

Title	コミュニティ・スクールのタイプ特性とその有効性に関する調査研究：学校運営協議会の権限規程から見たコミュニティ・スクールの有効性の検証
Author(s)	佐藤, 晴雄
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2017, 43, p. 103-120
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/60585">https://doi.org/10.18910/60585</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

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

Osaka University

コミュニティ・スクールのタイプ特性とその有効性に関する調査研究  
—学校運営協議会の権限規程から見たコミュニティ・スクールの有効性の検証—

佐 藤 晴 雄

目 次

1. 問題の所在と研究目的
2. 先行研究の検討
3. 研究方法
4. 分析結果
5. 考察と結論

## コミュニティ・スクールのタイプ特性とその有効性に関する実証的研究 —学校運営協議会の権限規程から見たコミュニティ・スクールの有効性の検証—

佐藤 晴 雄

### 1. 問題の所在と研究目的

#### 1-1. 問題の所在—社会的学術的背景

本稿で取り上げるコミュニティ・スクールとは、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」と略記）に基づき教育委員会の指定を受けて学校運営協議会を設置する学校のことを言う。その学校運営協議会には、同法に基づいて、①校長の作成した基本方針の承認、②教育委員会及び校長に対する学校運営に関する意見申出、③教育委員会に対する当該校教職員の任用等に関する意見申出という3つの権限が与えられている（以下、「法定3権限」と略記）。これら権限は教育委員会規則である学校運営協議会設置規則（以下、「設置規則」と略記）によって定められることになる。

しかしながら、これら法定3権限の一部を欠如させている例や権限に一定の制約を加える例が実際の設置規則には見られる。たとえば、教職員の任用等に関する意見申出に関する権限を規則上定めていない例やその権限行使に際して校長に対する事前意見聴取を課して制約を加える例もある。

そうした状況下では、コミュニティ・スクールに対する捉え方が錯綜し、その導入に躊躇する自治体や学校が現れるようになった。任用意見申出規程を欠いた法に基づかないコミュニティ・スクール類似制度の浸透はそうした錯綜が生み出した仕組みだと言える<sup>1)</sup>。たとえば、福井県の「福井型コミュニティ・スクール」と称する事業が誕生し（2003年度）、これに倣うように栃木県宇都宮市（2006年度）、青森県八戸市（2008年度）、三重県四日市市（2010年度）などの取組がコミュニティ・スクール未導入自治体で見られるようになる（佐藤 2014）。

一方では、前述したように、地教行法に基づく制度でありながらも、法定3権限の一部を欠いて、法定3権限行使よりも学校支援活動に比重を置くタイプが目立つようになった。実際にコミュニティ・スクールか否かの判断は、設置規則の中に地教行法に基づいて設置する旨の条文の有無による。したがって、学校運営協議会の法定3権限のうちいずれかを欠いた場合でも、設置規則上は同法に基づくことが明記されていればコミュニティ・スクールとして認められることになる。その意味で、コミュニティ・スクールの定義は明確だが、その実態は曖昧なままにされ、多様化しつつあることが現場に混乱を

招いていることから、その有効性を権限規程の在り方から問うことが意味を持つてくる。

## 1-2. 研究目的と研究の意義

本研究の目的は以下の通りである。

1) コミュニティ・スクールを学校運営協議会の法定3権限規程に基づいて4タイプに類型化し、各タイプの校長による運営評価（成果認識等から構成される「総合評価」スコアと称する）に基づいて、その効果測定を試みることである。

2) 前記1)に述べた目的達成に迫ることによって、すでに博士論文<sup>2)</sup>で取りあげた4タイプの有効性を新たな視点に基づく分析からの再検証を試みることにある。

そして、本研究の意義は以下の2点に集約できる。

1) 学校運営協議会の権限の在り方が模索されている今日、コミュニティ・スクールをその法定3権限規程の態様に基づき4タイプに整理し、各タイプの校長による運営評価によって有効性を全国調査によって見出すことは、今後のその制度導入や改善を図ろうとする関係者に一定の示唆を与えることができる。

2) 以下に述べるように、従来、コミュニティ・スクールを学校運営協議会権限規程の在り方の分析に迫る先行研究が存在していないことから、本研究には前述の目的と後述する研究方法、さらに先行研究上の位置づけにおいても独自性を有するものとなる。

## 2. 先行研究の検討

コミュニティ・スクールに関する研究は、近年、目立つようになってきた。たとえば、博士論文を中心まとめられた代表的な学術書2点を取りあげると、まず、仲田(2015)は学校運営協議会委員のうち保護者選出委員の問題を明らかにすると共に、学校支援活動との関係性についても触れ、委員の属性の問題点を指摘するが、特にタイプ化を意識していたとは言えない。また、大林(2015)は、量的調査と質的調査を用いて、コミュニティ・スクールの成果認識と学校改善過程を探っているが、その中で2校の比較を行いつつもタイプ化の発想は見られない。両書に共通する点は、量的調査を用いながらもどちらかと言えばミクロの視点から事例校の実態を探っているところにある。

関係論文は決して少なくない。特に、コミュニティ・スクールの態様の違いに着眼した研究は注目される。西川(2012b)は、学校運営協議会によるガバナンスに関わる活動を重視したタイプを関東型と呼び、これに対して学校支援活動を重視したタイプを関西型と称している。また、屋敷(2009)は小学校が学校支援型で、中学校が学校運営協議会型だと特徴づけている。これらはいずれも現在のコミュニティ・スクールのうち学校運営協議会の組織としての協議活動に重きを置くか、あるいは学校支援活動を中心に展開しているかという点に注目した二分論であるが、そのタイプ分けの根拠が観察された実態に止まるものであった。平井(2007)もコミュニティが成熟している地域の学校ではガバ

ナンスに比重を置き、コミュニティ創出を課題とする学校ではソーシャル・キャピタルの形成にシフトすると述べて、初期のコミュニティ・スクールの実態観察からおおまかに分類するが、設置規則の在り方が学校運営に与える影響を視野にいれていない。岩永(2011)は、「任用」意見申出権限を忌避しようとする情勢があった中で、「政策が意図した説明責任型コミュニティ・スクールとは異なった学校支援型コミュニティ・スクールという現実が生じた」と述べて、後者を傍流のように捉えながらも、それら二つのタイプの存在を所与の事実として受け止めていた。ここで言う「説明責任型」とはガバナンス型にはかならない。

このようにコミュニティ・スクールは学校支援型（ソーシャル・キャピタル型）と学校運営協議会の権限重視型（ガバナンス型）に二分されて論じられてきた。

しかしながら、筆者は以前から、各地の設置規則の法定3権限規程に多様性が見られる事実に注目していた（佐藤 2014b）。そして、設置規則中の諸規程に基づいて、保護者・地域等による学校運営参画の程度を数量化して、これを「スクール・ガバナンス・スコア」と称し、各地の教育委員会のコミュニティ・スクールの捉え方の実態解明を試みたところである（佐藤 2016）。その筆者の研究を除いて、少なくともコミュニティ・スクールに関する限り設置規則の規程内容分析による実証的研究はこれまで試みられていなかった。また、先行研究には、事例研究が多くを占め、その場合も、参与観察の手法やインタビュー調査、議事録等の資料分析などマイクロレベルのものが中心をなしていた。

先行研究には以上のような限界が見られたことから、筆者は博士論文で学校運営協議会の権限規程に基づいてコミュニティ・スクールを4タイプに分類し、その成果認識と校長の満足度等から有効性の検証を試みたところである。本稿はその補論として、それら4タイプの有効性を新たな視点からエビデンスを示そうとするものである。

### 3. 研究方法

#### 3-1. 分析対象

本研究における分析対象は、(1)2006年度から2015年度までに各教育委員会で制定された学校運営協議会設置規則、(2)2015年度の文部科学省委託調査事業によるコミュニティ・スクール全国調査のデータである。

##### 3-1-1. 学校運営協議会設置規則

全国の教育委員会のうちコミュニティ・スクール導入教育委員会の設置規則をすべて収集し、それら設置規則で定められている学校運営協議会の権限関係規程の内容分析を試みることにした。収集方法と自治体規模・地方の別の収集数を表1に示してある。表1の最下欄「全体」では、「7九州・沖縄」が最も多い28.3%を占めているほか、その他地方は10%前後となる。

- |               |  |
|---------------|--|
| 1) 規則収集方法     | 各自治体ホームページ上の「例規集」からダウンロードして収集した。未掲載のところには電話により規則の送付を求めた。       |
| 2) 収集時期       | 2013年10月～11月までの時期と2015年8月中旬～9月中旬までの時期の2回<br>※改正があった場合はこの時点による。 |
| 3) 対象自治体数と収集数 | 対象237団体、収集数237件（収集率100%）<br>※1市のみ未制定のため収集対象に含めていない。            |

表1 学校運営協議会設置規則の収集数—自治体規模種×地方別—

自治体規模		地方名							合計
		1 北海道・東北	2 関東	3 中部	4 近畿*	5 中国	6 四国	7 九州・沖縄	
道県 + 県庁所在市 + 政令市	度数	1	3	1	5	2	1	3	16
	%	7.1%	18.1%	6.2%	31.2%	12.5%	6.2%	18.8%	100%
市区	度数	9	23	17	17	16	5	40	127
	%	7.1%	18.1%	13.4%	13.4%	12.6%	3.9%	31.5%	100%
町村 + 組合	度数	15	3	17	7	14	13	23	94
	%	16.0%	3.2%	18.1%	7.4%	14.9%	14.9%	25.5%	100%
全体	度数	25	29	35	29	32	20	67	237
	%	10.5%	12.2%	14.8%	12.2%	13.5%	8.4%	28.3%	100%

\* 「近畿」は三重県を含む。

### 3-1-2. コミュニティ・スクール全国調査

本稿では、前記の設置規則と合わせて、以下のコミュニティ・スクール全国調査のデータを用いて分析を試み、考察を加えるものとした。

- |               |  |
|---------------|--|
| 1) 調査名        | 平成27年度文部科学省委託調査研究「総合マネジメント強化に向けたコミュニティ・スクールの在り方に関する調査研究」(受託者: 日本大学文理学部)(研究代表: 佐藤晴雄)。 |
| 2) 調査の実施時期と方法 | 2015年5月～6月に文部科学省から教委経由でEメール送信による。  |
| 3) 対象         | 2014年4月1日現在のコミュニティ・スクール校長 1,919人 (回収数1,555/回収率81.0%)                                 |

### 3-2. 分析方法

筆者はすでに4タイプの特性から導き出された有効性を、「3-2-2」に記した「満足度」「成果認識スコア」「提案実現度」「課題認識」の4カテゴリーの別の比較分析を試みた(佐藤晴雄 2016b)。その結果、いずれの視点においても「完全型」の優位性が認められ、「欠損型(1欠)」と「制約型」がこれに続き、「欠損型(2欠)」が一番劣ることを実証したところである。そこで、本稿ではそれら4カテゴリーを総合した校長による「運営評価」(その意味で「総合評価」スコアとした)に焦点を当て、以下の方法により各タイプの有効性を再検証することとした。

### 3-2-1. 学校運営協議会設置規則の分析方法

各教育委員会の設置規則における権限規程の在り方に基づいて、①3法定3権限を制約なしにすべて備えているタイプ（ここでは「完全型」と名付けた）、②法定3権限を備えてはいるが一定の制約を加えているタイプ（「制約型」）、③法定3権限のうち1つを欠いているタイプ（「欠損型（1欠）」）、④法定3権限のうち2つを欠いているタイプ（「欠損型（2欠）」）という4タイプに分類した。

その結果、表2に記したように当該タイプの教委数は「完全型」（83教委・35.0%）、「制約型」（75教委・31.6%）、「欠損型（1欠）」（61教委・25.7%）、「欠損型（2欠）」（16教委・6.8%）となり、「欠損型（2欠）」が他のタイプに比べて少ない実態にある。

表2 権限規程の4タイプの定義と該当数

タイプ名	定義	教委数 (全体比)	分析対象校数 (全体比)
「完全型」	「承認」「運営意見」「任用意見」の法定3権限すべてが条件なしに法律の規程どおりに定められているタイプ。	計 83 教委 (35.0%)	355 校 (22.8%)
「制約型」	「運営意見」及び「任用意見」権限に、「校長への事前聴取」などの条件付けによって制約が加えられているタイプ（すべてが利用権限を制約）。	計 75 教委 (31.6%)	501 校 (32.3%)
「欠損型（1欠）」	「承認」「運営意見」「任用意見」のうち1つだけ除外されているタイプで、条件付きの有無は問わない（「承認」権限「任用意見」権限欠如 91.8%、欠如 4.9%、「運営意見」権限欠如 4.9%）。	計 61 教委 (25.7%)	490 校 (31.6%)
「欠損型（2欠）」	「承認」「運営意見」「任用意見」のうち2権限が除外されているタイプ。この場合も、「条件付き」の有無は問わない（「承認」権限欠如 12.5%、「運営意見」権限欠如 87.5%、「任用意見」権限欠如 100%）。	計 16 教委 (6.8%)	206 校 (13.3%)

※ 237 教委規則のうち 2 教委規則には法定権限が明記されていないため、上記タイプに属さない。

### 3-2-2. 2015年調査の分析方法

(1) これら4タイプの変数をコミュニティ・スクール全国調査のデータに投入して、タイプ別に校長の回答を分析できるようにした。

(2) 前記のデータを用いて、4タイプ別に、以下のデータ項目群を総合した「総合評価」スコアの平均値を求めることとした（IBM SPSS ver.20 を使用）。具体的な質問項目等は、本論の末尾に掲載した〔使用データ項目〕中の【資料1】～【4】に記してある。

その「総合評価」スコアは、「満足度」「成果認識スコア」「提案実現度」「課題認識スコア」の4カテゴリーを下記により数量化し、これらの合計値を意味する。この数値が高いほどタイプの有効性が高い、すなわちタイプとして優れたものと解することになる。

### 〔「総合評価」スコアの算出根拠〕

「総合評価」スコア = 選択肢の数値 × 項目数 × (50 / (選択肢の数値 × 項目数)) × 4 カテゴリー

$$\boxed{\text{満 足 度}} = \text{スコア合計}^{**} 48 \times \text{調整倍率}^{***} 1.0417 = 50$$

$$\boxed{\text{成果認識スコア}} = \text{スコア合計} 96 \times \text{調整倍率} 0.5208 = 50$$

$$\boxed{\text{提案実現度}} = \text{スコア合計} 36 \times \text{調整倍率} 1.3888 = 50$$

$$\boxed{\text{課題認識スコア}} = \text{スコア合計} 40 \times \text{調整倍率} 1.2500 = 50$$

\*選択された選択肢の数値 × 項目数、\*\* (50 / (選択肢の数値 × 項目数))

⇒各カテゴリーの score50 × 4 カテゴリー = full score200

(3) 分析は以下の視点から、4タイプの特性に以下の視点から注目してそれぞれの有効性（「総合評価」スコア = 以下では単に「総合評価」と略す）を見出すことを試みた。この場合、平均値算出の対象は789校に絞られている（無回答を除外）。

- 4タイプの全体平均と校種別：高校・幼稚園・特別支援学校は分析対象が少数であるため、校種別分析のみ小学校と中学校に絞った。
- 教委が属する地方：データ数の関係で3地方（東日本、西日本、南日本）とした。
- 自治体規模：大規模市（県庁所在市＋政令市）、市区（上記以外の市＋特別区）、町村
- 学校規模：1～5学級、6～11学級、12～18学級、19学級以上

なお、以上の分析に際して、冒頭でゆるやかな仮説を立てているが、これは一般的に教育関係者が想定するであろうことを示したに過ぎない。この点については予め断っておくことにする。

### 3-2-3. コミュニティ・スクールの4タイプの特徴

設置規則の権限規程に基づいて4タイプに分類したが、これらタイプは以下の特性を有するものと捉えた。

「完全型」：法定3権限の行使が明記されている、ガバナンスを最も重視したタイプ。

「制約型」：ソーシャル・キャピタルを重視しつつもガバナンスも配慮したタイプ。

「欠損型（1欠）」：91%は「任用」意見権限を欠くことから、どちらかと言えばソーシャル・キャピタルに比重を置くが、制約がない意味で、「制約型」程度のガバナンスを有するとみなした。

「欠損型（2欠）」：権限2規程を欠くことからガバナンスに最も比重を置かないタイプ。

## 4. 分析結果

### 4-1. 4タイプ別の総合評価分析の結果

設置規則の権限規程分析から得られた4タイプの特性がコミュニティ・スクールに対する校長の「総合評価」にどう関係しているのか。まず4タイプ別にそのスコアを算出



すると、表3に記した結果が得られた。「平均」スコアが高い順に、「完全型」(137.1)、「欠損型(1欠)」(135.3)、「制約型」(132.1)、「欠損型(2欠)」(127.5)となった。

多重比較を行った結果<sup>3)</sup>、「総合評価」スコアは「完全型」と「欠損型(1欠)」が「制約型」及び「欠損型(2欠)」に対して有意に高くなり、「制約型」が「欠損型(2欠)」に対して有意に高いことが認められた。「完全型」と「欠損型(1欠)」の間には有意差が認められなかったが、前者のスコアが若干高くなる。特に、この「完全型」と「欠損型(2欠)」とはスコアが9.6ポイント開いていることから、明らかに前者のタイプがスコアの上では有効性が高く、後者がその点において劣ることとなる。

表3 4タイプの総合評価スコア (full score 200)

	N	平均	SD	F	多重比較
完全型	198	137.1	16.17	12.19**	>制・欠2
制約型	256	132.1	15.11		>欠2
欠損型(1欠)	212	135.3	14.11		>制・欠2
欠損型(2欠)	123	127.5	14.18		
全体	789	133.5	15.30		

\*\*p<.01

そして、前述した屋敷(2009)の指摘のように、小学校にソーシャル・キャピタル(学校支援)型が多く、中学校にガバナンス型が多いとすれば、前者では「制約型」「欠損型(1欠・2欠)」が有効で、後者の場合には「完全型」が有効だという仮説が考えられる。

表4 総合評価スコア—校種別— (full score 200)

校種	完全型		制約型		欠損型(1欠)		欠損型(2欠)		F	多重比較
	N	平均*	N	平均	N	平均	N	平均		
小学校	129	136.3 (16.1)	169	133.4 (14.95)	137	135.3 (14.14)	66	130.4 (13.04)	2.68*	
中学校	65	138.9 (15.0)	71	128.7 (15.56)	75	135.5 (14.13)	36	124.8 (14.08)	9.95**	完・欠1>制・欠2

※:「平均」列の()はSD。

\*p<.05, \*\*p<.01

そこで、校種別に分析すると、小学校は「完全型」(136.3)と「欠損型(1欠)」(135.3)がほぼ横並びで、「欠損型(2欠)」(130.4)に対して高いスコアを示し、「制約型」(133.4)はその中間に位置した。多重比較の結果ではタイプ間に有意差が認められなかった。中学校の場合、「完全型」(138.9)と「欠損型(1欠)」(135.5)は、「制約型」(128.7)と「欠損型(1欠)」(124.8)に対して有意に高いスコアであることが認められた。なお、「完全型」は中学校の方が小学校に比べて高いが、校種別比較の結果では有意差は認められなかった。結果として、これら校種間に著しい差が見出されなかった。

#### 4-2. 地方別分析の結果

関東型がガバナンス重視傾向にあり、関西型がソーシャル・キャピタル重視傾向にあるとすれば、東日本（関東中心）は「完全型」が有効になり、西日本（関西中心）では「制約型」や「欠損型」（1欠・2欠）が有効だという仮説が立てられる。そこで、地方別に「総合評価」スコアを算出してみることにする。

調査では7地方別のデータ分析が可能だが、特定のタイプが存在しない地方もあったことから、ここでは3地方別（東日本、西日本、南日本）に、4タイプの「総合評価」スコア平均値を算出することとした。

その前に、各地方における4タイプの校数比率を記すと（表5）、東日本では「完全型」68.0%となり、これ以外のソーシャル・キャピタル型は合計しても32%に過ぎない。一方、西日本の場合、「完全型」は2.5%と極めて少数で、「任用」意見権限の弱い「制約型」が49.6%、その権限を欠く「欠損型（1欠）」は47.1%となり、両タイプが大半を占めている。この意味では、関東型がガバナンス型で、関西型はソーシャル・キャピタル型だという指摘は当てはまる。なお、南日本は「完全型」が16.9%と少ないが、4タイプが概ね分散する形をとる。

表5 4タイプの地方別分布—該当校数—

		完全型	制約型	欠損型（1欠）	欠損型（2欠）	合計 789 校
東日本	度数（校）	132	2	11	49	194
	%	68.0%	1.0%	5.7%	25.3%	100%
西日本	度数（校）	6	119	113	2	240
	%	2.5%	49.6%	47.1%	0.8%	100%
南日本	度数（校）	60	135	88	72	355
	%	16.9%	38.0%	24.8%	20.3%	100%

そこで、表6中の「総合評価」スコアの「平均」を見ると（各地方別の4タイプ度数は表4による）、東日本ではそのスコアが高い順に「完全型」（135.9）、「欠損型（1欠）」（134.6）、「欠損（2欠）」（132.7）、「制約型」（124.8）となる。しかし、多重比較の結果ではタイプ間に有意差が認められなかった。なお、「制約型」は2校に過ぎず、参考値にとどまる。

西日本の場合、同じくスコアの高い順に「完全型」（147.1）、「欠損型（1欠）」（135.1）、「制約型」（129.9）、「欠損（2欠）」（128.1）となり、「完全型」が優位になるが、度数6校にとどまる。校数の多い「欠損型（1欠）」と「制約型」を比べると、前者のスコアが後者を約5ポイント上回り、多重比較の結果でも有意差が認められた。この地方では、「欠損（2欠）」が少ないため（2校）比較困難だが、スコアは最低値を示した。

南日本では、同じく「完全型」（138.8）、「欠損型（1欠）」（135.7）、「制約型」（134.2）、「欠損（2欠）」（124.0）の順になり、西日本の場合の順位と同じになる。多重比較の結果では、「完全型」「欠損型（1欠）」「制約型」の間に有意差がなく、これら3タイプは「欠損（2

欠)」に対して有意差が認められた。

スコアに注目する限り、全体的に「完全型」はスコアが高いという意味で有効性に優れ、次いで「欠損型（1欠）」が続く。ガバナンス型である「完全型」は東日本以外でもスコアが高く、ソーシャル・キャピタル型の象徴と言える「欠損（2欠）」よりも有効に機能していると推量される。「完全型」は度数（校数）が少ないものの、西日本でも高いスコアを示した点は注目されてよい。

表6 総合評価スコア－3地方別－(full score 200)

3地方 <sup>**</sup>	完全型		制約型		欠損型（1欠）		欠損型（2欠）		F	多重比較
	平均	SD	平均	SD	平均	SD	平均	SD		
東日本	135.9	16.74	124.8	3.24	134.6	11.35	132.7	13.97	2.36	ns.
西日本	147.1	9.55	129.9	12.92	135.1	15.29	128.1	13.21	3.50*	完・欠1>制
南日本	138.8	15.05	134.2	16.66	135.7	12.91	124.0	13.42	31.39**	完・制・欠1>欠2

<sup>\*\*</sup>東日本＝北海道・東北＋関東、西日本＝中部＋関西、南日本＝中国＋四国＋九州とした。 \*p<.05, \*\*p<.01

#### 4-3. 自治体規模別分析の結果

一般的に自治体規模が小さいほどが人事の混乱が発生しやすいと考えれば、学校運営協議会の「任用」意見権限は4タイプの「完全型」が有効に機能しにくいという仮説が立てられる。そこで、学校が存する自治体規模の大きな順に「大規模市」（県庁所在市と政令市）、「市区」（左記以外の市と特別区）、「町村」に区分して、それぞれの4タイプの「総合評価」スコアを算出した（県立学校は除外した）。

その結果（表7）、大規模市では、スコアが高い順に「完全型」（132.6）、「制約型」（132.1）、「欠損型（1欠）」（127.9）、「欠損型（2欠）」（124.0）となり、「完全型」と並んで「制約型」も高くなった。多重比較の結果でも、これら2タイプは「欠損型（2欠）」に対して有意に高いことが認められた。ただし、「欠損型（1欠）」は「制約型」よりも低いスコアを示した。

市区の場合、同じく「完全型」（138.9）、「欠損型（1欠）」（135.5）、「欠損型（2欠）」（132.3）、「制約型」（131.1）の順になり、「制約型」と「欠損型（2欠）」がほぼ並ぶ結果となった。多重比較の結果では、「完全型」が「制約型」と「欠損型（2欠）」を有意に上回り、「欠損型（1欠）」が「制約型」を有意に上回ることが認められた。「制約型」は大規模市の場合よりも有効性が発揮しにくいと言えそうである。

町村では、スコアの高い順に「欠損型（1欠）」（145.4）、「完全型」（138.1）、「制約型」（136.6）となり、「完全型」と「欠損型（1欠）」のスコアは逆転したので、「欠損型（1欠）」が有効だと言えるかも知れないが、その差は非有意であった。なお、「欠損（2欠）」の学校は存在しなかった（これを除外して検定を行った）。

表7 総合評価—自治体規模別— (full score 200)

3 地方	完全型		制約型		欠損型 (1欠)		欠損型 (2欠)		F	多重比較
	N	平均	N	平均	N	平均	N	平均		
大規模市 <sup>*1</sup>	50	132.6 (18.95) <sup>*3</sup>	102	132.1 (14.42)	21	127.9 (13.93)	71	124.0 (13.54)	6.34**	完・制>欠2
市区 <sup>*2</sup>	105	138.9 (14.16)	124	131.1 (15.32)	178	135.5 (13.73)	52	132.3 (13.73)	4.89**	完>制・欠2、欠1>制
町村	43	138.1 (16.74)	30	136.6 (16.14)	13	145.4 (13.65)	0	—	0.25	ns.

\*1: 県庁所在市・政令市、\*2: 左記以外の市と特別区 \*3: 「平均」列の () はSD。

\*p<.05, \*\*p<.01

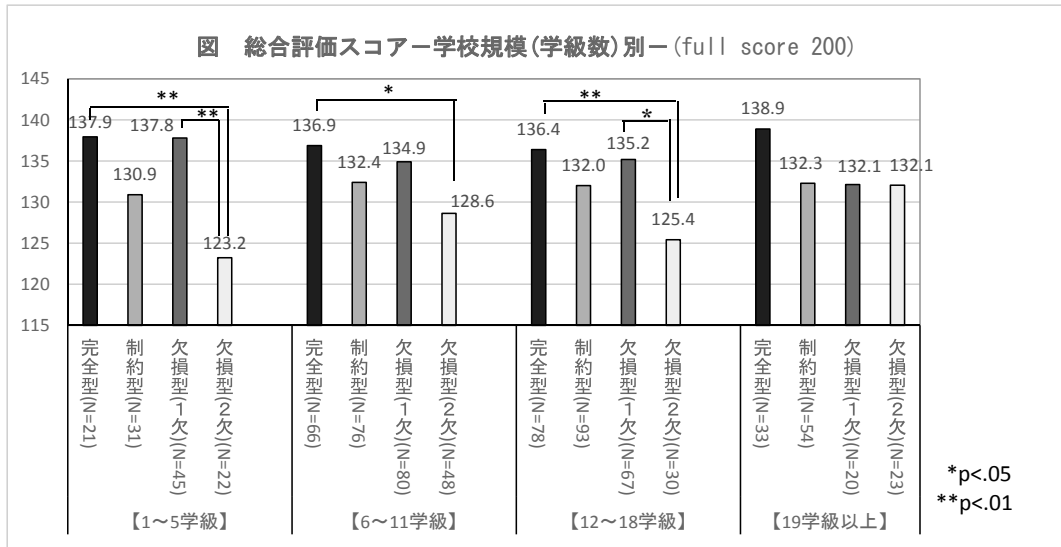
#### 4-4. 学校規模別分析の結果

学校運営協議会の権限が強く多いほど業務が増えることから、タイプの違いは学校規模（学級数による定義）にも関係し、その規模が小さいほど法定3権限を持つ「完全型」が有効性を発揮しにくく、「欠損型」（1欠・2欠）の方が有効ではないかという仮説が成り立つ。そこで、学校規模を「1～5学級」「6～11学級」「12～18学級」「19学級以上」に区分して、それぞれの4タイプの「総合評価」スコアを算出してみた。その結果（図）、「1～5学級」から「19学級以上」までのすべての規模で「完全型」のスコアが最も高く、「12～18学級」までの規模では、「欠損型（1欠）」が「完全型」に次ぐスコアを示し、「欠損型（2欠）」は最低値を示した。

多重比較の結果、「1～5学級」「6～11学級」「12～18学級」では、「完全型」は「欠損型（2欠）」に対して有意に高いことが認められたが、「19学級以上」ではいずれも非有意であった。「制約型」はどのタイプに対しても有意差を見出されなかったが、スコア上は「欠損型（2欠）」よりも高い。

学校規模別では、「完全型」は規模の影響を受けず、いずれの規模でも有効なタイプとして機能していると解され、「欠損型（1欠）」は規模が大きくなるにつれてスコアが低減する傾向にある（ただし、「6～11学級」と「12～18学級」でスコアが僅かに逆転する）。一方、「欠損型（2欠）」は数値こそ低いものの、学校規模が大きいほど僅かにスコアを上げていく傾向があり（「12～18学級」では一旦低下する）、「制約型」は規模の影響を受けにくく、いずれの規模でも4タイプ中ほぼ第3位に位置づく。

また、「19学級以上」の大規模校の場合には「完全型」が最高値を示しているが、検定結果に基づけば、4タイプ間に有意差が認められなかった。



## 5. 考察と結論

### 5-1. 考察

まず、4タイプの「総合評価」スコアを見ると、「完全型」と「欠損型(1欠)」は共に他のタイプに対して高くなり、その意味で有効性に優れたタイプになる。「完全型」と「欠損型(1欠)」は法定3権限の数に違いがあるものの、いずれも権限行使に制約を受けないことが校長の総合評価に対してプラスの影響を与えるもの推量できる。ところが、「欠損型(2欠)」は法定権限のうち教委に対する意見申出権限2つ欠くために学校運営協議会としての活動幅が狭く、単なる校内組織として機能しがちなことが校長の総合評価を低下させている可能性がある。「制約型」も同じ意味で校内組織に近いと言える。

つぎに、校種別では、小・中学校で共に「完全型」と「欠損型(1欠)」は他の2タイプに対して高いスコアを示し、そのうち「完全型」は中学校が小学校よりも僅かに高いスコアになったが、有意差が認められなかった。したがって、「完全型」はガバナンス型中心の中学校の方で有効だとは言えず、校種に関わらず有効性を示し、前述の仮説は棄却されたことになる。学校支援活動が中学校にも浸透した現在、小・中学校間の違いは弱まりつつあるからだと考えられる。

そして、3地方別にみると、確かに東日本にはガバナンス重視の「完全型」が多く存在し、西日本にはソーシャル・キャピタル重視の「欠損型(1欠)」及び「制約型」が多い実態にある。その意味で、西川(2011)の指摘は的を射ているが、東日本の「完全型」はソーシャル・キャピタルを重視していない訳ではなく、学校支援活動実施率は61.1%であり、西日本の「制約型」(実施率66.7%)と「欠損型(1欠)」(同66.4%)に比べて著しく低い実態にあるとは言えない(コミュニティ・スクール研究会 2016)。「総合評価」に

注目すると、東・西・南日本のいずれにおいても「完全型」のスコアが高く、これに「欠損型（1欠）」「制約型」が続き、「欠損型（2欠）」が最低値を示した。特に、西日本では「制約型」の低さが目立った。このタイプはソーシャル・キャピタル重視といえども、学校運営協議会に一定の縛りがあることが「総合評価」を低減させているものと考えられる。

自治体規模別では、「総合評価」の「合計」値は、「大規模自治体」から「町村」へと規模が小さくなるにつれて上昇している。小規模自治体である町村の場合、非有意差だが「欠損型（1欠）」は他の3タイプよりも著しく高いスコアを示した。このことは、町村の「欠損型（1欠）」には小規模校が多いことが影響していると考えられる。そこで、町村のスコアの高い学校規模を抽出してみると、「1～5学級」147.4（6校）、「6～11学級」142.4（5校）となり、いずれもスコアが高いことが分かった。つまり、仮説で述べた自治体規模の影響よりも、小規模校の多さがバイアスになっていると解せられるのである。

最後に、学校規模別に「総合評価」を分析した結果では、その規模に関わらず「完全型」が高い傾向にあり、「欠損型（1欠）」がそれに続くが、「19学級以上」の大規模校では「完全型」以外の3タイプが横並びになった。ただし、前述したように、町村の「欠損型（1欠）」の13校に限っては高いスコアを見せたところである。「制約型」は規模に関わらず、4タイプ中ほぼ第3位の位置を維持し、「欠損型（2欠）」は規模が大きくなると僅かにスコアを上昇させるが最低値にとどまる。仮説では規模が小さいと、学校運営協議会権限に伴う業務負担の増加が想定される「完全型」はその意味で有効性に劣ると考えられたが、学校規模と有効性との関係がほとんどないことが分かった。むしろ「欠損型（1欠）」は学校規模が大きくなるとスコアが低下する傾向にある。ただし、校数が少ないために、明確な理由付けは困難である。

## 5-2. 結論

以上の分析及び考察の結果から、「完全型」及び「欠損型（1欠）」は、校種（この場合は小・中学校）や地方差、自治体差、学校規模のいずれの側面においても他の2タイプに対してコミュニティ・スクールとしての有効性を最も発揮できる可能性を有するタイプであり、特にガバナンス重視とされる前者の「完全型」の有効性が相対的に高いと結論づけられる。これに対して、ソーシャル・キャピタル重視とされている「制約型」は西日本に多いが、有効性の点においては前記2タイプに劣り、また権限を大きく欠いている「欠損型（2欠）」は有効性の点では最も低い位置づけになる。したがって、コミュニティ・スクールとしての本来の機能や役割を最も強く期待できるのは「完全型」ないしは「欠損型（1欠）」だと言える。「完全型」はガバナンス重視ゆえに忌避される嫌いがあったが、むしろ最も有効なタイプであることが今回の分析からは明らかになった訳である。以上に述べた4タイプの特性については、分析視点が異なるものの、有効性の点においては筆者の博士論文で述べた結論と齟齬がない。

**註**

- 1) たとえば、八戸市では学校運営に外部関係者が関わることに對して教育委員会職員等は「危険だ」と認識する発言が得られている（堀井啓幸 2014:274）
- 2) 2016年度の提出論文（佐藤晴雄 2016a）。なお、ここでは「満足度」を「自己評価」と称している。
- 3) サンプルサイズが等しくないことから Hochberg の GT2 による多重比較検定を行った。その他の多重比較でも同じ方法による。

**引用・参考文献**

- ・岩永定 (2011), 「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」, 『日本教育行政学会年報』第 37 号, 50-51 頁
- ・大林正史 (2015), 『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』大学教育出版
- ・佐藤晴雄 (2014a), 「コミュニティ・スクール類似制度の実態と特徴」, 教育と時間研究会編『教育と時間』第 18 号, 4-13 頁
- ・佐藤晴雄 (2014b), 「学校運営協議会設置規則の分析」, コミュニティ・スクール研究会編『平成 25 年度文部科学省委託調査研究報告書 コミュニティ・スクール指定の促進要因と阻害要因に関する調査研究』日本大学文理学部
- ・佐藤晴雄 (2016a), 「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」(大阪大学, 14401 甲第 18218 号)。未刊行。
- ・佐藤晴雄 (2016b), 「コミュニティ・スクールの多様化の実態分析—学校運営協議会設置規則の分析を通して」, 日本学習社会学会創立 10 周年記念誌編集委員会編『学習社会への展望—地域社会における学習支援の再構築—』明石書店, 66-85 頁
- ・仲田康一 (2015), 『コミュニティ・スクールのポリティクス』勁草書房。
- ・西川信廣 (2011), 「保護者や地域と学校が『共創』する新しいタイプの学校」, 『「新しい公共」型学校づくり』ぎょうせい, 70-87 頁
- ・平井貴美代 (2007), 「コミュニティ・スクールとガバナンス」, 小島弘道編『時代の転換と学校経営改革』学文社, 199-208 頁
- ・堀井啓幸 (2014), 「八戸市の地域密着型教育推進事業視察報告」, コミュニティ・スクール研究会編、前掲報告書, 274 頁。
- ・屋敷和佳 (2009), 「学校運営協議会の組織と運営に関する研究」, 『日本教育経営学会第 49 回大会要旨集』, 42-43 頁

## 〔使用データ項目〕

## 【資料1】－提案実現度－

Q25 過去に、学校運営協議会の意見によって実現した具体的事項について、以下の各問に対して当てはまる選択肢の番号を○で囲んでください。

	何度も 実現した	少し 実現した	実現し なかった	提案が※ なかった
A. 希望した教職員が赴任してきた……………	4	3	2	1
B. 校務分掌が改善された……………	4	3	2	1
C. 教職員数（非常勤を含む）が増えた……………	4	3	2	1
D. 地域人材が活用されるようになった……………	4	3	2	1
E. 教育課程が改善された……………	4	3	2	1
F. 新たな教育活動の時間が生まれた……………	4	3	2	1
G. 学習指導の創意工夫が図られた……………	4	3	2	1
H. 生徒指導の創意工夫が図られた……………	4	3	2	1
I. 施設・設備の整備が図られた……………	4	3	2	1

※：ガバナンスの程度を加味した視点を踏まえて、「提案がなかった」を「実現しなかった」よりも下位の得点としたのは、そもそも提案がないことを提案があったことよりも活動が停滞しているものと解したからである。なお、筆者の博士論文では、「実現しなかった」を「-2」、「提案がなかった」を「0」として数量化したところである。

## 【資料2】－課題認識スコア－

※下記のLからU(太字)を「課題認識」を構成する質問項目に位置づけた。

Q28 あなたの学校は、コミュニティ・スクールとしてどのような状況にありますか。各問について当てはまる番号を選んで○で囲んでください。

	とても 当てはまる	3	2	※ 当てはまらない
A. 校長・園長のリーダーシップが発揮できている……………	4	3	2	1
B. 学校運営協議会委員（以下、「委員」）に適材が得られている……………	4	3	2	1
C. 委員から活発に意見が出されている……………	4	3	2	1
D. 委員はコミュニティ・スクールを十分に理解している……………	4	3	2	1
E. 学校運営協議会の意見が実現されている……………	4	3	2	1
F. 委員以外の保護者・地域の協力が得られている……………	4	3	2	1
G. 一般教職員も学校運営協議会に関わっている……………	4	3	2	1
H. 私はコミュニティ・スクールの成果を実感している……………	4	3	2	1
I. 私は学校評議員制度や類似制度との違いを実感している……………	4	3	2	1
J. 活動費や委員謝礼の予算は十分ある……………	4	3	2	1
K. 教育委員会のサポートが得られている……………	4	3	2	1
<b>L. 学校運営協議会の会議設定に苦勞する……………</b>	4	3	2	1
<b>M. 委員同士の意見が対立する……………</b>	4	3	2	1
<b>N. 教職員の任用に関する意見申し出により人事が混乱した……………</b>	4	3	2	1
<b>O. 委員の守秘義務が徹底されていない……………</b>	4	3	2	1
<b>P. 管理職や担当教職員の勤務負担が増えた……………</b>	4	3	2	1
<b>Q. 一般教職員の勤務負担が増えた……………</b>	4	3	2	1
<b>R. 特定委員の発言で学校運営が混乱した……………</b>	4	3	2	1
<b>S. 学校の自律性が損なわれた……………</b>	4	3	2	1
<b>T. 制度として形骸化している……………</b>	4	3	2	1
<b>U. 委員からの批判的な意見が多い……………</b>	4	3	2	1

※：タイプの有効性を見出す視点から、「とてもあてはまる」から「まったくあてはまらない」の数値を反転させて数量化した。スコアが高いほど有効性に優れると解した。



【資料3】—成果認識スコア—

Q29 勤務校であるコミュニティ・スクール指定校は、コミュニティ・スクールの導入により、どのような成果につながったとお考えですか。各問について当てはまる番号を選んで○で囲んでください。

(着任間もない方は、教職員と相談の上、ご回答ください)

	とても 当てはまる	3	2	1	まったく 当てはまらない
A. 特色ある学校づくりが進んだ	4	—	3	—	2 — 1
B. 教育課程の改善・充実が図られた	4	—	3	—	2 — 1
C. 児童生徒の学習意欲が高まった	4	—	3	—	2 — 1
D. 児童生徒の学力が向上した	4	—	3	—	2 — 1
E. いじめ・不登校・暴力行為等の生徒指導の課題が解決した	4	—	3	—	2 — 1
F. 教職員の意識改革が進んだ	4	—	3	—	2 — 1
G. 教職員が子どもと向き合う時間が増えた	4	—	3	—	2 — 1
H. 適切な教職員人事がなされた	4	—	3	—	2 — 1
I. 学校関係者評価が効果的に行えるようになった	4	—	3	—	2 — 1
J. 学校と地域が情報を共有するようになった	4	—	3	—	2 — 1
K. 学校が活性化した	4	—	3	—	2 — 1
L. 地域が学校に協力的になった	4	—	3	—	2 — 1
M. 地域の教育力が上がった	4	—	3	—	2 — 1
N. 地域が活性化した	4	—	3	—	2 — 1
O. 地域と連携した取組が組織的に行えるようになった	4	—	3	—	2 — 1
P. 保護者が学校に協力的になった	4	—	3	—	2 — 1
Q. 家庭の教育力が上がった	4	—	3	—	2 — 1
R. 学校に対する保護者や地域の理解が深まった	4	—	3	—	2 — 1
S. 保護者や地域からの苦情が減った	4	—	3	—	2 — 1
T. 保護者・地域による学校支援活動が活発になった	4	—	3	—	2 — 1
U. 校長・園長のリーダーシップが向上した	4	—	3	—	2 — 1
V. 管理職の異動があっても継続的な学校運営がなされている	4	—	3	—	2 — 1
W. 学校の組織力が向上した	4	—	3	—	2 — 1
X. 子供の安全・安心な環境が確保された	4	—	3	—	2 — 1

【資料4】—満足度—

Q30 あなたは、コミュニティ・スクールの運営に関して、どの程度満足感を抱いていますか。各問について当てはまる番号を選んで○で囲んでください。

	とても 満足している	3	2	1	とても 不満である
A. 学校運営協議会の会議運営	4	—	3	—	2 — 1
B. 基本方針承認行為による理解・賛同	4	—	3	—	2 — 1
C. 校長への意見申し出の積極性（意見内容を含めて）	4	—	3	—	2 — 1
D. 教育委員会への意見申し出の積極性（意見内容を含めて）	4	—	3	—	2 — 1
E. 教職員の任用意見申し出の積極性（意見内容を含めて）	4	—	3	—	2 — 1
F. 学校運営協議会の議事内容の在り方	4	—	3	—	2 — 1
G. 学校運営協議会による情報提供の積極性	4	—	3	—	2 — 1
H. 学校運営協議会委員の協力姿勢	4	—	3	—	2 — 1
I. 学校運営協議会による保護者・地域の協力的体制づくり	4	—	3	—	2 — 1
J. 教職員の学校運営協議会活動に対する積極性	4	—	3	—	2 — 1
K. 教育委員会によるサポート	4	—	3	—	2 — 1
L. コミュニティ・スクール制度全般	4	—	3	—	2 — 1

## **A Study of the Type Characteristics and Relative Efficacy of Community Schools —An investigation of the efficacy of community schools based on the jurisdictional regulations of school management councils—**

Haruo SARO

This study has two aims. Firstly, based on the jurisdictional regulations of school management councils, it seeks to classify community schools into four types to investigate their efficacy based on their respective characteristics. Secondly, by focusing on their achievements with respect to these objectives, it undertakes to analyze these four types of efficacy and present new evidence from a different perspective than discussed previously in my doctoral thesis.

The analysis covers (1) established rules for school management councils, and (2) a nationwide survey of community schools conducted in 2015. Based on the nature of jurisdictional regulations in their established rules, I classify community schools into the following four types: (1) the “complete type” (Type 1) in which unrestricted provision is made for all three statutory jurisdictions, (2) the “constrained type” (Type 2) which makes provision for the statutes and three jurisdictions with the addition of certain restrictions, (3) a “deficient type (1 absent)” (Type 3) which is missing one of the three statutory jurisdictions, and (4) a “deficient type (2 absent)” (Type 4) which is missing two of the three statutory jurisdictions. Then, associating these with the nationwide survey, I investigate their individual efficacies on the basis of their respective values from their “overall rating.”

According to the results of the analysis, firstly, Type 1 and Type 3 both had higher ratings relative to the other types. In this sense, they are the “high efficacy” types. Type 4 had the lowest value, while Type 2 held an intermediate position.

Next, in terms of the kind of school, Type 1 and Type 3 showed higher values relative to the other two types for both elementary and junior high schools. Type 4 had the lowest value for all schools.

Seen in terms of the three regions, Type 1 was most frequent in Eastern Japan, while Type 2 and Type 3 – the types that emphasize social capital – were most common in Western Japan. In terms of overall rating, Type 1 had the highest value for Eastern, Western, and Southern Japan, followed by Type 3 and Type 2, with Type 4 showing the lowest value. The low value for Type 2 in Western Japan was particularly conspicuous.

Seen in terms of the municipal scale, the “total” value of the overall rating rose as the scale became smaller, moving from “large-scale municipality” to “towns and villages.” Finally, in terms of school size, the results of an analysis of overall ratings found that Type 1 tended to be high regardless of size, followed by Type 3. In large-scale schools with “19 classes or more,” however, the values for the three types other than Type 1 were relatively equal.

From the results of the foregoing analysis and discussion, it may be concluded that Type 1 and Type 3 have the potential to exercise the most efficacy relative to the other two types in all aspects – the kind of school, regional difference, municipal difference, or size of school – with the efficacy of the former Type 1 (the “complete type”) in particular, which is held to place an emphasis on governance, being relatively high. In contrast, Type 2, which is held to emphasize social capital, is arguably inferior to Type 1 and Type 3 in terms of efficacy. Type 4, which is largely lacking in jurisdictional authority, can be said to be the most inferior in terms of efficacy. Accordingly, the types from which the normal function and role of community schools can be most strongly expected could be said to be Type 1 and Type 3.