。実際、京都市だけで162校と全体の26%（約4分の1）を占めているほか、岡山市で80校、島根県出雲市で49校、横浜市で44校、東京都世田谷区で42校、同三鷹市で22校などとなっている（平成22年4月1日現在）。

地教行法によると、コミュニティ・スクールは、学校が宣言しただけでは有効ではなく、その学校を設置した教育委員会からの指定が必要である。前述した京都市などは、教育委員会が管轄する全ての学校を一括指定している。

保護者や地域住民が「こんな学校をつくりたい」、「こんな学校があったらいいな」というプランを教育委員会が取り上げてくれるかが課題である。教育委員会もこの新しい制度が、地域の自主性と自立性を促進し、学校や地域の活性化が期待できるか、未知数の部分について慎重にならざるを得ない。従来までの学校と異なりその責任と権限が大きく変化するからである。

コミュニティ・スクール成立過程で説明したとおり、学校運営協議会が持つ権限は大きい。たとえば、先生の人事である。独自の採用は無理であるが、「このような先生がほしい」、あるいは今いる先生に「異動しないでほしい」と思ったり、隣の学校にいる優秀な先生に「うちの学校に来てほしい」と思ったりした場合、「学校運営協議会」の意見として、都道府県教委に伝えることができる。それを受けた都道府県教委は、合理的な理由がない限り、その意見を尊重しなければならないと、今回の地教行法で定められている。

さらに、学校運営協議会はその学校の教育課程や予算などの承認権を有している。これらの権限は裏を返せば、それだけの重い責任を負っていることでもある。それだけの責任と権限を有する学校運営協議会の設置にしり込みする地域も存在するのではないだろうか。最初から新しいタイプの学校を創造するというのではなく、保護者や地域住民が自分たちの地域の学校を作る、その学校で自分たちも一緒に学ぶという、地域相互の“学びの共同体”をつくるという意識の改革から始める必要がある。「Ⅲ. コミュニティ・スクールの現状」でも述べたように、指定されている多くの学校は、自分たちの住む地域をこよなく愛し、自分たちのできることから始めている。それらの活動は結果的に、学

校を中心とする“学びの共同体”を形成し、指定を受けるきっかけになっている。629校の実践記録を参照することのできるネット社会の住民である私たちは、モデル校としての実践記録から多くを学び、しり込みするのではなく未来の子供たちのため、その地域が伝統的に“学びの共同体”を維持していくところに学校・地域の活性化が生まれるものと思われる。

国民生活白書は、近隣関係によるつながりの現状を調査している。^{*17}

近隣関係によるつながりについては、①近隣の住民と行き来する頻度（近隣関係の頻度）、②近隣の住民との関係の深さ（近隣関係の深度）によって測ることが可能である。そこでまずは近隣関係の頻度の現状を把握するため、隣近所に住む人々との行き来について尋ねた結果を見ると、「よく行き来している」が10.4%、「ある程度行き来している」が30.5%と、合わせて4割を超える人がある程度以上の頻度で近隣と行き来している（図12）。

しかしその一方で、「ほとんど行き来していない」が31.9%、「あてはまる人がいない」も7.9%と、近隣との行き来がほとんどない人、あるいはない人も4割弱いる。このように近隣関係の頻度については、近隣住民との行き来が多い人も、行き来がほとんどない人も、それぞれ同程度いることが分かる。

しかし近隣住民との行き来が多い人が、必ずしも深い近隣関係を築いているわけではない。近隣関係の深さを把握するため、近隣関係を浅いものから順に、「挨拶程度」、「日常的に立ち話する」、「生活面で協力し合う」との三段階に分けて、このような関係を持つ人が近隣に何人いるか尋ねた。その結果、挨拶程度といった最低限の付き合いさえ誰ともしない人は13.1%も存在する。

この調査からも明らかなように、地域住民の関係性はますます希薄になっていく傾向にある。少子高齢化がますます深刻さを増す将来において、コミュニティ・スクール構想は画期的な地方自治の改革でもある。この構想を今後どのように育ててゆくかに、地教行政と住民の力量が試されている。

佐藤教授らの調査がコミュニティ・スクールを後押しするように、「保護者と地域住民が積極的に学校にかかわってくれるようになったり、学校が活発化

*17 http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/index.html

50回目となる平成19年度国民生活白書は、「つながり」をテーマとして調査されている。第2章は「地域のつながり」の変化と現状を分析している。地域のつながりは様々な切り口から分類可能であるが、本白書では、地域のつながりを便宜上「近隣関係によるつながり」、「エリア型地域活動によるつながり」、「テーマ型地域活動によるつながり」の3つの区分によって調査している。

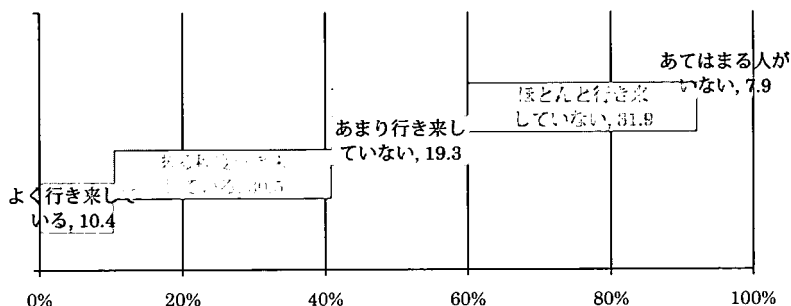


図12. 近隣住民と行き来が多い人、ほとんどない人は同程度

- (備考) 1. 内閣府「国民生活選好度調査」(2007年)により作成。
 2. 「あなたは現在、次にあげる人たちとのくらい行き来していますか。(ア) から (キ) までのひとつひとつについてあてはまるものをお答えください。(○はそれぞれ1つずつ)」という問に対し (ア) 隣近所の人について回答した人の割合。
 3. 回答者は、全国の15歳以上80歳未満の男女3,365人(無回答を除く)

したりするという効果があったと、多くの校長が答えている」、「参加する保護者のかたには大変かもしれないが、事例集も発行されていることから、自分たちの手で学校を変えられる可能性を秘めた制度に、関心を持つことが現在の閉そくした教育状況を変えることになる」という調査報告の提言をしっかりと受け止め、地域の学校を“学びの共同体”に作り上げる過程が地域の活性化を生み、地域住民の教育力を生み出すものと思われる。

【参考資料 1】

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(第47条の5) 条文解説

地方教育行政の組織及び運営に関する法律 (抄)

第四十七条の五

1. 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）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。
2. 学校運営協議会の委員は、当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校在籍する生徒、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。
3. 指定学校の校長は、当該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。
4. 学校運営協議会は、当該指定学校の運営に関する事項（次項に規定する事項を除く。）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。
5. 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。この場合において、当該職員が県費負担教職員（第五十五条第一項、第五十八条第一項又は第六十一条第一項の規定により市町村委員会がその任用に関する事務を行う職員を除く。第九項において同じ。）であるときは、市町村委員会を経由するものとする。
6. 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。
7. 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。
8. 指定学校の指定及び指定の取消しの手続、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期、学校運営協議会の議事の手続その他学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定める。
9. 市町村委員会は、その所管に属する学校（その職員のうちに県費負担教職員で

ある者を含むものに限る。)について第一項の指定を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない。

附則：この法律は、公布の日から起算して三月を経過した日から施行する。

第1項（学校運営協議会の設置）

教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その所管に属する学校のうちその指定する学校（以下この条において「指定学校」という。）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。

今回の学校運営協議会は、地域に信頼される学校づくりを実現するため、公立学校運営の在り方の選択肢を拡大するものであり、学校運営協議会を設置する学校の指定については、学校の管理運営の最終的な責任を有する教育委員会の責任において判断されるものです。その際、各教育委員会は、地域の特色や学校の実態を踏まえつつ、地域の住民や保護者の要望を的確に反映して指定を行う必要があります。

なお、学校運営協議会を設置する対象となるのは、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園です。

第2項（学校運営協議会の委員）

学校運営協議会の委員は、当該指定学校の所在する地域の住民、当該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。

-
- (1) 学校運営協議会は、学校運営及び任命権者の任命権の行使の手續に関与する一定の権限が付与される機関であることから、その委員については、設置者である教育委員会の責任において人選が行われ、任命されることになります。

その際、幅広く適任者を募る観点から、例えば、公募制の活用等選考方法を工夫するとともに、地域の住民や保護者等へ広報、周知に努める必要があります。

なお、地域の住民、保護者以外の委員については、学校運営協議会が設置される学校の校長、教職員、学識経験者、関係機関の職員等が想定されます。

- (2) 委員については、公立学校としての運営の公正性、公平性、中立性の確保に留意しつつ、適切な人材を幅広く求めて任命するとともに、学校運営協議会において合議体として適切な意思形成が行われるよう、研修等を通じ、委員が学校運営協議会の役割や責任について正しい理解を得よう努める必要があります。
- (3) 学校運営協議会の委員は、特別職の地方公務員の身分を有することになります。なお、委員については、児童・生徒や職員等に関する個人的な情報を職務上知り得る可能性があることから、教育委員会規則において守秘義務を定めるなどの適切な対応が必要です。

第3項（学校運営に関する基本的な方針の承認）

指定学校の校長は、当該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。

-
- （１）学校運営協議会が行う承認は、学校運営協議会を通じ、地域の住民や保護者等が、校長と共に学校運営に責任を負うとともに、校長が作成する学校運営の基本的な方針に地域の住民や保護者等の意向を反映させる観点から行われるものです。
 - （２）校長は、承認された学校運営に関する基本的な方針に沿い、その権限と責任において教育課程の編成等の具体的な学校運営を行うことになります。
 - （３）教育課程の編成以外の学校運営に関する基本的な方針の対象となる事項としては、一般的には、施設管理、組織編成、施設・設備等の整備、予算執行等に関する事項が考えられますが、具体的には、地域や学校の実態等に応じて教育委員会規則において定めます。

第4項（運営に関する意見の申し出）

学校運営協議会は、当該指定学校の運営に関する事項（次項に規定する事項を除く。）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。

学校運営協議会は、学校運営に関して協議する機関として設置されるものであることから、基本的な方針の承認に止まらず、当該学校の運営全般について、広く地域の住民や保護者等の意見を反映させる観点から、教育委員会又は校長に対して主体的に意見を申し出ることができる旨を明確にしたものです。

第5項（教職員の任用に関する意見）

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。この場合において、当該職員が県費負担教職員（第55条第1項、第58条第1項又は第61条第1項の規定により市町村委員会がその任用に関する事務を行う職員を除く。第9項において同じ。）であるときは、市町村委員会を経由するものとする。

-
- （１）地域に開かれ、信頼される学校づくりの観点から、地域の住民や保護者等の学校運営に関する要望がより一層反映されるよう、当該学校の教職員人事について、地域の住民や保護者等が学校運営協議会を通じて直接任命権者に意見を述べられることとしたものです。
 - （２）本項の対象となる「職員」とは、校長、教頭、教諭、養護教諭、学校栄養職員及び事務職員その他当該学校の職員がすべて含まれます。
 - （３）本項に基づく学校運営協議会の意見は、当該学校の運営の基本的な方針を踏まえて実現しようとする教育目標、内容等に適った教職員の配置を求める観点からなされるものであり、一般的、

抽象的な意見及び特定の職員についての具体的な意見のいずれについても述べることができます。また、「採用その他の任用」とは、採用、転任、昇任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分などについては本項に基づく意見の対象とはなりません。

- (4) 校長、教育委員会においては、学校運営協議会が本項に基づく意見を述べようとするに当たって、適切な意思形成を行えるよう十分な情報提供に努める必要があります。
- (5) 学校運営協議会を設置する学校に関しても、現行の市町村教育委員会の内申権、校長の意見具申権には変更は生じません。したがって、学校運営協議会の意見の有無や内容にかかわらず、校長は意見具申を行うことが可能であるとともに、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会の内申をまわって任命を行う必要があります。その際、市町村教育委員会は、内申の内容について、学校運営協議会の意見の内容との調整に留意する必要があります。
- (6) 県費負担教職員に関する学校運営協議会の意見については、設置者としてその内容を了知しておく必要があることから、手続上、市町村教育委員会を経由して都道府県教育委員会に提出されるものであり、市町村教育委員会においてその内容が変更されるものではありません。

第6項（教職員の任用に関する意見）

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。

-
- (1) 学校運営協議会の意見は、任命権者の任命権の行使を拘束するものではなく、任命権者は、最終的には自らの権限と責任において任命権を行使するものですが、任命権者においては、学校運営協議会の意見を尊重し、合理的な理由がない限り、その内容を実現するよう努める必要があります。
 - (2) なお、第5項に基づく学校運営協議会の意見と異なる内容の任命権の行使を行う場合には、その理由を明らかにするなど説明責任を果たす必要があります。

第7項（指定の取り消し）

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。

-
- (1) 学校運営協議会の活動により当該学校の運営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は、教育委員会は、指定を取り消し、教育活動の円滑な実施が損なわれないようにしなければなりません。
なお、指定の取消しを行う必要がある場合として、学校運営協議会として意思形成が行えない場合等が想定されますが、取消し事由については、あらかじめできる限り具体的に定めておくことが望ましいと考えられます。
 - (2) 教育委員会は、学校運営協議会の運営の状況についての確な把握に努めるとともに、必要に応じて学校運営協議会及び校長に対して指導、助言を行うなど、学校運営協議会の円滑な運営の確保に努める必要があります。

第8項（諸手続に関する教育委員会規則の定め）

指定学校の指定及び指定の取消しの手続、指定の期間、学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期、学校運営協議会の議事の手続その他学校運営協議会の運営に関し必要な事項については、教育委員会規則で定める。

学校運営協議会の運営に関する事項については、地域の実態や学校の実情なども踏まえ、各教育委員会の判断で柔軟な運用が可能となるよう、教育委員会規則において定めることとしているものです。

各教育委員会は、公立学校としての運営の公正性、公平性、中立性の確保に留意しつつ、責任をもって定めるとともに、その内容について広報、周知に努める必要があります。

（１）「指定及び指定の取消しの手続並びに指定の期間」

指定及びその指定の取消しの手続については、地域の住民や保護者の意向等を適切に反映したものとするとともに、その基準等についてあらかじめ定めておくことが望ましいと考えられます。具体的には、学校の指定の際、あらかじめ当該地域の住民や保護者から意向を聴取することなどが考えられます。

また、指定の期間ごとに学校運営協議会の活動状況や当該学校の運営状況を確認、評価し、当該学校の運営の改善を進める必要があります。

（２）「学校運営協議会の委員の任免の手続及び任期」

学校運営協議会の委員については、委員の構成、人数、選考方法等も含め、任免に当たっての必要な規定を整備する必要があります。また、任期ごとにその活動状況を把握し、適任者の任命に努めることが必要です。

（３）「学校運営協議会の議事の手続」

学校運営協議会は、合議制の機関として意思決定を行うものであり、開催の手続、議長を選出、議決方法などについてあらかじめ規定することが必要です。

（４）「その他必要な事項について」

その他教育委員会規則で定めることが必要な事項としては、守秘義務等委員の服務に関する事項、学校運営協議会の運営の評価に関する事項などが考えられます。

第9項（都道府県教育委員会との事前協議）

市町村委員会は、その所管に属する学校（その職員のうちに県費負担教職員である者を含むものに限る。）について第1項の指定を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない。

本項の協議は、県費負担教職員の任用について学校運営協議会から意見が述べられた場合、任命権者である都道府県教育委員会は、当該意見を尊重して職員の任用を行うこととなるため行われるものです。

市町村教育委員会は、指定を行うに当たって都道府県教育委員会と十分な調整に努める必要がありますが、都道府県教育委員会の同意までを要するものではありません。

（引用：文部科学省 Web サイトより）

【参考資料 2】

コミュニティ・スクール制度化までの経緯

時期	施策	主体	概要
12年12月	教育改革国民会議報告	教育改革国民会議	新しいタイプの学校として、コミュニティ・スクールの設置の促進を提言。
13年 1 月	21世紀教育新生プラン (レインボー・プラン)	文部科学省	新しいタイプの学校について検討することを決定。
12月	規制改革の推進に関する第1次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言。
14年 3 月	規制改革推進3か年計画(改定)	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を決定。
4 月	「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」開始 (～17年 3 月)	文部科学省	「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」について研究。
11月	構造改革特区第2次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
12月	規制改革の推進に関する第2次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言。
15年 3 月	規制改革推進3か年計画(再改定)	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を決定。
5 月	文部科学大臣から中央教育審議会への諮問「今後の初等中等教育改革の推進方策について」	文部科学省、中央教育審議会	コミュニティ・スクールを含めた学校の管理運営の在り方について中央教育審議会に諮問、検討開始。
6 月	構造改革特区第3次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
11月	構造改革特区第4次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
12月	中央教育審議会中間報告「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	「地域運営学校」(コミュニティ・スクール)について、その意義や制度の在り方について報告。
12月	規制改革の推進に関する第3次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクールの法制化について提言。
16年 3 月	中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	地域運営学校(コミュニティ・スクール)について、その意義や制度の在り方について答申。
3 月	第159回国会に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)改正案を提出	内閣	コミュニティ・スクールを設置可能とするため、法案を提出。
3 月	規制改革・民間開放推進3か年計画	閣議決定	コミュニティ・スクールの法制化について決定。
6 月	改正地教行法成立、公布	?	?
9 月	改正地教行法施行	?	?

(引用：文部科学省 Web サイトより)

【参考資料 3】

〇〇市学校運営協議会規則例

※各自治体の学校運営協議会規則を参考に作成しています。

(目的)

第 1 条 この規則は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第47条の 5 に規定する学校運営協議会（以下「協議会」という。）について、必要な事項を定める。

(趣旨)

第 2 条 協議会は、学校運営に関して〇〇市教育委員会（以下「教育委員会」という。）及び校長（園長を含む。以下同じ。）の権限と責任の下、保護者及び地域住民の学校運営への参画の促進や連携強化を進めることにより、学校と保護者、地域住民等と信頼関係を深め、一体となって学校運営の改善や児童生徒の健全育成に取り組むものとする。

(指定)

第 3 条 教育委員会は、前条の目的が達成できると認める場合には、協議会を置く学校を指定することができる。

- 2 教育委員会は、前項の指定を行おうとするときは、指定しようとする学校の校長、保護者及び地域住民の意向を踏まえ、前項の指定を行うものとする。
- 3 指定の期間は 3 年とし、再指定することができる。

(所掌事項)

第 4 条 第 3 条第 1 項の指定を受けた学校（以下「指定学校」という。）の校長は、次の各号に掲げる事項について、毎年度基本的な方針を作成し、協議会の承認を得るものとする。

(例) (1) 教育課程の編成に関すること

(2) 学校経営計画に関すること

(3) 組織編成に関すること

(4) 学校予算の編成及び執行に関すること

(5) 施設管理及び施設設備等の整備に関すること

- 2 指定学校の校長は、前項において承認された基本的な方針に従って学校運営を行うものとする。

(意見の申し出)

第 5 条 協議会は、当該指定学校の運営全般について、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。

- 2 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、教育委員会を経由し、〇県教育委員会に対して意見を述べることができる。

（委員の任命）

第6条 協議会の委員は△△名以内とし、次の各号に掲げる者のうちから、教育委員会が任命する。

（例）（1）保護者

（2）地域住民

（3）当該指定学校の校長

（4）当該指定学校の教職員

（5）学識経験者

（6）関係行政機関の職員

（7）その他、教育委員会が適当と認める者

- 2 委員の辞職等により欠員が生じた場合には、教育委員会は速やかに新たな委員を任命するものとする。

- 3 委員は、特別職の地方公務員の身分を有する。

（守秘義務等）

第7条 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

- 2 前項のほか、委員は、次の各号に掲げる行為をしてはならない。

（1）委員たるにふさわしくない非行を行うこと

（2）委員としての地位を営利行為、政治活動、宗教活動等に不当に利用すること

（3）その他、協議会及び指定学校の運営に著しく支障をきたす言動を行うこと

（任期）

第8条 委員の任期は〇年とし、再任を妨げない。

- 2 第6条第2項により新たに任命された委員の任期は、前任者の残任期間とする。

- 3 第1項及び第2項の規定にかかわらず、指定学校の指定の期間が満了したとき又はその指定が取り消されたときは、委員はその身分を失う。

（報酬）

第9条 委員の報酬は、別に定める。

(会長及び副会長)

第10条 協議会に会長及び副会長を置き、委員の互選により選出する。

- 2 会長が会議を招集し、議事を掌る。
- 3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故あるとき又は欠けたときは、その職務を行うものとする。

(議事)

第11条 協議会は、会長が開催日の7日前までに、議案を示して招集する。ただし、緊急を要する場合においては、この限りでない。

- 2 協議会は、過半の委員の出席がなければ会議を開くことができない。
- 3 議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは会長の決するところによる。
- 4 議決事項について、利害を有する委員は、当該議決事項に関して議決権を有しない。
- 5 会長は、会議録をし、保管しなければならない。

(会議の公開)

第12条 協議会の会議は、次に掲げる場合を除き公開する。

(1) 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審議する場合

(2) その他、特別の事情により、協議会が必要と認めた場合

- 2 会議を傍聴しようとする者は、あらかじめ、会長に申し出なければならない。
- 3 傍聴人は、会議の進行を妨げる行為をしてはならない。

(研修)

第13条 教育委員会は、委員に対して、協議会の役割及び責任、並びに委員の役割及び責任等について、正しい理解を得るため必要な研修等を行うものとする。

(指導及び助言)

第14条 教育委員会は、協議会の運営状況についての的確な把握を行い、必要に応じて協議会に対して指導及び助言を行うものとする。

- 2 教育委員会及び当該指定学校の校長は、協議会が適切な合意形成を行えるよう、必要な情報提供に努めなければならない。

(指定の取消し)

第15条 教育委員会は、前条による指導及び助言にもかかわらず、次の各号のい

れかに該当する事由が発生した場合は、学校の指定を取り消さなければならない。

- (1) 協議会としての活動の実態がないと認められる場合
 - (2) 協議会としての合意形成が行えないと認められる場合
 - (3) その他、学校の運営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
- 2 指定の取り消しに当たっては、教育委員会は事前に校長と連携して協議会に対し必要な指導、助言を行い運営改善に努めなければならない。
 - 3 教育委員会は、学校の指定を取り消す場合には、取消事由を明示した書面を交付しなければならない。

(委員の解任)

第16条 教育委員会は、本人から辞任の申し出があったときのほか、次の各号のいずれかに該当すると認められるときは、委員を解任することができる。

- (1) 第7条の義務に違反したとき
- (2) 委員が心身の故障のため職務を遂行することができないとき
- (3) 教育委員会は、委員を解任する場合には、その理由を示さなければならない。

(運営に関する評価と情報提供)

第17条 協議会は、学校の運営状況等について毎年度1回以上の評価を行うものとする。

- 2 協議会は、保護者、地域住民等に対して、積極的に活動状況を公開するなど情報提供に努めなければならない。

(運営等)

第18条 協議会は、法令及び教育委員会が定める規則並びにその設置目的に反しない範囲において、運営に必要な事項を定めることができる。

(委任)

第19条 この規則に定めるもののほか、必要な事項は、教育委員会教育長が別に定める。

附 則

この規則は、公布の日から施行する。

(引用：文部科学省 Web サイトより)