

# 学校支援地域本部事業の実践と課題

山梨県立大学 堀井 啓幸

## はじめに

文科省では、平成20年度より、地域住民がボランティアとして学校の教育活動をサポートする体制を整備する「学校支援地域本部事業」を実施している。これまでも各地域において、授業の補助、読み聞かせや環境整備、登下校パトロールなど、学校や地域の実情に応じ、様々な活動が行われてきた。3年間限定の事業費がつけられた「学校支援地域本部事業」をどのようにみたらよいのだろうか。

例えば、「学校支援地域本部事業」を民間手法等を導入することによって教育行政部門の効率化・活性化を図るNPMの導入の動きとみるか、地域社会の問題解決を担う市民民主的な動きとみるか<sup>(1)</sup>。筆者は、Y県の事業に関わる中で、「学社連携」から「学社融合」とその連携のありかたが進化しているようでいて現実にある学校教育と社会教育の「間」の大きさを垣間見たような思いがした<sup>(2)</sup>。すなわち、臨教審以後当たり前に言われてきた「生涯学習体系の移行」の実態の乏しさが凝縮されているように思えるのである。学校支援地域本部事業には、学校支援を第一義にしなが、地域住民の生涯学習の成果を生かす場とも考える学社連携のせめぎあいがある。

北神正行は、臨教審以後の改革に関わって、「行政主導による生涯学習社会の取り組みに対して、学習者自身の主体性や自己主体性に立脚した『地域教育経営』という発想が改めて求められている」<sup>(3)</sup>と指摘し、「地域社会を基盤とする生涯学習の総体を捉える理論」として地域教育経営の再検討を促している。本稿では、「学校支援地域本部事業」をとりあえず「地域社会を基盤とする生涯学習の総体として捉える新たな実践」の一つととらえておきたい。ただし、この場合、現在の公教育経営（学校や教育行政の実態）がこうした「新たな実践」を主体的に受け止められるのか改めて問い直す必要がある。

そこで、本稿では、教育基本法第13条を「具現化する方策の柱」<sup>(4)</sup>として、3年間限定の事業費がつけられた「学校支援地域本部事業」の施策としての位置付けをどう捉えたらよいのか実践的視点から（特に筆者のこれまでのフィールドワークの中で興味深いと思われた幾つかの実践事例から）考察する。限られた視点ではあるが、この事業に関わる現状（ガバナンスを実現するための前提条件としての「協働」の現状）と可能性を検証することで、本特集の課題「学校・家庭・地域の新たな関係構築の可能性と課題」に迫りたい。

## 1. 総合政策としての「学校支援地域本部事業」の概要と意味づけ

文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会が作成したリーフレット『「みんなで支える学校 みんなで育てる子ども」－「学校支援地域本部事業」のスタートに当たって－』（2008年7月1日）では、学校支援地域本部のねらいについて、教育基本法の具体策として以下の3点をあげている。

- (1) 教員や地域の大人が子どもと向き合う時間が増えるなど、学校や地域の教育活動のさらなる充実が図られること
- (2) 地域住民が自らの学習成果を生かす場が広がること
- (3) 地域の教育力が向上することが期待されること

そして、学校支援地域本部は、基本的には、「地域コーディネーター」、「学校支援ボランティア」、「地域教育協議会」から構成されるとされるが、養成のあり方等地域に任されている。

事業内容そのものはわかりやすいが、まず、第一義的に学校支援を謳うこの事業が社会教育関連予算としての補助事業であることから、総合政策であることに留意したい。ここに、「学校支援地域本部事業」を、教育行政が政策課題として担ってきた公共領域を問い直すという意味でガバナンス改革としてとらえる余地がある<sup>(6)</sup>。次に、学校支援のためにボランティアの活用が実践的に問われていることから、広く「生涯学習体系への移行」のあり様も問われる。それは、学校教育への保護者・地域住民の参加の問題としても具体的に問われなければならない<sup>(6)</sup>。ただし、「学校支援地域本部事業」は、3年間に限定された補助事業という曖昧さゆえに、ガバナンスやそれを達成するための参加などの法制化（学校運営協議会など）との関係や、現にある学校・家庭・地域との個別具体的な協働関係から、実践的に検討されなければならない。

## 2. 事例からみる学校支援地域本部事業の地平と課題

中教審等で提言されてきた「連携」や今日のコミュニティ・スクールの概念を踏まえた、ある意味で「協働」的といわれる教育実践事例はこれまでもあった。

例えば、高知県での取組みは、土佐の教育改革といわれ、学校と地域を結ぶ人的条件整備としての地域教育指導主事制度を創設し、地域ぐるみの教育改革をめざしていた。派遣された市町村でその職務内容が変わってくるという側面もあるようだったが、教員経験をもつ地域指導主事が地域教育推進協議会の事務局長として、その地域の様々な会合に参加する中で地域住民の意見を吸い上げ、学校に、教育行政に生かしていくという試みだった。

また、千葉県市川市では、コミュニティ・スクール委員会をすべての学校に置き、学校関係者、PTA、地域活動団体の代表で、地域ぐるみの学校づくりのための組織、事業の検討を行ってきた。こうした活動は、平成7（1995）年度からの図書館ネットワーク事業、平成10（1998）年度からの通学区域の弾力化、そして、平成9（1997）年度からは、ナーチャリングコミュニティ事業として、そして、現在は、法制度化されたコミュニティ・スクールとして、ボランティア、遊びの場の構築などを具体的な柱にしながら総合的にコミュニティ・スクール事業を展開してきた。

高知県の事例も市川市の事例も、学校教育の基盤となる地域について、テーマをもったローカル・コミュニティという捉え方をしており、また、行政主導（市川市のナーチャリングコミュニティも事業化する段階では行政主導と捉えてよいと思われる）という点で共通する。その手法は、「学校（行政）から地域へ」なのか、「地域（行政）から学校へ」なのかというベクトルの違いがあるものの、学校と地域との「協働」的な連携が図られていることがわかる。

こうした取組みは、市町村教育委員会レベルにおいて、学校運営協議会の導入による保護者・地域住民の学校運営参加の制度化という大きな教育経営改革を地域密着型教育にソフトランディングさせる今日的な動きにつながっているように思われる。例えば、八戸市が取り組んでいる「地域密着型教育推進事業」は、各小学校に「地域学校連携協議会」を置いて、学校支援活動と学校運営参加をともに進める代表的な取組みといえる。また、今日、全国最多のコミュニティ・スクール指定を誇る京都市は、「小中一貫教育」とも関連付けて、中学校ブロックを単位に「小中支援地域ネット」として事業を展開している。

一方、これまで、学校支援ボランティア活動が盛んだった学校では、ごく自然な形で「学校支援地域本部事業」に取り組んでいる。例えば、三鷹第四小学校（現在、小中一貫教育校「連雀学園第四小学校」）は、校長のコミュニティ・スクール構想が起点になって、多くの教育支援ボランティアと連携し、現在ではボランティアを束ねる機関として、NPO 法人が認証されて、学校運営協議会「夢育コミュニティ」に発展させている。

これらの実践からみていくと、これまでの「学校支援本部事業」に関わる取組みは、「総合的な学習の時間」などへの学校支援ボランティアの積極的な招への延長線上に「学校支援地域本部事業」をコーディネートする機関や人が育っている「学校内発型」と「行政主導型」の学校支援にも大別できる。ただし、行政主導でも、ボトムアップで学校と家庭・地域が連携しやすい風土を醸成する学社連携の指向性を強くもっている事例が多いようだ。

今日、全国一律に「学校支援地域本部事業」が実施される過程で問われそうなのは、予算もついで、社会教育が学校教育に出向いていく方向性は作られても、そのための個別学校の実践も行政による連携の方向性も脆弱な地域においてどのように基盤整備を図るかである。大なり小なり行政が指導性を発揮しないと混乱する学校や地域がでてきそうである。特に、中学校区を単位とするという学校支援地域本部の設置単位（原則）は、便宜的なコミュニティの設定の仕方であり、個別学校と地域の関連性をかえってみえにくくしている。

### 3. 学校は「学校支援地域本部事業」に主体性をもちえるのか

以下に示すのは、北陸にある1学年1学級の小さな学校の学校支援員の状況である。多くの地域住民等によって学校教育が担われている現実があり、その一方で、学校ではその多様性ゆえに対応に相当配慮している様子が見える。

表：A小学校における平成21年度学校支援者一覧と共通理解事項

堀井啓幸：学校支援地域本部事業の実践と課題

	氏名	仕事の内容	勤務日時	対応の主務者	備考	経歴等
1	ALT 20代女性	外国語活動の指導	毎週木曜日 午後半日	教務主任	レッスンプランを月曜日にFaxで送る	JETプログラムにより派遣
2	30代女性	外国語活動支援	1・3週の月曜日5時間。毎週木曜日午後半日	教務主任 (実際には、教頭)		ニュージーランドの高校を卒業。県の雇用対策により派遣
3	30代女性	図書司書	2・4週の水曜日	図書担当	読み聞かせなどの内容を事前に依頼する	司書の資格有り
4	60代女性	理科支援員 理科の指導、事前の準備等	年間3, 4回から週1回程度まで、必要に応じて	教頭	6年生の植物・4年生の星座・1年生の生活科で予定	元教員。地域人材。県の理科支援事業で予算化
5	60代男性	環境整備	月5時間 水・金は6時間	用務員 (教頭)	学校環境整備(草・窓・ペンキ等について計画的に仕事をしていただく)	県の雇用対策で派遣。会社を退職。国の補助あり
6	(非常勤講師) 70代男性	農園・田・花壇づくりの指導	6月から10月の間で10時間	教頭	5年・・・田 1年・・・野菜づくり	地域のJA総代。農家
7	未定	情報支援	6月より 学期に1・2回、連続1週間の午後勤務	情報担当	ホームページ更新等	民間企業からの派遣
8	60代男性	スクールガード・リーダー	年間6回まで (1回3時間)	教頭	安全指導	元警察官。国の補助あり

A小学校の事例を示したが、この他に学校によっては、カウンセラー、スクールソーシャルワーカー、スタディメイト、少人数支援員、多人数支援員、心の相談員、新採指導者等が入っており、学習支援者として、教科や総合的な学習の時間の指導者やボランティアとして地域人材、学芸員等を活用している場合もある。学校では、事務運用面において、誰が給食を食べるのかの選

別・確認、謝金の報告文書の作成等に追われ、教職員の要望と支援者の可能性をマッチングさせるだけの時間がないということも少なくない。個別学校において「仕事をしてもらうために仕事が増えた」ということがないようにするには、「地域コーディネーター」や「地域教育協議会」の人材や役割が問われることになるが、現状ではその養成や会の運営などそれぞれの地域任せでその充実に関わって課題が大きい。

個々の児童・生徒の実態を見据え、能力等に応じてきめ細かい指導ができるように人的条件の配慮を行うという施策は、「各学校の授業風景が一変すること」（文科省初等中等教育局長の巻頭言『教育委員会月報』2001年7月号に所収）につながる可能性をもったものとして期待されてきた。しかし、専任教員の大量増員が見込めないことを考えると、特別非常勤講師を含めた外部人材の採用・研修のあり方を含めた活用の仕方や共通理解の図り方が今後の教育改革の成否を左右するといっても過言ではない状況にある。みかたをかえれば、なぜ、学校に教育の専門家として訓練を受けた教員ではない外部人材を活用するのか、そうした外部人材（場合によっては教育の素人である地域住民）をどのように生かすべきなのか、改めて学校教育の論理において再検討する必要がある。

#### 4. 学校支援地域本部事業が創り出す新しい公共性の可能性

臨時教育審議会答申において提唱された「生涯学習体系への移行」が、その後の規制緩和の流れの中で地域によってその推進に格差がみられるようになった<sup>(7)</sup>。こうした状況の下、教育基本法が改正され、特に第13条では、学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力について、「学校、家庭及び地域住民その他の関係者は、教育におけるそれぞれの役割と責任を自覚するとともに、相互の連携及び協力を努めるものとする。」と規定された。この理念は、社会教育法においては（社会教育法第5条の一五）、「社会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して学校、社会教育施設その他地域において行う教育活動その他の活動の機会を提供する事業の実施及びその奨励に関すること」が教育委員会の仕事として明確にされたことで具現化が目指されている。

こうした改革の方向性は、中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について—知の循環型社会の構築を目指して—」（平成20年2月19日）で示された「生涯学習における新しい公共の視点の重視」に収斂する。具体的には、地域社会全体での目標の共有化などが目指されているが、行政の方向性は示されたものの、「連携・ネットワークと行政機能に着目した新たな行政」を具体的にどう展開していけばいいのか、前提となる「新たな行政」像がみえにくい。さらに、こうした生涯学習施策の方向性を学校ではどのように捉えたらいいのか戸惑いが少なくない。

民間の力を活用して安くいい学校建築を建築しようとするPFI事業に参加する企業が少なくなっているように、一般的にいう民営化、公設民営などの動きは我が国の教育界には今のところ馴染んでいないとは思えない。その一方で、2004（平成16）年3月の中教審答申「今後の学校の

管理運営の在り方について」を契機にして制度化された「地域運営学校（保護者や地域住民が一定の権限を持って運営に参画する新しいタイプの公立学校）」に保護者や地域住民の積極的な学校運営参画の考えが盛り込まれ、これまで外に置かれていた利害関係者を積極的に学校の内に取り込む指向が生まれている。

足立区五反野小学校理事会の設立に深くかかわってきた小島弘道は、この学校運営協議会を「新しいガバナンス」と呼び、企業経営におけるステイクホルダーになぞらえながら、「保護者・住民、そして子どもを学校の当事者としてステイクホルダーの一角、いや中核におき、ここに学校関係者等を加え、ここで学校の意味形成や決定を行っていかうとするものである」<sup>(8)</sup>と捉えている。ステイクホルダーという視点から学校のあり方を考える原点は、学校は誰のためのものか改めて問い直すことにあり、「新しい公共性」の創出と密接に関わっている。

制度化された「地域運営学校（いわゆるコミュニティスクール）」に保護者や地域住民の積極的な学校運営参画の考えが盛り込まれ、これまで外に置かれていた利害関係者を積極的に学校の内に取り込む指向が生まれているのは事実である。しかし、学校と地域の新しい連携を提言した教育改革の意味の解釈は、閉鎖的と言われてきた学校を改革するという点ではわかりやすいが、一方で家庭、地域の教育力の低下、特殊な公共施設として学校の位置付けなどの問題を考えたとき、単純に具現化してよいものか十分な検討が必要になる。

筆者たちは、全国の市区教育委員会のすべて、町教育委員会の4割、村教育委員会の3割（抽出）及び、全国の市区町村立小学校・中学校の5%（抽出）に対して、「開かれた学校づくり」に関わる取り組み、取り組みの姿勢、コミュニティ・スクールのイメージ、その捉えかた、教育改革国民会議で提唱された「コミュニティ・スクール」の受け止め方などを聞いている<sup>(9)</sup>。そこから、学校の運営や教育活動に保護者や地域住民が関わることで、信頼される学校づくりが効果的に行われたり、教育活動の活性化が図られるという事実がみえてきた。しかし、それが教職員の多忙化にもつながっていることもわかった。

筆者らの最近の調査では、新しい法制度導入というより、今ある制度のもとで、学校、児童・生徒、保護者、地域住民がいかかにして学校を中心としたローカル・コミュニティをつくりあげるかという現実重視の指向性を見ることができた<sup>(10)</sup>。「地域運営学校」は、その名の通り、市町村単位の地域全体で学校運営をしていくという古くて新しい問題である「地域教育経営」の内実が問われる学校である。しかし、これまで、合議機関としての「学校運営協議会」のあり方については問われてこなかったし、「合議制」の内実が検討されることは少なかった。「新しい公共性」とは、合議への参加度に密接に関わっているように思われるが、社会教育の特質の一つである「多様性」がどこまで生かされているのか問われよう。

「学校支援地域本部事業」を通して、保護者、地域住民の「おらが学校」に対する思いを確認し、学社連携・融合の進み具合を見直すことは可能である。しかし、制度化された「学校運営協議会」でさえ、学校、家庭、地域などが「主体性」や「多様性」をもちえるかという視点で考え

でも少なからず課題があると思われるのに、委嘱期間が3年しかなく、その後の予算措置さえ明確でない「学校支援地域本部事業」においてこうした課題を克服できるのか懸念される。現時点で大切なことは、「主体性」や「多様性」を生かすキイパーソンである「地域コーディネーター」が孤立しないように、また、学校教育と社会教育双方向のベクトルを調整する「地域教育協議会」が機能するように、それらをマネジメントし、個々の学校をサポートする市町村教育委員会の機能をしっかり確立することであろう<sup>(11)</sup>。

<引用文献・参考文献>

- (1) 西山は、NPOが社会に定着する動きを福祉国家のネオ・リベラリズム的再編 (New Public Management : 新公共管理論) における公私融合の動きとみるか、地域社会の問題解決を担う市民民主主義の動きとみるか議論が分かれるとした上で、NPOの公的セクターと市場セクターとの関係を改めて問い直す必要性について述べている(西山志保「ガバナンスを導く協働(パートナーシップ)の可能性—NPOと行政の公共サービスをめぐるせめぎあい—」『社会政策研究7』東信堂, 109頁, 2007年)
- (2) 小山は、実践的な視点から、学校支援地域本部事業不振の原因について、「いかにも地域からの押し付けがましい名称にしたことへの抵抗感が根底にある」ことを関係者の声から明らかにしている(小山忠弘「学校支援地域本部事業の在り方について—改善・拡充の視点から—」日本生涯教育学会編『日本生涯教育学会年報』第30号, 93~94頁, 2009年)
- (3) 北神正行「『地域教育経営』論の再検討課題と教育経営学」『日本教育経営学会紀要』第51号, 第一法規, 32頁, 2009年
- (4) 生涯学習政策局社会教育課 地域・学校支援推進室「解説 学校支援地域本部事業について」『教育委員会月報』平成20年10月号(第60巻第7号), 7頁, 2008年10月。なお、この事業については、中央教育審議会答申「教育振興基本計画について—「教育立国」の実現に向けて—」(平成20年4月18日)において、「基本的方向1 社会全体で教育の向上に取り組む」ための施策として明示されている。
- (5) 小松茂久は、「従来からの国, 中央官庁, 自治体などのガバナントと呼ばれる組織や機構を中心に政治や行政を考えるのではなく, より範囲を広げ」ることで, 新しい「市民的公共性」に注目している(小松茂久「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」日本教育行政学会『日本教育行政学会年報・30』4~5頁, 2004年)。学校支援地域本部の実践的な問題として、「市民的公共性」の理念と我が国の学校と家庭・地域の現実の「間」をどう埋めるかが問われている。
- (6) 大桃敏行は、アメリカの制度や議論を素材にしながら、「参加型, 特に学校選択制を伴わない非選択的参加型改革の優位性」を説いている(大桃敏行「参加型学校改革—親子間の距離の縮小と多様性の承認—」日本教育制度学会『教育制度学研究』第8号, 31~32頁, 2001)。大桃

が指摘するように、参加型改革においては、「意思決定レベルの改革と学びの場の変革との関係をどう理解するか」という大きな課題があり、制度化されていない学校支援地域本部事業においては、制度化された学校運営協議会及びその協議会をもつ学校としてのコミュニティ・スクールの実践との関わりなどを踏まえて考察しないと、学校支援ボランティアの参加などの問題を指定できない。

- (7) 菊川律子は、「規制緩和の流れの中で生涯学習を推進する中核としての社会教育行政が充実していった自治体と逆に社会教育行政の焦点が曖昧になったところと格差を広げる傾向を見せていた」と指摘する（菊川律子「社会教育法等の改正に思う」文部科学省『文部科学時報』平成20年9月号（1592号），8頁，2008年9月）。こうした指摘は、とりわけここ10年ほど提唱されてきた地方分権が学校の自律的学校運営に焦点化されず、首長部局への権限の集中、特に、生涯学習部門の首長部局化という形に具現化されてきたことと関わっているように思われる。
- (8) 小島弘道「自律的学校経営の構造」小島弘道編『時代の転換と学校経営改革—学校ガバナンスとマネジメント—』学文社，58頁，2007年
- (9) 本調査は、亀井浩明委員長他11名のメンバーによって組織された研究委員会によって行われたものであり、調査結果は、『わが国におけるコミュニティ・スクールの現状と課題 調査研究報告』（財団法人日本教材文化研究財団 2004年2月，～143頁）にまとめられている。
- (10) こうした傾向は、コミュニティ・スクールが法制度化され、全国に増えている現在でも変わらないように思われる（コミュニティ・スクール研究会『コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書』（研究代表者・佐藤晴雄）2008年3月）。
- (11) 学校運営協議会に関わって、平井は、「学校運営協議会に現行以上の『ヒト・モノ・カネ』に関わる権限が委譲されるときには、行政機関と同様に公共性や中立性といって問題への配慮が必要となる」ことを指摘している（平井貴美代「地方分権時代の学校経営の課題—『学校ガバナンス』を手がかりに—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第30巻、27頁、2005年）。また、天笠は、地域運営学校を創設するに当たっての課題（「新しい専門性の問いかけ」）として、A地域の学校への参加・参画意識の醸成をはかるマネジメント、B地域の人々と学校の教職員との棲み分けと結合をはかる「しくみ」をつくること、C地域運営学校に関する知識の共有の3点をあげている（天笠茂「地域運営学校（コミュニティ・スクール）と学校経営の課題」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第33巻、15～16頁，2008年）。「学校支援地域本部事業」においては、これらの指摘を踏まえた「新しい専門性」への問いかけが必要になりそうである。前掲調査（コミュニティ・スクール研究会『コミュニティ・スクールの実態と成果に関する調査研究報告書』2008年3月）において、合議の中身の分析をした結果、「学校、教育委員会主導のもとに地域運営がつけられている」状況を確認することができたが、改めて、「支援する教育委員会」の役割が問われそうである（拙稿「学校運営協議会における『人事意見』『承認』『研修』」同上報告書，45頁）。