

八王子市における「地域運営学校」の取り組み

～「学校の教育委員会」を目指して～

八王子市財務部契約課主査 町田 和雄

はじめに

「地域運営学校」とは「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」という。）」第47条の5に規定された「学校運営協議会を置く」学校のことであり、平成16年6月の同法改正により導入された制度である。教育委員会が教育委員会規則を定めて、所管する学校を指定して学校運営協議会を置くことで「地域運営学校」となる。地域住民、保護者など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し、地域に開かれ、地域に支えられる学校の実現を目指す仕組みである。

学校運営協議会を設置した学校について、文部科学省は「コミュニティ・スクール」という名称を用いているが、八王子市では「地域運営学校」と呼んでいる。法律上の表現としては学校運営協議会のみが規定されている。

八王子市教育委員会は平成19年度に3校を指定以来、この「地域運営学校」による学校の活性化に取り組んできた。はじめは「八王子市は地域運営学校という新しい学校を作るのですか。」という問い合わせを数多く受けたものであったが、最近はそうした問い合わせも少なくなり、市民への定着もある程度感じられる。本稿では、こうした本市における「地域運営学校」の取り組みを紹介するものである。

1. 教育委員会

「地域運営学校」を述べる前に、まず、教育委員会について触れたい。これは、本市教育委員会は学校運営協議会を「学校の教育委員会」と考え、その実現をめざしていることから、教育委員会とは何か、その歩みとあり方について知ること、本市の目標とする、学校における教育委員会的役割を理解してもらえると考えるからである。

文部科学省は、教育が地域住民にとって身近で関心の高い分野であり、専門家のみが担うのではなく、広く地域住民の意向を踏まえて行われることが必要との考え方を示している。そのうえで、教育委員会制度の特性として住民による意思決定をあげ、住民が専門的な行政職員で構成される教育委員会「事務局」を指揮監督する「レイマン（layman）コントロール」の仕組みにより、地域住民の意向を反映した教育行政を実現するとしている。このレイマンとは本来、「門外漢、素人」を意味するが、教育において「いわゆる専門家ではないものの、教育に関心があり、知識を有する住民」という趣旨と捉えている。最高意思決定機関である「教育委員会」が、教育の門外漢の視点を活かせる委員5人で構成され、一般人の常識をもとに合議で教育の基本的な枠組みや方針を決定する。これに基づき学校の管理運営などは教育行政のプロとして教育委員会「事務局」が執行し、それをつかさどるリーダーが「教育長」である。教育委員会制度は、レイマンコントロールとプロフェッショナルリーダーシップの組み合わせで民意を反映し、専門性を活かす仕組みである。

(1) 歩み

戦後、①教育行政の民主化、②教育行政の地方分権、③教育の自主性確保などの理念のもと、昭和23年に「教育委員会法」が定められ、教育委員会制度が導入された。教育委員会は予算や条例の原案を首長に送付する権限を持ち、他の行政から独立した機関として位置付けられた。教育委員の選任は地域住民の主体的参画を前提に公選制が採用された。しかし、①国民の教育委員会制度への関心や理解の低さから棄権率が高かったこと、②選挙が政党を基盤に行われ、資金や支持母体を持った者が当選しやすく、組織力を有する団体が教育行政をコントロールしようとしたことなどから「教育委員会法」に基づく制度はわずか8年間で廃止された。

昭和31年に現行法である「地教行法」が施行された。「地教行法」に基づく教育委員会制度での教育委員の選任は首長が議会の同意を得て任命することとなり、予算の執行権限は首長に一元化された。現在、首長の予算調製に対しては、教育委員会からの意見聴取を義務付けている。

(2) あり方

教育委員会制度に関しては、本市教育委員会に当てはまるものではないが、一般論として問題点がさまざまに議論されている。①教育委員会は事務局案を追認するだけで、実質的な意思決定を行っていないこと、②教育委員会が国、都道府県の方向性や教育関係者の意向に沿う傾向があり、地域に応じた施策を行う志向がないこと、③学校は設置者である市町村ではなく、国や都道府県の方針を重視する傾向があること、④教員は市町村への帰属意識が薄いこと、⑤教育委員会の役割や活動が地域住民に認知されていないことなどである。

かつて、都道府県教育委員会の教育長はその教育委員会が任命権者であるが、任命に当たっては文部大臣（当時）が承認し、同様に、市町村教育委員会の教育長は都道府県教育委員会が承認していた。任命の承認が中央集権型の教育行政制度を築く要因となっていた。

現在では、地方分権と規制緩和の流れにあって、教育委員会の改革案として①教育委員会を廃止し、教育行政を首長部局に一元化する、②教員人事権の市町村教育委員会への移譲や予算編成権の教育委員会への移譲などを前提に弾力的な運用により教育委員会を活性化する、③教育委員会の権限を縮小し、学校の権限を強化するなどが主張されている。教育委員会制度が機能しないのか、運用上の問題なのか、こうした課題の解決には、地域住民の意思決定への参画をどのような手法で実現するかにかかっている。レイマンコントロールは住民の近くに権限があることで一層機能するといえる。

2. 「地域運営学校」の現状

平成23年4月1日現在、全国で2つの県教育委員会、99の市区町村教育委員会が学校運営協議会を置く学校として789校を指定している。789校の学校種ごとの内訳は、幼稚園42園、小学校539校、中学校199校、高等学校4校、特別支援学校5校である。全国の地方自治体数は47都道府県1,747市区町村で、公立学校数は約4万校であることから、学校運営協議会制度は順次拡大しているものの、多くの自治体が実施しているといえる状況にはない。

(1) 八王子市の指定状況

八王子市教育委員会は、学校運営協議会を置く学校として平成23年度までに27校を指定している。年度ごとの詳細は図表1のとおりである。

図表 1 「地域運営学校」指定校

年度	小学校		中学校		累計
19	東浅川小学校	1校	第六中学校、宮上中学校	2校	3校
20	陶鎔小学校、浅川小学校	2校	元八王子中学校、城山中学校	2校	7校
21	梶田小学校、中山小学校、 宮上小学校、下柚木小学校	4校	第一中学校、陵南中学校	2校	13校
22	第七小学校、館小学校、 加住小学校、愛宕小学校	4校	館中学校、加住中学校、 浅川中学校、松木中学校	4校	21校
23	長房小学校、柏木小学校、 南大沢小学校、松木小学校、 長池小学校	5校	南大沢中学校	1校	27校

出所：八王子市教育委員会資料をもとに筆者作成（平成24年1月31日現在）

（2）全国の運営状況

指定校数が多い教育委員会は、平成23年4月1日現在、京都市（171校）、岡山市（90校）、横浜市（55校）、出雲市（49校）、世田谷区（47校）、鈴鹿市（40校）、一宮市（31校）、八王子市（27校）、三鷹市（22校）である。

ア. 足立区立五反野小学校

全国で初めて学校運営協議会制度を導入したのは「足立区立五反野小学校」である。下町的なコミュニティが残る地域で、学校、家庭、地域が一体となって地域に軸足を置いた「地域立小学校」としての学校づくりを進めてきた。平成12年度に足立区教育委員会は同校を、学校と地域の連携、協働を目的とした「開かれた学校づくり協議会」のモデル校に指定した。平成14年度には文部科学省が「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」の研究校に指定し、校長の上位に「学校理事会」を置いた。「地教行法」に規定する学校運営協議会制度では校長が学校運営の方針を作成し、学校運営協議会の承認を受け執行するが、この「イギリス型学校理事会」制度では「学校理事会」が学校運営の方針を決め、校長は執行の責任者である。平成16年度に足立区教育委員会は、学校運営協議会を置く学校として指定したが、この後も「学校理事会」は存続し、従前の役割を果たした。平成23年10月1日より「学校理事会」は「開かれた学校づくり協議会」の一組織である「学校運営委員会」となり、校長が作成する基本的な方針を承認することとなった。

イ. 学校支援

学校運営協議会のもと、学校の教育活動を支援するボランティアなどの実働組織を置いていることは多い。「学校支援」は活動そのものが実感でき、成果が見えやすいことなど学校運営協議会制度の導入には有効な手法である。

「学校支援」は学校運営協議会を設置する学校に限らず現状の学校教育には必要なことである。その活動を通じて地域住民が学校に日常的に出入りすることで、学校の状況、教職員や子どもたちの様子がよく見えてくる。全国の学校運営協議会の活動は、こうした「学校支援」を

中心に展開されているが、学校運営協議会としてはこのことを踏まえて、効果的に学校運営に関与する手法であるという意識を常に持ち、活用していくべきである。

学校運営協議会は、この活動を「地教行法」の規定に基づく学校運営に関する基本的方針の承認や学校職員の任用に関する意見などの権限に活かすことで、協議会自体の充実や発展が見込まれる。

3. 八王子市での「地域運営学校」の導入

子どもたちの規範意識や社会性の育成、教員の指導力、家庭や地域社会の教育力の向上など教育に関するさまざまな課題が指摘される中で、学校、家庭、地域が緊密に連携し、それぞれの役割を着実に果たしていく社会総がかりでの対応が求められている。本市教育委員会は、地域住民が学校運営に参画することで、一層地域に開かれ信頼される学校実現の可能性が高まると考え、「地教行法」に規定する学校運営協議会制度の研究を始めた。平成18年度には本市の今後の学校教育のあり方について、「地域運営学校」、「小中一貫教育」などを軸に具体策を定めて教育改革、学校改革の一層の推進を図るとした。

(1) 試行実施

本市では保護者や地域の代表者が学校運営に意見を述べることのできる「学校教育法施行規則」に規定された「学校評議員」を全校に設置し、学校評価を行ってきた。そして、平成19年度、「学校評議員」などの意欲、支援の基盤がある学校の更なる活性化を図るため、試行ではあるが、「地域運営学校」を実施することにした。

2年余りの試行期間では、①学校運営協議会の活動と学校活性化の効果、②地域、家庭との連携強化の効果、③学校評議員制度との関連、④外部評価との関連、⑤他の既存関係団体の関係及び連携、⑥その他を検証事項として、有効性が認められた場合は指定校の拡大を検討することとしたもので、学校運営協議会類似制度である「学校評議員」についても継続設置し、試行の中で検証を行った。

(2) 規則

学校運営協議会制度を導入するには教育委員会が教育委員会規則を定めなければならない。本市教育委員会は八王子市立学校における学校運営協議会の設置等に関する規則（以下「規則」という。）を定めることとなったが、規則制定にあたりさまざまな検討を行った。代表的な項目について簡単に説明する。

ア. 学校運営協議会委員

学校運営協議会委員（以下、委員という。）には「地教行法」の規定に基づき①学校の所在する地域の住民、②学校に在籍する児童、生徒の保護者、③その他教育委員会が必要と認める者を任命している。教育委員会が必要と認める者については、校長、学識経験者、教育委員会が適当と認める者、と規定し、活発な議論をするねらいから委員は10人以内とした。また、委員を「校長が推薦することが“できる”」規定としながらも、地域の実情を踏まえた校長推薦を基調としている。身分は非常勤の特別職職員である。

委員の活動内容はボランティア的要素が強いことから、報酬は極めて少額であるが、年額12,000円とさせていただいた。他自治体の報酬額も月当たり1,000円から2,000円程度で概ね同様の水準であった。校長を除く委員9人の1校当たりの報酬予算を108,000円とすることで、地

域が学校運営協議会設置を望んでいるのに、委員に支払う報酬が足かせとなって応えられないことのないよう、将来の全校指定を想定し、予算ありきで政策決定される状況を作らないよう考慮したものである。

イ. 基本方針の承認及び意見

「地教行法」の規定に基づき「地域運営学校」の校長は、①教育目標及び学校経営計画、②教育課程の編成に関する基本方針、③組織編成に関する基本方針、④配分予算の編成に関する基本方針、④施設の管理に関する基本方針について学校運営協議会の承認を得て学校運営を行わなければならないと規則に定めた。①の教育目標と学校経営計画については、それ自体を委員に説明し、理解していただき承認を得ることとし、専門的となる②、③、④の各基本方針とは異なる扱いを規定している。

「地教行法」の規定と同様に、学校運営協議会は学校運営に関する事項について教育委員会、校長に意見を述べること、学校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（教員については東京都教育委員会）に意見を述べることも明確にした。

学校運営協議会制度において、必ず注目される教職員の人事に関する意見は、それを述べるならば根拠を明確にすべきであり、同時に責任も生じる。学校には教育目標があり、地域とともに育てたい児童像、生徒像がある。学校運営協議会はこのことを決める責任があるが、それは同時に、これらを実現するための、求める教職員像と重なってくる。そのために積み重ねられた議論が反映されて意見となる。

4. 「地域運営学校」の推進

市民に「地域運営学校」の制度や趣旨を理解していただくのは容易ではなかった。学校教育に関して、学校、保護者、地域団体代表者などと様々な機会を通して話し合いを続ける中で受け入れられ、関係が構築されるにつれ少しずつ意図は伝わっていった。

毎年度、「地域運営学校」に内定した学校では「学校運営協議会設立準備委員会」を設け、説明を行った。

「地域運営学校」では学校、地域の状況に応じた取り組みが行われる。学校教育の充実や学校の活性化などに効果が見られ始めたことから、学校の実態や地域の要望を捉えて指定校を拡大することとした。平成22年2月に「八王子市教育振興基本計画」として策定した「ゆめおり教育プラン」では「地域運営学校の推進」を重点施策として位置づけた。

（1）八王子市の特徴

本市の「地域運営学校」は地域住民、保護者などが学校運営協議会を通じ一定の権限を持って学校運営に参画し、教育委員会、校長と責任を分かち合いながら学校運営に携わる中で、地域に開かれ、地域に支えられる学校の実現、時代の変化と教育を受ける側からの要請に対応できる教育の実現を目指している。

ア. 「学校の教育委員会」

先に述べたが、本市教育委員会は学校運営協議会を「学校の教育委員会」と考え、その実現を目指している。「地域運営学校は委員で決まる。」と委員自身が言うほど、委員の人選は重要である。当事者意識を持った委員の意見、行動が学校運営協議会を効果的に機能させる。そのため委員にふさわしい方を地域とともに見出していくことが大切である。「学校の教育委員」に

は「地教行法」に規定するレイマンの①地域住民、保護者、②教育長にあたる校長に加えて、③レイマンと校長の間を保つ学識経験者の構成とした。学校運営協議会で承認された方針に基づき、学校は校長をリーダーに教職員がプロとして日々の教育活動を行う想定である。

なお、本市で全校に設置している「学校評議員」は「校長の求めに応じ」意見を述べる制度である。地域の意見を反映する「地域運営学校」では校長の意向を一層尊重すべきであり、校長からの申し出により「学校評議員」を置かないことができるとした。

イ. 地域の意向

制度が理解されにくいことや成果が見えにくいこと、人事に関する意見への抵抗感などの「地域運営学校」が受け入れられにくい状況から、当然であるが、教育委員会が学校を決めて指定することは多い。また、所管する学校を一斉に指定する教育委員会もあるが、このこと自体が縦型の教育行政と言えなくもない。本市では、教育委員会からの投げかけは可能な限り行わず、地域住民の意向に基づき指定することを基本としている。その上で、最終的には所管する全ての学校が「地域運営学校」となることを望んでいる。

指定にあたって、具体的には、保護者や地域住民の意向を受け、学校運営協議会制度の活用を希望する校長が教育委員会に申請する。教育委員会は、校長から①学校、保護者、地域の学校運営協議会設置の意思、②運営の可能性についての聞き取りをして、①学校運営協議会設置の必要性、②設置により期待される効果、③地域、保護者の動向についての審査を行い、決定している。教育委員会は申請のあった学校に対し指導、助言を行いつつ、基本的にはこれを認め指定することとしている。

ウ. 中学校先行

小学校と中学校の校数の割合は、全国的に約2：1である。「地域運営学校」の活動が「学校支援」中心であることから多くの教育委員会が支援活動のしやすい小学校から指定する傾向があり、小学校の指定割合が高い。しかし、本市では中学校の校長と生徒の保護者が制度本来の目的について理解に努めながら「地域運営学校」を推進していることから、中学校の指定割合が比較的高い状況にある。

また、中学校の指定が進む中で、小学校と中学校の連携を図るためにも小学校も含めた「中学校区学校運営協議会」として活動したいとの考えが学校、地域から出てくるなど、取り組みに地域的な連携や広がりが見られ始めている。

(2)「地域運営学校」の今後

「学校支援」が大きな潮流である学校運営協議会制度において、制度の本質をいかに見極め、そこに向けた取り組みにより、学校をどう活性化できるのか。それぞれの学校における課題に対してさまざまな方向から自分たちの手法で取り組み、地域に合ったものを作り上げていく。将来はこれらの活動を通じた地域の活性化にも期待したい。

学校運営協議会は、学校ごとに設置する制度であるが、運営方法で「中学校区」、さらには一定程度の「地域」というような範囲を協議する「地域運営学校」に発展していくことが望まれる。また、かつて「中高一貫校」として運営されていた学校が、平成10年の「学校教育法」の改正により、「中等教育学校」として法的に認められたように、現在の「小中一貫校」を、新しい「初等教育学校」として位置づける改正や、「地教行法」の学校ごとの設置という規定の改正も待たれるところである。

学校運営協議会は、地域住民が学校運営に参画できる画期的な制度であるが、「学校、地域の教育委員会」の実現には、まだまだ時間がかかる。学校運営協議会が教育委員会と同様に最高意思決定機関となるには市民の制度理解を一層進めるとともに、その正当性も問われることとなることから、委員の選出根拠をより明確にする必要がある。

本市の「地域運営学校」の取り組みは、教育委員会制度における様々な課題に対する効果的なひとつの手法と考えているが、今、その緒についたばかりである。

おわりに

「地域運営学校には人事権があるのですよね。」という問い合わせがよくあった。これは誤解ではあるが、誤解は期待ともいえる。学校が抱える課題は多岐にわたり、学校だけの解決が困難な時代である。地域住民が意思決定に関与することで、多くの課題を解決できる可能性は高まる。「地域運営学校」には地域住民の協力、支援が不可欠であるが、権限と責任を持てなければ熱意は生まれない。

学校同士が切磋琢磨するとともに協力し合う中で、学校は自ら判断して主体的に取り組むことを通して特色ある学校づくりを進めていく。地域住民もその意識を持って、地域の学校を守り育てていくこととなる。学校の意思決定権限が強化されれば、責任者である校長には経営力とリーダーシップが求められる。

教育委員会は、学校の自主性、自律性のもと、創意工夫を活かした教育活動のために専門的な指導、助言を行う。そして、教育委員会「事務局」には、教育行政のプロとしての機能が一層求められることとなり、その意識が問われている。

参考文献

- ・鴨下甚治「コミュニティ・スクールによる「地域立小学校」の試み」『法律文化』2006年1月号、東京リーガルマインド社
- ・藤枝静正「教育委員会制度の可能性と学校運営協議会への期待」『法律文化』2006年1月号、東京リーガルマインド社
- ・前川喜平「わが国における教育委員会制度の変遷と課題」『法律文化』2006年1月号、東京リーガルマインド社

参考ホームページ

- ・文部科学省「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/1311345.htm (2012年1月参照)
- ・文部科学省「地方分権時代における教育委員会の在り方について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05012701.htm (2012年1月参照)

(まちだ かずお)