

[研究ノート]

「開かれた学校づくり」の帰結としての学校地域支援本部施策 —三重県鈴鹿市の事例を踏まえて—

田 口 康 明

はじめに

学校を教育に支障がない限り地域の住民に開放するという明治以来の伝統は、戦後も基本的に継続するが、制度的には社会教育以外の目的外利用はいったん閉め出すかたちになる。文部省の「わが国の教育の現状」(昭和28年度)には「学校は、本来学校教育の目的を遂行するために設けられたものであるが、しかし学校のもつ公共性という立場から学校教育に支障のない限り、その施設は社会教育のために開放されねばならない。このことは現下の学校教育と社会教育とが両々相まってこそ初めて真の国民の教育がその成果をおさめうるものであり、さらに学校が積極的に地域教育計画の推進に参画することが地域社会学校のありかたでもあるという新しい教育観に基くものである」とされている。

その後、学校開放は、教育委員会の施設管理権の範囲とされ、各地で設置者である地方自治体の条例や要綱に従い、「学校開放事業」として、「学校教育に支障がないかぎり」、営利行為を目的とせず、学校関係団体・社会教育団体・公共団体・その他公益上特に必要と認められるとき、といった制限付きで地域に「貸し出される」ものとなった。

こうした地域住民と学校の関係は、行政的には妥当なのであろうが、心情的には多分に異なる。例えば、小学校にしても本来は「地域」の財産であった。明治五(1872)年の「学制」を契機に「地方官頗る強圧」を用いて設置された「小学校」は、地域に強制され、一揆を引き起こし、権力がそれを弾圧する形で設置された。その後も学校の維持管理に向けた強制的な集金など一般民衆にとっては望まない学校設置・維持・管理を強いられてきた。1900(明治33)年には小学校令が改正され、授業

料の徴収が廃止され、公費によって維持されるようになり私的な徴収は補完的な役割を果たすに過ぎなくなったが、当時の町村予算の約4割は学校の維持管理にあてられ、その他の部分は役場事務費用と土木工事費であった。町村の中心的な事務は、学校の維持管理であった。

学校制度の確立は、一方において地方制度の確立であり、地方当局（府県）による就学率の向上への努力は、また地域を行政機関の中に取り込むことでもあった。「公教育の拡大による民衆統治」は明治期の小学校を通して実現していたといえるだろう。

こうした心血を注いで学校の維持管理を担ってきた町村にとって、戦後の学校教育法体制は、「お上」の財産としての学校を「民衆」に貸し出す構造を作ったのである。

また、戦後教育行政改革によって教育委員会制度のような親・地域の意思を教育行政機関に反映させる仕組みはできたが、直接学校の中に親・地域の意見を反映させる仕組みは結局できなかったといえるだろう。このことが、今日の「学校のガバナンス」をめぐる論争に至っている。

1. 開かれた学校づくりの系譜

学校と地域の関係を問い直すタームである「開かれた学校づくり」の系譜について、まとめてみると以下のようになる。基本的には行政側の施策であることがよくわかる。

○1987年4月 臨教審 第3次答申 第2章第5節 開かれた学校と管理・運営の確立

- 生一涯学習体系のための学校の施設・機能を地域住民に開放＝地域全体の教育機関の効果的なネットワーク
- 学校の教育についての理解を得ようとする。家庭・地域社会の建設的な意見を運営に反映させる
- 情報化等の拠点

○1987年8月 臨教審 第4次答申

- インテリジェント化など地域との連携, 自然学校とのネットワーク
- 1998年9月 中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」
 - 第3章 学校の自主性・自律性の確立について 6 地域住民の学校運営への参画
 - 家庭地域に開かれたものにすると同時に, 学校の経営責任を明らかにする。学校の教育目標を明らかにし, 保護者や地域住民に説明する。
 - P T Aの活性化, 地域住民との教育懇談会の他に保護者・地域住民の意向を把握し反映させる学校運営。
- 1995年 経済同友会 学校から「合校 (がっこう)」へ—学校も家庭も地域も自らの役割と責任を自覚し, 知恵と力を出し合い, 新しい学び育つ場をつくろう—
 - I. われわれが「提唱」したいこと—学校のコンセプトを考え直そう 1 学校を「スリム化」しよう
 - そこで, われわれが先ず提唱したいことは, 学校を「スリム化」するために家庭や地域社会が知恵と力を出し合うことである。家庭や地域社会が, できること, 本来なすべきこと, を引き受けるようになれば, 学校に余裕が生まれるだけでなく, 家庭や地域社会の教育機能を回復させ, 学校の外での子供たちの世界を広げることができるし, 学校週五日制の拡大に対する不安を和らげることもできるだろう。
- 2001年1月 学校教育法施行規則の改正
 - 学校評議員制度の開始
- 2000年12月 教育改革国民会議「教育を変える17の提言」
 - 地域が学校の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」を市町村が設置できる可能性を検討する。校長は教員採用権を持って学校経営を行う。地域学校協議会が定期的にその成果をチェックする。
 - 研究開発学校を地域指定できるよう拡充する。
- 2001年12月 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」
 - 第1章 重点6分野について 4 教育 (4) 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的研究
 - 地域の保護者代表を含む「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、…カウンタビリティの向上。

一 全国一律ではなく、地域の特性に応じた「教育サービス」。

○ 同上 (6) 初等中等教育における評価と選択の促進 イ 保護者や地域社会による学校運営参画の拡大

一 今日、保護者や地域住民の学校教育に対する参画意識が強くなっている中で、教育行政においても保護者や地域性民からの信頼を確保していくためのいわゆる「開かれた学校」づくりを標榜し改革を進めているところである。しかしながら、公立学校システムもまた、公的主体がサービスの担い手ということからくるサービス提供主体（学校・教育委員会・校長・教員等）とサービス需要者（児童生徒・保護者、地域住民）との間の情報の非対称性や、サービス提供主体内部からの改革がしにくいといった問題点が指摘されている。

一（学校評議員制度の運用） 学校評議員制度は、あくまでも学校評議員個人が校長の求めに応じて学校運営等について意見を表明するための組織であり、合議制でない長所も言われているところであるが、これについては学校評議員が必要に応じて一堂に会して意見交換を行うという工夫を講じることが必要であると考える。

また、学校評議員は、保護者や地域住民等に委嘱されるものであることから、学校を客観的に評価することも期待できる。このため、学校評議員制度の活用方法の一つとして、学校評議員は市町村教育委員会が定めた一定の学校評価の項目に沿って学校評価を行い、その結果について市町村教育委員会に報告し、市町村教育委員会がそれを公表することも考えられる。

この学校評価の公表は、保護者や児童生徒による学校選択の際に利用されることも期待されるものである。

さらに、校長の推薦により市町村教育委員会が委嘱するという学校評議員の選出方法については、例えば保護者や地域住民等といった学校評議員の構成などを定めた「学校評議員選出規則」等を設けるなど、各市町村教育委員会において選出方法の明確化を図ることが望ましい。

以上のような学校評議員制度においては、他校の好事例等や、保護者や地域住民等の優れたアイデアや工夫を踏まえて適切な意見を述べるができるようにするため、学校評議員の求めに応じて市町村教育委員会が情報提供するといったことも必要であろう。

- 2003年12月 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申 活力ある日本の創造に向けて」 第2章 分野別各論 5 教育研究 【具体的施策】
2 教育主体の多様化

(1) コミュニティ・スクールの法制化【平成16年度中に措置】

- 一 新しいタイプの公立学校であるコミュニティ・スクールは、教職員人事、予算使途及び、教育課程の決定などの学校経営について、学校、保護者、地域の独自性を制度的に担保する一方で、地元代表や保護者代表を含む「地域学校協議会」が地域に対し説明責任を負うという、地域コミュニティに開かれた、責任のある経営体として地方公共団体によって設置される。

コミュニティ・スクールを導入することの意義は、社会や地域住民、需要者のニーズに応じた多様な機動的な学校経営を可能とし、独創性と創造性に富んだ児童・生徒の育成に資することであり、また、その存在が、既存の公立学校システム全体の活性化に資することにある。

よって、平成17年4月の開校に向け、コミュニティ・スクールの設置手続、地域学校協議会の設置手続・構成・機能のほか、学校長及び教職員について、地域学校協議会が人選についての推薦を含め人事に関与し、任命権者は地域学校協議会の意向を尊重することとするなど、人事に関し地域学校協議会の意向が反映されることが確実に担保されるような、学校長、地域学校協議会、市町村教育委員会、都道府県教育委員会等の権限と責任の在り方を定めた所要の法律改正案を可能な限り速やかに国会に提出すべきである。

- 2004年4月 中教審答申「今後の学校運営の在り方について」

第2章 地域が参画する新しいタイプの公立学校運営の在り方について

- 一 幼稚園や高等学校も対象とする。

- 2004年6月 地方教育行政の組織及び運営に関する法律改正 47条の5

- 一 教育委員会は、…その所管に属する学校のうちその指定する学校（「指定学校」）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。
- 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、…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。…職員が県費負担教職員であるときは、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、…述べられた意見を尊重するものとする。
- 7 教育委員会は、…適正を欠く…学校の運営に現に著しい支障が生じ、…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…
- 9 市町村委員会は、…県費負担教職員である者について…あらかじめ、都道府県委員会に協議しなければならない。

○2008年4月「学校支援地域本部事業」開始（生涯学習政策局社会教育課地域・学校支援推進室所管事業）

2. 三重県教職員組合鈴鹿支部の取り組み

三重県鈴鹿市では、地域と学校の連携について、三重県教職員組合鈴鹿支部（以下、鈴鹿支部）によって、「地域教育協議会」が1997年に作られた（三重県教職員組合鈴鹿支部発行「2008年度教育協議会交流集会」資料）。

その後、1998年には学校単位での「教育協議会」の結成の提唱、同年鈴鹿市教

育委員会「すこやかネットワーク事業」予算化、1999年組合支部単位の「教育協議会」の設置。2000年講演会開催、2001年教職員対象の実践交流会、2001年これまでの取組を振り返るパネルディスカッション開催、などが行われている。

この協議会の結成の経緯としては、鈴鹿支部の文書の中に以下のような一文がある。

○「教育協議会」はなぜ必要か

いじめ、不登校、登校拒否、子どもたちの「荒れ」などの教育荒廃、受験競争など、学校教育が抱えている課題は極めて深刻です。しかし、今、学校、保護者、地域社会が「子どもの教育」という共通課題で十分連携しているといえるでしょうか。

たとえば子どもの問題行動について、マスコミや地域社会、保護者が学校の責任を問い、一方的に批判するケースが時には見られます。また、学校側も指導の難しさの原因として保護者や地域の無理解・非協力をあげることがあります。

個々の問題の対応に追われる学校、子どもの指導にとまどう保護者、共同体としてのまとまりを失いつつある地域社会が、それぞれ子どもの教育について悩んでいるながらもなかなか協力しあえないというのが現状ではないでしょうか。

本来、子どもの教育は、学校・保護者・地域社会が子どもの成長支援についてそれぞれの役割を果たし、相互に連携・補完しあいながら、責任を共有しあって行うべきものであり、保護者・地域社会を無視し「学校のことは教職員だけで決める」ことは学校崩壊につながっていきます。

「学校の地域社会への参加」や「地域の人々の学校教育への参加」がきっかけとなって地域の中でいきる学校＝「開かれた学校」が実現していくのではないのでしょうか。そして、このことから学校と保護者、地域社会が子どもの教育に対して共同責任を自覚し協力しあう「学びの共同体」が構築されていくのだと考えます。

この「学びの共同体」を県内のあらゆる地域でつくっていくためには、教

職員と保護者や地域社会、そして子どもたちがともに対等の立場で話しあう「教育協議会」がぜひとも必要です。この「協議会」では、その地域の教育課題はなにか、そのためには学校、保護者、地域社会はそれぞれ何をなすべきかが話しあわれるでしょうが、この話し合いもまた、学校と地域社会との関係を強固にしていくのではないのでしょうか。

そして、この「協議会」と幼小中高障の連携によって、三重の学校教育が地域社会としっかりと結びつき、競争にうち勝つための知識や技術の蓄積を目的とした教育を大きく変える原動力になるのではないかと考えます。

一般論として、この背景には、1999年代後半に現象として立ち現れた「新しい荒れ」のような学校を取り巻く状況の変化があるのであろう。こうした事態に対して、学校をバッシングする動きや情報公開を求める動きなども全国的に現れた。反転して、学校には保護者や地域の人たちの協力が必要となっていることがあらわになった。そこで「開かれた学校・園」づくりへ向かったのである。

1997年に作られた「教育協議会」は、当初は学校単位であったが、後に支部単位で設置され、教職員と保護者代表（実質PTA会長である）によって構成された。内容は「○地域の民生委員や公民館館長などとの意見交換、○行事交流（地域の行事に参加）、○「開かれた学校」を目標化しその内容を考える」というものであった。

この「地域教育協議会」は2008年で10年目を迎えている。学校への協力活動としては、学習ボランティア、社会人講師、各種行事の企画運営、安全安心パトロールなどの参加が盛んになり、教職員以外の人が目に見える形で学校を支えている、ということである（鈴鹿支部発行「2008年度教育協議会交流集会」資料2008年）。

3. 鈴鹿市教育委員会の取組—2009年学校地域支援本部事業

市教委発行の「平成21（2009）年学校地域支援本部事業報告集」には、市教委が「きずな実行委員会」を組織し、事業説明会・講演会・広報活動を実施したこと及び、の年度の各小中学校の取組が紹介されている。

各学校の主な取組としては、安全安心・パトロール、授業の直接的支援、放課後

の補習、図書館・読み聞かせ、学校環境整備、地域の学習・総合的学習の時間・体験学習の支援、部活等の支援、キャリア教育、託児（保護者支援）、等が行われた。

実際は、こうした活動へのボランティアの参加であるが、2009年度のボランティア参加者は、保護者1,074人、地域住民1,240人と保護者より地域住民の数が上回っている。

課題としては、○地域人材の発掘・参加者の掘り起こし、○学校と諸団体関係、○ボランティア相互の関係のファシリテート、○コーディネータが学校によっては不在、○授業の支援の不足、○ボランティア間の交流促進等があげられている。

4. 鈴鹿支部の2009年度「開かれた学校」づくり交流集会「活動まとめ」

鈴鹿支部では、各学校の分会ごとに、当年度の「開かれた学校づくりの活動報告書」を作成している。2009年度に実践された活動の内容については、大まかにいうと、○満足度調査、○あいさつ運動、○感謝の集い、○食育関連活動などがあげられる。

今後の課題としては、○PTAと重なるが、この行事には地域からの参加が得られるので、ここからさらに展開する必要がある、○さらに多くの人の参加、○地域の要望の把握、○学校改善へつながり、○健全育成へ傾向がよくなった、○地域との回線が増えた、○教師の多忙化・事務量の増加につながっている、○生活アンケートにより子どもの生活実態が分かった、○学習ボランティアにより授業の活性化が図られた、○総合的学習の時間が活性化、○学校を地域に発信できた、○教育協議会としての主体的な活動は何か、○小規模校であるとメンバーが同じになってしまい盛り上がりには欠ける、○学童保育などとの連携も必要、○生徒会に活性化につながった、等があげられている。

5. 鈴鹿市教育振興基本計画

こうした地域連携の活動が展開される中、教育基本法の改正を受けて、各自治体で「教育振興基本計画」の策定が進められた、鈴鹿市も例外ではなく、2009年11月から1年間をかけ、12回の審議を経て、鈴鹿市教育振興基本計画「つながつな

がる鈴鹿の教育」が策定された。

「鈴鹿五策」として、「これから大切にしていきたい鈴鹿の教育施策」のポイント5つが示され、「⑤家庭・学校・地域が主体的に協働する地域ぐるみの教育の推進」が盛り込まれた。以下のような内容である。

学校が抱える課題は多岐にわたり、保護者や子どもの学校教育への要望やニーズも多様になる中、すべての子どもの学力保障をめざした、きめ細かな教育環境づくりを進めていくためには、学校だけ、教師だけで教育を進めるのではなく、保護者や地域住民の力を借りた「よりしなやかで、身の丈にあった教育環境」の構築が必要です。

そこで、平成16年度から、少人数教育の推進とともに、保護者や地域の方々にボランティアとして学校教育活動に協力いただく「学びのネットワークづくり」と「安全安心のネットワークづくり」に取り組んできました。

この間、国においても、平成18年12月に改正された教育基本法第13条に、「学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力」が明記されるとともに、第17条に基づいて策定された「教育振興基本計画」において、今後10年間を通してめざすべき教育の姿として「社会全体で子どもを教育する」ことが示されました。そのために、これまで地域と共に進めてきた2つのネットワークづくりをさらに進め、すべての学校区で地域が主体的に学校を支え、家庭・学校・地域が協働して子どもの教育に向き合う教育環境づくりを推進します。

と以上のように、これまで進めてきた学校と地域の連携事業を進めることとしている。「学びのネットワーク」「安心安全のネットワーク」という二つのネットワークを活用して、人権教育、外国人児童生徒の支援、家庭・学校（園）と地域の連携を柱とした施策を進めようとしている。総じて、地域で教育を支援しようという意欲が現れた内容である。

おわりに

学校と地域の連携事業は、学校運営協議会（コミュニティスクール）までもっていった千葉県習志野市秋津市小学校の事例が著名である。この場合、大都市周辺部のコミュニティにおけるニュータウン再生、すなわち、若い世帯の増加という目的が背景にある。このために、教育・子育ての充実ということで、生活の側面の充実が求められる。換言すれば、消費者としてのシングル・イシューに向けた取組である。複合的に見えてわりと単線的である。

しかし、三重県鈴鹿市のように、地方であり、大都市から相対的に切り離され自立した産業圏・職域圏を持つ自治体は単純ではない。仕事も生活もそこで一定程度完結する。つまり生活と産業の二つの課題、複合する課題に取り組まねばならない。さらには、個々の地域特性の保持・持続・発展という課題もあり、現代版「村をつくる学力」（21世紀型村をつくる学力）をどうとらえて学校を変えていくのかという困難な解題に取り組むことになる。そこで、1校だけ突出して地域連携を行うのではなく、自治体全体で取り組むことになっているのであろう。

