Osaka University Knowledge Archive

Title	コミュニティ・スクール制度の形成と展開に関する実証的研究
Author(s)	佐藤, 晴雄
Citation	大阪大学, 2016, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/56020
rights	
Note	やむを得ない事由があると学位審査研究科が承認したため、全文に代えてその内容の要約を公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

様式３

論　文　内　容　の　要　旨

氏　名　（　佐藤晴雄　）	
論文題名	コミュニティ・スクール制度の形成と展開に関する実証的研究

論文内容の要旨

1.研究の目的と背景

本研究の目的は、地教行法に基づくコミュニティ・スクール制度の制定過程とその全国的実体を明らかにすると共に、学校運営協議会設置規則の在り方が校長のスクール・ガバナンスをめぐる成果認識や評価に及ぼす影響を探ることにある。その問題意識は、①地方分権化に伴う学校裁量権の拡大と首長による教育行政関与の進展の中で、保護者・地域等のステイク・ホルダーによる学校運営参画が不可欠になること、②コミュニティ・スクールの普及は遅々としている現状解明に迫るため学校運営協議会の多様性に注目する必要があること、③現実には、スクール・ガバナンスとしての機能よりも学校支援活動などソーシャル・キャピタの側面を重視する例もあることから、多様なタイプの学校運営協議会活動の有効性の検証が重要だという考えがあった。

２．研究方法

⑴　研究方法としては、まず、戦後わが国における保護者・地域との関係性の変容を明らかにするために、戦後から現在に至るまでを６期に区分し、それぞれの特徴を整理した。その変容の到達点としてコミュニティ・スクール制度が形成されたと考えた。

⑵　コミュニティ・スクールの全国的な実態を明らかにするために、先行研究及び関係する既存データを用いると共に、全国のコミュニティ・スクール導入教育委員会の学校運営協議会設置規則をすべて収集し、権限規定を中心に内容分析を行った。この分析に基づいて、学校運営協議会を、「完全型」(3権限すべてを持つタイプ)、「制約型」(3権限を持つが校長の事前聴取なとの制約が加えられているタイプ)、「欠損型(1欠)」(3権限のうち1つを欠くタイプ)、「欠損型(2欠)」(3権限のうち2つを欠くタイプ)という4タイプにカテゴリー化して、それぞれの特徴を析出した。

⑶　そして、上記の設置規則の主要データを、筆者が研究代表として実施したコミュニティ・スクール全国調査(下記)のデータに投入することによって、設置規則中の学校運営協議会権限規程とその行使率、校長の成果認識と評価の関係を探り、これらの分析結果から学校運営協議会の4タイプの特徴を明らかにすることとした。

ここで用いるデータは、下記の調査によって得たものである。

研究代表:佐藤晴雄「平成27年度文部科学省委託調査研究　-コミュニティ・スクールの実態と校長の意識に関する調査」

なお、本研究では上記委託調査研究報告書に関わる分析とはまったく別の分析方法を用いた。

３．研究内容

（１)保護者・地域による学校運営参画の軌跡と現代的特質

（２)コミュニティ・スクールの実態分析－学校運営協議会設置規則の分析を中心に－

（３)コミュニティ・スクール調査の分析と考察-設置規則からみた学校運営協議会タイプの特性

４．結論

(１)ガバナンスとソーシャル・キャピタルの関係

わが国のコミュニティ・スクールは、戦後直後のコミュニティ・スクールのモデルとは異なるものとして創設されたが、学校支援活動等を通じて次第にソーシャル・キャピタルの構築や拡大を目指すようになってきている。しかし、元々はスクール・ガバナンスの具現化を企図した新たな制度として創設されたにもかかわらず、むしろその役割よりも、ソーシャル・キャピタルのための仕組みとして注目されるようなり、そのことがむしろ全国的な普及の促進要因になっている実態がある。

コミュニティ・スクールに対する捉え方は多様であり、特に地方によって大きく異なる。関東圏ではあくまでもスクール・ガバナンスのための仕組みとして認識する傾向が強く、近畿圏ではガバナンスよりもソーシャル・キャピタ

ルのための仕組みとして認識される傾向がある。そうした認識の違いは、教育委員会が制定する学校運営協議会設置規則の権限規程に表れている。

そこには、コミュニティ・スクールに対する拒否感あるいは解釈の柔軟化が見出される。その拒否感は学校運営協議会の権限の一つである「任用」意見申出に集中する実態がある。そのため、「任用意見」を避けて、学校支援活動などによってソーシャル・キャピタルの拡充を図ることに重点を置くコミュニティ・スクールが表れ、徐々に増えてきている。この背景には、戦後我が国における学校・地域連携の歴史的な努力との関係が見出される。

(2)学校運営協議会の諸活動

コミュニティ・スクールは、全国各地で満遍ない形で徐々に普及してきたのではなく、地方的な偏りを見せながら、いわば斑をつくるように普及してきている。しかも、その普及の推移を見ると、東日本には少なく、西南日本に多く見られる状態が続いたが、近年、そのほかの都道府県でも徐々に受容されるよう変化してきている。

そこには、コミュニティ・スクールをスクール・ガバナンスの視点からみるか、あるいはソーシャル・キャピタルの視点からみるかという視点の違いがあると考えた。そこで、コミュニティ・スクールの地方特性を探るために、学校運営協議会設置規則に注目して分析を試みたところ、その権限行使やその他活動(派生活動)は設置規則の影響を多分に受けている可能性が見出された。学校運営協議会の3権限、すなわち「承認」「運営意見申出」「任用意見申し出」の行使率は権限規定の有無に関係し、その規程がある方がその行使率が高い傾向にある。そもそもこれら権限は地教行法で定められていることから、たとえ設置規則に権限規定を欠いても行使可能だが、実際にはその規則の有無が権限行使率に一定の影響を及ぼしている可能性が見出されところである。

(3)学校運営協議会の権限規定4タイプの特徴

前期の結果を踏まえて、権限規定の有無に基づく権限規定4タイプの特徴を探ることにした。その結果、学校運営協議会の権限規程をすべて備えたコミュニティ・スクール(「完全型」)は権限に基づく意見申出を行う割合(権限行使率)が高く、規程に「条件付け」があるコミュニティ・スクール(「制約型」)には規程がない場合(「欠損型」1欠・2欠)と同様に、あまり意見申出がなされていない傾向にある。つまり、「条件付け」は事実上、規程がない場合と同じような意味しか持たないことが分かった。

次に、３権限規程の在り方を「完全型」「制約型」「欠損型(１欠」「欠損型(２欠)にタイプ化して、これらタイプ別の派生活動の実施率を見ると、「完全型」及び「欠損型(１欠)」は「制約型」と「欠損型(２欠)」に対して有意に高い。特に「欠損型(２欠)」はソーシャル・キャピタルを重視するために、法定権限よりも、それ以外の諸活動に力点が置かれていると思われたが、実際には法定権限に基づかない派生活動も萎縮傾向にあった。

そして、これら派生活動の実施率が高いと、校長の成果認識も高くなる傾向が見られた。

これら意見申出がある場合、提案実現度が高くなる傾向があり、この提案実現度は成果認識と共に、校長の自己評価の高さと正の関係にあることが見出された。

以上から、ガバナンス要素の強い「完全型」は活発な協議会活動を展開し、提案実現度と校長の成果認識が高く、満足感など自己評価も高いという特性を有することが明らかになった。「欠損型(１欠」は、「完全型」に準じる成果等を見せたが、権限行使率が低い実態にある，その意味でそのタイプに劣る。「欠損型(２欠)」は、ガバナンスよりも学校支援人材をはじめとするソーシャル・キャピタルを重視するとされながらも、学校支援を含めた派生活動や提案などの実施度が低く、成果認識、さらに自己評価も低いという皮肉な特性を示した。「制約型」は活動実施度や成果認識、評価などの点において両タイプの中間に位置付き、ガバナンスとソーシャル・キャピタルの両面においても十分機能し切れていないタイプだと言ってよい。

これら４タイプの比較からは、ガバナンスの強さは懸念要素ではなく、むしろ成果認識や現場の満足感などの評価の高さにつながる可能性があると結論づけられる。

さて、地方分権化に伴い学校裁量権の拡大がさらに進展する中で、保護者や地域住民が学校運営に実質的に参画できる制度こそが益々求められる。学校は教育の専門家集団だと言われるが、いずれは学校から転出し、その地域を離れる存在に過ぎない。したがって、長い目で教育や児童生徒の育ちを見通した教育を彼らには、安易に期待できないはずである。だからこそ、地域社会が支えるコミュニティ・スクールの意義はまさにその点にあると言ってよい。そのためにも、本研究で明らかにされたコミュニティ・スクールのガバナンス機能が今後重視されるべきだと考える。

様式７

論文審査の結果の要旨及び担当者

氏　名　（　佐藤　晴雄　）			
論文審査担当者		（職）	氏　名
	主 査	教授	小野田　正利
	副 査	教授	近藤　博之
	副 査	准教授	園 山 大 祐

論文審査の結果の要旨

文部科学省は、これまでの学校運営の方式を見直し「地方教育行政の組織および運営に関する法律」を改正して、コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）の推進・拡大を図り、２０１５年４月段階で全国各地の２３８９校が、コミュニティ・スクールとしての認定を受けている。本研究は、このコミュニティ・スクール制度の制定過程とその全国的な実態を明らかにするとともに、学校運営協議会設置規則の在り方が校長のスクール・ガバナンスをめぐる成果認識や評価に及ぼす影響を探ることを目的としている。

本論文では、この分野に関する先行研究を踏査し、従来の諸研究の到達点および課題を確認した上で、研究の視点と仮説を明確に示している。最初に、戦後のわが国における保護者・地域と学校の関係性の変容を明らかにするために、戦後から現在に至るまでを６期に区分して、それぞれの特徴を整理し、その変容の到達点としてコミュニティ・スクール制度が形成された過程を明らかにしている。

次に、コミュニティ・スクールの全国的な実態を明らかにするために、全国のコミュニティ・スクール導入教育委員会の学校運営協議会設置規則をすべて収集し、権限規定を中心に内容分析を行った。コミュニティ・スクールには「学校運営方針の承認、運用意見の申し出、教職員の任用に関する意見の申し出」などの権限が与えられているが、それらを「完全型」（上記の３権限すべてを持つタイプ）、「制約型」（３権限を持つが校長の事前聴取などの制約が加えられているタイプ）、「欠損型（１欠）」（３権限のうち１つを欠くタイプ）、「欠損型（２欠）」（３権限のうち２つを欠くタイプ）という４タイプにカテゴリー化して、それぞれの特徴を析出している。

その上で、設置規則の主要データを、論文申請者が研究代表として実施したコミュニティ・スクール全国調査のデータに投入することによって、設置規則中の学校運営協議会権限規程とその行使率、校長の成果認識と評価の関係を探り、これらの分析結果から学校運営協議会の４タイプの特徴を明らかにしている。

その結果、次のような研究結果が得られた。ガバナンス要素の強い「完全型」は活発な協議会活動を展開し、提案実現度と校長の成果認識が高く、満足感など自己評価も高いという特性を有することが明らかとなった。「欠損型（１欠」は、「完全型」に準じる成果等を見せたが、権限行使率が低い実態にあり、その意味で「完全型」のタイプに劣る。「欠損型（２欠）」は、ガバナンスよりも学校支援人材をはじめとするソーシャル・キャピタルを重視するとされながらも、学校支援を含めた派生活動や提案などの実施度が低く、成果認識、さらに自己評価も低いという皮肉な特性を示した。「制約型」は活動実施度や成果認識、評価などの点において両タイプの中間に位置付き、ガバナンスとソーシャル・キャピタルの両面においても十分機能し切れていないタイプだとする。これら４タイプの比較からは、ガバナンスの強さは、学校自体が持つ権限に学校運営協議会が関与することへの懸念要素ではなく、むしろ成果認識や現場の満足感などの評価の高さにつながる可能性があると結論づけられる。

今後、地方分権化に伴い学校裁量権の拡大がさらに進展する中で、保護者や地域住民が学校運営に実質的に参画できる制度こそが益々求められ、地域社会が支えるコミュニティ・スクールの意義とそれに関する研究は重要性を増すことは明白であり、そういった点からも本研究の到達点は、一つの画期となるであろう。

本研究は、現在、文部科学省を中心に政策推進されているコミュニティ・スクール制度について、申請者自らが収集した豊富で具体的なデータに基づき、コミュニティ・スクール制度導入学校の評価に関する精緻な現状分析のみならず、今後の発展の可能性とその研究課題を明確にしたという点で優れており、博士（人間科学）の学位授与に値するものと判断した。