

住民自治へつなげる学校と地域の関係の考察

川北 泰伸

1. 問題関心

本研究ではコミュニティにおける学校の存在に着目し、「学校と地域の関係」が重要であるという認識の下、学校と地域の関係における現状と課題を明らかにすることが目的である。学校とは教育機関であるが、学校区を単位に様々な行政活動が行われており、また住民にとって身近な拠点ともなっている。ゆえに行政と住民のインターフェイスに位置しており、教育以外の機能・役割を実態として担っている。よってコミュニティを活性化するためには検討する意義があると考えられる。

そこで学校運営協議会と学校支援地域本部に着目する。これらは学校と地域が関わりをもつための回路として昨今大きく機能し始めている。事例研究を通してこの実態を明らかにする。そして学校と地域の関係を検討することが抱える課題を指摘したい。

2. 学校と地域の関係

2.1 学校と地域の関係の重要性

(教育論からの学校と地域)

近年、学校と家庭と地域が一体となって、地域ぐるみで子どもを育てることを文部科学省や教育論は強調し重視している。これは家庭や地域の教育力が低下していることや、学校だけでは今日の教育問題を解決できないという背景がある。2006年12月22日に教育基本法が公布・施行され学校、家庭及び地域住民等の相互の連携することが法的にも要請されるようになった(13条)。そもそも学校が家庭や地域住民等と相互に連携することの重要性は戦後¹からも様々なかたちで教育界の中では主張されている²。また学校の実態に目を向ければ、上記のような連携は大なり小なり既に行われてきた³。玉井(1998)は学校と地域の関係について教育論から歴史的展開を整理している⁴。久富(1992)は教育社会学における地域と教育というテーマの研究史を整理しており学校と地域の関係では「学校にとっての地域」と「地域にとっての学校」という局面があることを指摘している⁵。文部科学省が提示・推進している学校・家庭・地域の連携強化はいずれも教育のための地域連携が中心的であるといえる⁶。つまり「the

¹ Edward G. Olsen, *School and community*, New York: Prentice-Hall, 1948(宗像誠也・渡辺誠・片山清一 共訳『学校と地域社会』小学館、1950年)が代表的である。

² 教育界における戦後の「学校と地域」論の歴史的展開については、玉井康之『北海道の学校と地域社会 第2版』東洋館出版社、1998年、9-27ページ参照。

³ 学校教育学分野において「地域」の意味が地域住民全般ではなく、「父母」と同義語に利用されているものが多く、「学校と地域」の観点が狭いものが多い。同書、26ページ参照。

⁴ 同書、9-18ページ参照。

⁵ 久富善之「地域と教育」(日本教育社会学会編『教育社会学のパラダイム展開』東洋館出版社、1992年)、66-86ページ参照。

⁶ 結果的にコミュニティが活性化した事例は珍しくない。佐藤晴雄編『学校支援ボランティア』、教育出版、2005年、14ページ参照。

community for the good education」であり「the community for children」であり「the community for schools」である⁷。この連携には「schools for the community」という発想に力点はあまり置かれていない。

しかし東日本大震災を契機に「schools for the community」の意義が見直され始めている。高橋（2011）によると、東日本大震災の発生時において、学校と地域の関係が良好な地域では住民の避難がスムーズに行われ、その後の避難所運営においても相互理解と助け合いによって円滑な運営が行われたというのだ⁸。一方学校と地域とが良好な関係を構築できていない地域では多くの混乱と相互不信が生じ、復興段階においてもしこりが残り負の影響があったという。文部科学省は東日本大震災を受け、宮城県内の小中学校の校長40名への聞き取り等調査を行った⁹。「避難所において自治組織が立ち上がる過程が順調だったか」という問いに対して、学校支援地域本部設置20校の95%が「順調だった」と答えた。一方、学校支援地域本部未設置20校では35%が「順調だった」、25%が「どちらともいえない」、40%が「混乱が見られた」と回答した¹⁰。学校支援地域本部とは詳しくは後述するが学校と地域とを仲介するコーディネーターを配置し、学校からの支援ニーズと地域ボランティアとをマッチングさせ、地域全体で学校を支えていくことを目指したものである。これらを踏まえ教育論を超えて「学校と地域の関係」が問われており、学校は地域づくりの核になるという認識を改めて共有することとなったと、文部科学省が設置した協力者会議

は提言した¹¹。教育論的パラダイムが中心である文部科学省にとっては、この提言は大きな転機といえる。

（地方自治研究からの住民参加論）

住民が地域づくりやまちづくりに関わる際、コミュニティやコミュニティ意識の確立、醸成は住民参加の基盤を拡大し、住民が地域づくりに参加しやすくなる¹²。また住民の主体性確立に大きな役割を果たす。さらにコミュニティづくりがすべての行政を円滑に運営する基礎となる。しかしながら都市化が進み農村社会のような自然発生的コミュニティ形成は今日ではもはや望めない¹³。むしろ住民同士が意識的にコミュニティを形成、維持、管理していかなければコミュニティを維持することが困難になりつつあり¹⁴、コミュニティ活性化は公共政策における重要課題となっている。また我々が今日直面する少子高齢社会や防災対策など公共問題や地域課題は、従来型の行政を中心とした体制では対応できなくなっている。そこでコミュニティを活性化することで住民、自治会・町内会、NPO等が行政と力を合わせ協力し合いながら総合的に分析し、課題解決能力を高め、積極的に課題を発見し解決に向けて取り組んでいくことが必要になってきた¹⁵。日本では1969年以降コミュニティ政策が展開されている¹⁶。そしてこのことは憲法92条の地方自治の本旨における住民自治実現へとつながる。

この時コミュニティにとって学校という存在は活性化の推進力となる。コミュニティの規模については一律に定まったものがあるわけでは

⁷ 例えば現実の多くの学校においては学校開放が施設開放に留まっていることも少なくない。しかし本来はPTAや学校運営方針、学校行事への参画など学校運営や教育内容の開放を含むものや、学校による地域の学習会・社会教育活動への協力などがある。玉井、前掲書、1998年、16ページ参照。

⁸ 高橋興『学校支援地域本部をつくる』ぎょうせい、2011年、232-235ページ参照。

⁹ 学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）『子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ（提言書）』2011年の関連資料8を参照。

（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/078/houkou/1307976.htm、2012年9月17日最終アクセス）

¹⁰ 「会議だけで顔を合わせる人よりも定期的に子どもたちや先生たちといっしょに汗をかいている人はごく自然なかたちで避難所を支援する側に立っていました」というコメントをアンケートの中でコーディネーターは残している。

¹¹ 学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）、同書、2011年、1ページ参照。

¹² 佐藤竺『住民参加と自治行政』（佐藤竺・渡辺保男編『住民参加の実践』学陽書房、1975年）18ページ参照。

¹³ 佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年、150-152ページ参照。

¹⁴ 風間規男『リスク社会と地域力再生戦略』（真山達志・今川晃・井口貢編『地域力再生の政策学』ミネルヴァ書房、2010年）63ページ参照。

¹⁵ 今川晃・山口道昭・新川達郎編『地域力を高めるこれからの協働』第一法規、2005年、2-8ページを参照。佐藤竺監修『市民のための地方自治入門（改訂版）』実務教育出版、2005年、64-65ページ参照。

¹⁶ 1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ-生活の場における人間性の回復-』が今日のコミュニティ政策の出発点とされている。三浦哲司『日本のコミュニティ政策の萌芽』『同志社政策科学研究』（同志社大学）第9巻第2号、2007年、参照。

なく、むしろ地域事情に応じて柔軟である必要がある。佐藤はコミュニティとは共同生活の場において市民としての自主性と責任をもって自覚した個人と家族を構成主体として地域性と各種の共通目標をもった開放的で、構成員相互に信頼感のある集団であるととらえ¹⁷、その規模については住民の日常生活における諸条件を総合的に勘案する必要があると指摘する¹⁸。さらに住民が利用する公共施設の利便性も考慮すべきだと述べている¹⁹。しかし実態としてはおおよそ小学校区なり中学校区を前提としたコミュニティの規模となることが多い²⁰。つまり学校区とコミュニティの規模はおおよそ一致していることが多く、親和性が高いのだ。このことは住民感覚からも大きく外れるものではない。学校はたいていの大人は通った経験があり、思い出と親しみのある場である²¹。また、学校施設は日本全国、生活拠点に一定の間隔で存在し、多様な活動に対応できる施設・設備があり、常に人が集う場所である²²。学校は地域の人々を惹きつけやすい²³性質を備えているのだ²⁴。また住民がまちづくりについて参加したくなった時の身近な場となる²⁵。金子はコミュニティをテーマコミュニティとローカルコミュニティとにわけるとらえている²⁶。テーマコミュニティとはビジョン、価値観、関心などを共有する人たちの集まりをいい、ローカルコミュニティとは居住する物理的空間を同じくする人たちの集まりをいう。この捉え方を用いると、学校（そ

れに伴う学校区）とは学校という共通する1つのイメージからなるテーマコミュニティであり、学校区が設定され地域単位に設置されているためローカルコミュニティでもあるので、住民同士の良き媒介となる。コミュニティのあり方を決めコミュニティで活動する主体はその地域に住む住民である²⁷。したがって学校がもつこれらの性質が住民をつなぎコミュニティ活性化の推進力となるのだ。

また行政は学校区を行政の単位として事業を展開することが多い。たとえばまちづくり協議会やコミュニティセンターの設置を行う場合²⁸、また自治連合会の単位として学校区が活用されることがある。地域福祉の領域においても、例えば保健師が活動する場合にはやはり学校区という単位が重要になってくる。その他にも民間組織の社会福祉協議会は学校区ごとに設置されている。

このように学校はコミュニティが結びつきを深める場（コミュニティの核）となり、「地域づくりの核」ともなる²⁹。学校は単なる公共サービス供給主体ではない。また従来までは地域にとって学校は課題の対象であった。学校施設の充実や、教育の質の向上、学校区の設定、統廃合問題、など「schools for the good education」が中心的パラダイムであった。しかし地域課題解決のための原動力として、学校はコミュニティ活性化の推進力であることを今一度再確認し、「schools for the community」というパラダイム

¹⁷ 佐藤、前掲書、1990年、148ページ参照。

¹⁸ 佐藤竺「行政システムと市民参加」(伊藤光晴、篠原一、松下桂一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)、180-181ページ参照。

¹⁹ 佐藤竺はマッキンゼーによるコミュニティを「人間の基本的な生活上の要求が包括的に満たされる場」とも評価している。佐藤、前掲書、1990年、148、155ページ参照。

²⁰ 今川・山口・新川、前掲書、2005年、7ページ参照。日本都市センター『コミュニティ・近隣政府と自治体計画』日本都市センター、2002年、42-50ページ参照。

²¹ 学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）、前掲書、2011年、3ページ参照。

²² 広井が2007年5月に小中学校の校長先生に行った調査では、「コミュニティの中心」として特に重要な場所は何かという質問項目について学校が1位、福祉・医療関連施設が2位であった。また「地域コミュニティの単位」として実質的に特に重要なものとしては自治会・町内会が1位、小学校区が2位であった。広井良典『コミュニティを問いなおす』ちくま新書、2006年、71-75ページ参照。

²³ 住民の自発性が重要であり自ら関わった結果を実感しやすいことは親近性を強める。佐藤、前掲書、1990年、156ページ参照。篠原一「市民参加の制度と運動」(伊藤光晴、篠原一、松下桂一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)、8ページ参照。西尾勝「市民と都市政策」(伊藤光晴、篠原一、松下桂一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)78ページ参照。

²⁴ 学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）、前掲書、2011年、3-4ページ参照。

²⁵ このような場が重要だと佐藤は指摘する。佐藤、前掲書、1990年、141ページ、158ページ参照。佐藤竺『日本の自治と行政（下）』敬文堂、2007年、85ページ参照。

²⁶ 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子『コミュニティ・スクール構想』岩波出版、2000年、157-161ページ参照。

²⁷ 今川・山口・新川、前掲書、260ページ参照。

²⁸ 学校の施設全体がコミュニティ施設として活用される実績は多い。佐藤、前掲書、1990年、156ページ参照。

²⁹ 学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）、前掲書、3-4ページ参照。

の自覚的導入が必要なのである³⁰。

2.2 学校運営協議会と学校支援地域本部

学校と地域の関係を考察するにあたり、学校運営協議会と学校支援地域本部に着目する必要性について次の点が挙げられる。両者の導入は今までにない程度で住民が深く学校に関われる余地を作り出し、且つ地域全体を巻き込むことを要求しているためである。背景として多くの住民は学校に関心を寄せながらも結局関わりを持っていない現状がある³¹。また保護者でさえ同じ状況にある³²。学校運営協議会は法改正によって制度化され住民が学校に関わる法的根拠を与えられた。学校支援地域本部はコーディネーターが学校の支援ニーズと地域ボランティアをマッチングさせることで、学習指導を含めた学校のあらゆる場面に住民が積極的に立ち入る契機を作り出した³³。つまり両者は学校と地域とをつなぎコミュニティ活性化のための推進力を高める重要な回路であるのだ³⁴。以下では紙幅の都合からそれぞれの概要を確認することに留め、両者の関係を指摘する。

2.2.1 学校運営協議会

学校運営協議会は通称「コミュニティ・スクール」とも呼ばれ、文部科学省初等中等教育局が所管している。「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部が改正され2004年9月9日から施行されることによって法的に制度化された³⁵。同法第47条の5の規定に基づいて

教育委員会が所管内の指定する学校に設置することができるようになった。保護者や地域住民等が一定の権限と責任を持って学校運営に参画することにより、地域のニーズを迅速かつ的確に学校運営に反映させ、さらに学校・家庭・地域社会が一体となってより良い教育の実現に取り組むことをねらいに掲げた。また地域の創意工夫を活かした特色ある学校づくりが進むことで、地域全体の活性化も期待されている。学校運営協議会の権限は次の3点である³⁶。

- (1) 校長が作成する学校運営の基本方針を承認する
- (2) 学校運営に関する意見を教育委員会又は校長に述べることができる
- (3) 教職員の任用に関して教育委員会に意見を述べるができる

この制度を利用することで成果と課題も挙げられている。成果としては、地域全体で子どもを守り育てようとする意識が高まり、学校に協力する保護者や地域住民の増加や、地域行事に参加する子どもが増えるという点がある。課題としては、学校運営協議会の協議の形骸化や地域住民の参画の偏り、継続的な取組みを進めるための支援不足などが指摘されている³⁷。

2.2.2 学校支援地域本部

文部科学省生涯学習政策局社会教育課地域・学校支援推進室が所管しており、文部科学省の一事業である³⁸。学校を支援するために、地域住民が学校支援ボランティアなどへより参加できるようにコーディネーターを配置し、地域ぐ

³⁰ 政治学における政治的社会的分野では参加カルチャーをつくりだすためには、学校教育のあり方が重要であるとの指摘もある。篠原、前掲論文、1973年、34-35ページ参照。

³¹ 高橋、前掲書、2011年、168ページ参照。

³² 本事例におけるヒアリング調査の中でもよく聞かれた話である。

³³ 高橋は教育改革の基盤づくりを始める契機になったと述べている。高橋、前掲書、2011年、167-168ページ参照。

³⁴ これらの背景として、1990年代後半以降における教育改革の力点は学校のガバナンスやマネジメントに力点があるという指摘がある。小川正人『教育改革のゆくえ』、筑摩書房、2010年、15-16ページ参照。

³⁵ 学校運営協議会が導入される以前には「学校評議員制度」があった。学校教育法施行規則に基づき校長の求めに応じて学校運営に関する意見を個人として述べるもので、学校運営協議会とは性質が異なる。前掲書の『子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ』で再評価と見直しの方針が打ち出された。

³⁶ 文部科学省「コミュニティ・スクール バンフレット」2012年を参照。

³⁷ より詳しい全国的な運用実態については次の文献が参考になるが、学校のコア業務とも言える学習指導や生徒指導などの教育指導に関して学校からの期待が強くないという調査結果は興味深い。佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの研究』風間書房、2010年、45ページ参照。

³⁸ 2008年3月4日付けで、生涯学習政策局、初等中等教育局、スポーツ・青少年教育局の3局連名で、各都道府県および指定都市教育委員会教育長宛に「『学校支援地域本部事業』の推進に当たっての関係部局の連携等について（依頼）」（19文科生第585号）との通知が出された。この中では文部科学省内での関係局課の連携を強調したうえで、都道府県及び市町村においても「関係部局の緊密な連携の下での円滑な実施」を求めている。

るみで子どもを育てる体制づくりを目指すものである。既に行われている学校支援ボランティアの延長線上に、学校支援地域本部事業は位置付けられている³⁹。この事業は2008～2011年度まで行われ、2012年度からは「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」の中の1メニューである「学校・家庭・地域の連携による教育支援活動促進事業」として「学校支援地域本部」の取組みが継続されている⁴⁰。期待される効果として2つの側面から指摘されている⁴¹。まず学校にとっては(1)教員と保護者や地域住民等による相互理解の促進、(2)学力の向上、(3)教員のゆとりと学校の総合力アップ、が挙げられる。また地域社会にとっては(1)学校を核にしたコミュニティ意識の醸成、(2)学習成果の活用による学習意欲の向上と地域の活性化(生涯学習の観点)、(3)新たなまちづくり活動のきっかけが挙げられる⁴²。課題としては教職員の意向・ニーズに対して地域が応える点に重点が置かれ、学校が地域のニーズに応える内容になっていないことや⁴³、学校(教職員)の理解と協力が不十分であること、また学校のニーズに合うボランティアが確保できない点が指摘されている⁴⁴。

2.2.3 学校運営協議会と学校支援地域本部の関係

「地域ぐるみで子どもを育てる」という両者

が目指す目標は共通しているが内容は異なっている。この点、運用現場にとっては内容の違いがわかりにくく丁寧に理解されていないことがある。関わり方や与えられた権限などは両者は異なる。ゆえに両者が同時に検討される場合、現場の曖昧な理解によって両者の潜在能力をつぶされる危険性を内包しているといえよう。そこで両者の違いをより鮮明にするために背景を概観した後に、両者の関係を検討したい。

学校運営協議会の背景には、有志によって公立学校を設立するアメリカのチャータースクールや、住民や保護者も加わる学校理事会を中心とした地域による学校経営を行うイギリスの公立学校をモデルに日本の学校制度を改革することがある⁴⁵。制度化に向けた直接の契機は、金子郁容(慶應義塾大学教授)氏が主宰するインターネット上の会議室の議論を通じて生まれ⁴⁶、教育改革国民会議において金子氏が提案したことがきっかけとなった⁴⁷。その後、政治的関心から小泉内閣の総合規制改革会議で取り上げられ、閣議決定を経て法改正が行われ、「開かれた学校」「地方分権」「自律した学校」を推進する文部科学省の重点政策の一つとなっていった。学校支援地域本部は東京都杉並区立和田中学校の「地域本部」の取組みがモデルとなっている。東京都初の民間人校長として2003年より5年間着任した藤原和博氏が現状の学校制度を前提に教育資源を外部から調達すべく立ち上げたものである⁴⁸。和田中学校での5年間の実

³⁹ 文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会「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-、文部科学省、2008年、を参照。(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/004/002.htm、2012年9月17日最終アクセス)

⁴⁰ 運用に当たり人事異動などの面で脆弱性を有しているため体制整備の重要性が指摘されている。高橋、前掲書、2011年、26ページ参照。

⁴¹ 同書、2011年、27-35ページ参照。

⁴² 都道府県及び市区町村の財政状況が厳しい中、一部補助金化されて条件悪化した2009年度以降も取組む市町村数、本部数及び実施校数は増加した。

	2008年度	2009年度	2010年度
実施市町村数	867	1,004	1,005
学校支援本部数	2,176	2,465	2,540
実施小中学校数	6,494	7,735	8,557

(学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議(文部科学省)、前掲書、2011年、関連資料2より引用。)

⁴³ 高橋、前掲書、2011年、169-170ページ参照。

⁴⁴ より具体的な成果や課題、実施状況は次の資料が詳しい。文部科学省「平成22年度学校支援地域本部事業の実施状況調査報告書」2011年。

⁴⁵ 金子郁容・鈴木寛・渋谷恭子、前掲書、2000年、111-162ページ参照。ただし日本において「コミュニティ・スクール」に対する理解やイメージは論者によって異なり共通したものはない。モデルとされたアメリカやイギリスの事例に対しても同様である。この点、次の著書ではコミュニティ・スクールの立案過程が詳細に分析されており参考になる。黒崎勲『新しいタイプの公立学校』、同時代社、2004年。

⁴⁶ 金子氏以外に、鈴木寛(参議院議員)、渋谷恭子((株)編集工学研究所代表取締役社長)が構想の中心人物である(肩書きは当時のもの)。

⁴⁷ 国民会議がスタートしたとき、1つの試みとして、ネット上にオープンな会議室を開いて広く意見を聞き、それを委員であった金子氏を通じて国民会議に反映する取組みを始めていた。金子・渋谷・鈴木、前掲書、2000年、215-234ページ参照。

⁴⁸ 佐藤晴雄監修『地域連携で学校を問題ゼロにする』、学事出版、2008年134ページ参照。

績をもとに、文部科学省は全国普及に乗り出し事業化した⁴⁹。このように制度化までの経緯は大きく異なる。

本稿では次のように学校運営協議会と学校支援地域本部の関係を提示したい。学校運営協議会とは、地域の声を学校経営に反映させることを目的に、経営方針を承認することを法的に認められた意思決定機関である。承認された学校経営方針を実施するためには実施主体が必要になる。そして「地域が学校を支援する」ことが計画され承認されれば学校と地域をコーディネートする必要がある。この時、学校支援に特化した実務を担うことができる実施機関が学校支援地域本部なのである。また住民参加論の視点から捉えると、学校の運営方針に対して住民の声が反映できる余地が生まれたという点で、学校運営協議会は住民参加につながる制度と言える。もちろん住民参加の程度は限定的であるため、制度の改善は今後の課題である⁵⁰。学校支援地域本部は実施機関であるため直接的に住民参加につながるものではない。しかし住民にとって学校との接点を日常的に作りだし、住民が地域に関わる主体性を育て住民参加の基盤づくりに貢献し得る。さらに学校支援という観点に限定されてしまうが実施の現場であるため、学校と地域の関係や役割、問題や課題について最も情報が多く蓄積される部分である⁵¹。ここで蓄積された情報を学校運営協議会に反映させることができればより良い学校の方針を作ることができ、住民参加の質を高めることが期待できる。

以上のことから「地域とともにある学校」という同じ目標に向かって、第1に、権限に大きなギャップを抱えながら、さらに文部科学省発端の縦割り行政の弊害を抱えながら、決定機関と実施機関という関係をこれらは有している。

また第2に制度的に住民参加への糸口になっている学校運営協議会とそれを補う学校支援地域本部という関係があると言えよう。もちろんこれらは学校や地域の実情に応じて柔軟に組み合わせることができる⁵²。

3. 事例研究

以下では滋賀県長浜市湖北町を事例にとりあげ、学校運営協議会と学校支援地域本部の運用実態を明らかにしていく。

現在の長浜市は平成に入ってから2度の市町村合併を行っている。1度目は2006年2月13日の合併であり、長浜市（人口約6万人）と浅井町（人口約1万3千人）、びわ町（人口約7千人）が新設合併を行った（合併後の名称は長浜市）。2度目は2010年1月1日の合併で、長浜市へ虎姫町（人口約5千人）、高月町（人口約1万人）、湖北町（人口約9千人）、木ノ本町（人口約8千人）、余呉町（人口約3.5千人）、西浅井町（人口約4.5千人）が編入合併を行った⁵³。人口は約12万人となり、面積は539.48平方キロメートルとなり滋賀県内で一番大きい市となった。なお本稿では2010年合併以前の長浜市を「旧長浜市」、2010年合併以後の長浜市を「長浜市」、2010年合併前後における湖北町を「湖北町」と表記する。

教育の分野では『長浜市教育振興基本計画⁵⁴』に基づき、地域の力を取り入れた学校教育の展開が進められている。長浜市において学校運営協議会と学校支援地域本部は合併直後ではおおよそ一体的に運用されていた。様々な先行研究では学校運営協議会と学校支援地域本部とは別々に取上げられていることが多いため、両者を包括的に捉えた検討は豊富ではない。そのた

⁴⁹ しかし藤原氏は教師を支援するために学校に設置することを構想していたが、文部科学省は生涯学習政策局に予算がつき、自治体では社会教育の担当となった。藤原和博『つなげる力』、文藝春秋、2010年、35-36ページ参照。また文部科学省の考えは次の論稿が参考になる。佐藤弘毅『学校支援地域本部事業』のねらいと社会的背景』（全日本社会教育連合会『社会教育』第63巻第12号、2008年）

⁵⁰ 佐藤、前掲論文、1975年、3ページ参照。佐藤竺『分権社会・成熟社会の市民参加』（東京市制調査会編『都市問題』東京市制調査会、第90巻、第2号、1999年）6、9ページ参照。

⁵¹ 真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年、100-101ページ参照。

⁵² この点、学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議（文部科学省）、前掲書、2011年、で提出された「『地域とともにある学校』における学校と地域の関わり、今後の推進方針」で学校運営協議会と学校支援地域本部の関係が図式化されている。しかし依然として曖昧であるため、文部科学省の今後の整理を期待したい。

⁵³ 長浜市「長浜市の地域づくり協議会の地区別データ（2012年5月19日現在）」を参照。

⁵⁴ 長浜市教育委員会『長浜市教育振興基本計画』2010年を参照。

め両者が相互に関連し合いながら運用されている湖北町に本研究では着目した。湖北町では合併以前からこれらの2事業が進められており、成功事例として県内でも取上げられたり県外からの視察を受け入れているため注目に値すると考える⁵⁵。

3.1 学校支援地域本部事業

湖北町では、2008年に学校支援地域本部事業の指定を滋賀県から受けている。背景は3点ある。第1に教育行政の広域化に備えた教育の質の維持である。合併によって教育行政が広域（滋賀県で最大面積）化し、きめ細やかな教育が行われない危機感があった。そこで湖北町の“よさ”を継承し、住民による学校支援体制基盤を強固にすることで対処しようという意図があった⁵⁶。第2に学校と地域の縮まらない距離感があった。湖北町は自然豊かな田園地帯に位置し、地域も穏やかで学校教育活動に好意的・協力的な土地柄である。そうであるにも関わらず学校に対しての厳しい要望はもとより、保護者や地域の思いや期待等も学校に伝わるのが少ない現状があった。第3に以前より熱心に活動していた地域の「図書ボランティア」のメンバーを中心に、学校教育活動を支援する動きが出始めていた。

湖北町には、湖北中学校、小谷小学校、速水小学校、朝日小学校という、1中学校3小学校があり、コーディネーターを湖北町に1人配置するところからスタートした。コーディネーターとして教育長が求めた資質は女性であった。その理由は学校側が声をかければすぐに動いてくれ、また地域のことをよく知り、地域の中でインフォーマルなネットワークを持ち、支

援の広がり期待したためであった⁵⁷。速水小学校で図書ボランティアに携わっていた女性の1人がコーディネーターとして選ばれることとなった。

教育長から指示された最初のコーディネーターの仕事は、学校へ行き教員の仕事や学校の様子を見ることであった。そもそも学校現場の実態を理解し、学校が必要とする支援を把握し、ボランティアで支援できる事を把握することが必要だからである。学校を支援するために克服すべき最重要課題は学校関係者以外の人間が学校運営に関わることへの理解を教員から得ることなのだ⁵⁸。学校とは教育的観点からさまざまな配慮がなされており、それから派生する独自の組織文化・慣習や考え方が存在するためである⁵⁹。さらにコーディネーターは湖北町の自治会やまちづくりに関係する各組織・団体のリーダーへ直接連絡をとり、各会合などで学校支援のお願いをして回った。この地域への取組みのおかげで地域からの協力が得やすくなった。

コーディネーター1人体制でのスタートであったが、出勤日が増えていき負担が多くなったため、6月頃から3人体制での運用となった。3小学校に各1人が担当し、中学校は3人で関わっていく⁶⁰。2009年の途中で仕事の都合により朝日小学校担当のコーディネーターが1人抜け、また2010年9月には湖北中学校にもコーディネーターが配置されることとなった。湖北町のコーディネーターが各学校で受入れられていった1つの要因に、コーディネーター自らがボランティアスタッフの一員として学校支援活動に参加をしていたことが挙げられる。以前から学校で色々とボランティアとして学校で活動していたことが背景としてあった。

3名のコーディネーターは湖北町役場の教育

⁵⁵ 滋賀県教育委員会事務局生涯学習課『滋賀県学校支援地域本部事業実践事例集』2009,2010,2011年を参照。また奈良市教育委員会主催の「第2回世界遺産学習全国サミット in なら」では小谷小学校の取組み事例が報告されている。学校運営協議会については、2010年8月5日に開催された文部科学省主催「平成22年度 コミュニティ・スクール推進協議会（滋賀会場）」の第1分科会（小学校）で実践発表表として速水小学校の報告も行われている。

⁵⁶ 滋賀県教育委員会事務局生涯学習課、前掲書、2009、36-37ページ参照。

⁵⁷ 女性が普段の生活の中で出会い、築かれる、隣近所や知人・友人、人づての紹介というつながりに期待してのことだった。

⁵⁸ 学校教育の中に外部の目が入ることは、教員の仕事ぶりが外部の目にさらされることも意味する。このため監視されているような窮屈な感覚、仕事のやりにくさを教員が感じる可能性もある。たとえ教育委員会から派遣されたコーディネーターだとしても、学校現場の教員にとっては部外者であり、相互理解と信頼関係を構築していくためには時間を要する。湖北町の場合も同様の苦勞がコーディネーターにあった。

⁵⁹ 例えば、生徒・児童の個人情報に係ることは特にセンシティブな領域である。

⁶⁰ 地域住民にとっては、自分の出身小学校に対して思い入れがある一方で、同じ湖北町内でも他の小学校区に対する支援では熱意が下がるといったことが起きていた。この課題に対応することができた。

委員会の中と担当する学校の職員室の中にデスクが設けられた。必要に応じて教育委員会や各学校に出勤し仕事をこなした⁶¹。学校支援地域本部の実施においてコーディネーターの拠点を設ける場所の選定は成功のカギを握る。個人情報の問題や、教職員からの理解など克服すべき課題が多い中で職員室の中にコーディネーター専用デスクが設けられたことは大きな意義がある。1～2週間に1回は3人のコーディネーターが集まり情報交換を行ったり、教育長と情報交換を行っていた。このような取組みを通して、コーディネーターの具体的な仕事内容や意義を見出ししていくこととなった。

3.2 学校運営協議会⁶²

設置を決めた理由は、学校支援地域本部導入の背景にあった、広域行政への対応や学校をとりまく地域の状況は学校運営協議会導入でも同じ背景をもつ。学校運営協議会の立ち上げに際して、湖北町教育委員会参事(教員)が事務局を担うこととなった。教育行政が広域化されてもその教育の推進に答えつつ、地域に根ざす学校教育を力強く推進する学校力が備わることを見期待していた⁶³。

学校運営協議会の設置は合併後も引き続き地域の学校としてのよさを維持するために教育委員会の支援を受け進められた⁶⁴。合併前に設置の方針を掲げた際、校長と学校運営協議会との力関係を危惧する意見を各校長は抱いていた。そこで、校長を座長とする設置にむけた勉強会(町教育長、町教育委員会参事、各校長、各小中学校教務主任)が1年間に4～5回開催された。学校の課題解決や特色ある教育の推進のために制度を活用する展望を先ず校長がもつことがポイントになるとこの勉強会では結論づけられた。また1中学校と3小学校が連携して推進していくことも共有された。課題として学校

運営協議会委員の候補者選定が挙げられた。広く地域住民から公募する方法もあるが、地域の特性から立候補は現状では期待できず制度も住民には認知がされていなかった。このため学校が適任者を選定することが望ましいと考えられた。そこでボランティアによる学校支援に前向きな人や以前から学校に関わりが深く、地域の情勢に詳しい人をお願いすることとなった。

成果としては学校運営協議会委員や学校支援ボランティアが、職員室や会議室で打合せを行ったり、ボランティア活動での保護者や地域の人の出入りが多くなった。これにより学校側のニーズに対して、容易に支援を受けられる体制が整い始めた。教員にとっては地域における児童の様子を聞く機会が増え、普段の指導に生かせるようになった。保護者にとってはボランティア体験は直接的に学校教育を知ることになり、学校の日常的取組みを保護者に理解してもらうための最も効果的な方法であり機会となった。これらの積み重ねにより手伝えることは手伝ってみようという変化が保護者の中に生まれ始めた。またもともと学校の活動に興味関心があった保護者にとっては学校支援の組織は大ききかけとなった。

課題は各関係者に十分な認知・理解がなされていない点である。学校側と地域側とで担当者間の交流は活発になったが、周囲への広がりには課題が残っている。例えば同じ学校内でも管理職以外の教員ですら学校運営協議会は身近になっていないのだ。

3.3 運用の実態

各学校における学校支援について概観する。

小谷小学校では、学習支援ボランティア、環境整備ボランティア⁶⁵、安全ボランティア⁶⁶の大きく3つ領域にわけられている。例えば学習支援ボランティアでは、図書館を中心とした支

⁶¹ 湖北町では社会教育分野も学校教育分野も教育委員会が所管していた。教育委員会の事務職員は約8名で1つの部屋におさまっており、明確な組織図はもたず大まかな役割分担が職員の中で行われていた。

⁶² 本文は事務局担当者(後の速水小学校長)が作成した説明資料(内部用)におおむね基づいている。

⁶³ 事務局担当者の想いを忠実に表現するために「学校力」という表現を原文のまま用いた。詳細な定義は不明。

⁶⁴ 2010年1月1日に合併が行われ、湖北町教育委員会は長浜市教育委員会となった。職員の一部は1月1日付けで人事異動があった。

⁶⁵ 小谷小では、岐阜県主催のフラワーブラボーコンクールで入賞実績が多く(2006年から2010年まで毎年入賞している)、花壇づくりに力を入れている。(http://www.pref.gifu.lg.jp/sangyo-koyo/nogyo/kakivasaikaju/hanaiku/fbc.html、2012年9月17日最終アクセス)

⁶⁶ 子どもの登下校時の安全見守りが行われている。

援や地域の歴史学習の支援、また実技系や課外授業における教員の補助が行われている。速水小学校では、定期的な学校支援活動として読書ボランティア、水曜ボランティア(詩の暗唱確認、掃除指導、フラッシュカード補助)がおこなわれている⁶⁷。朝日小学校では、登下校の見守り、体験的活動への支援、郷土学習への支援がおこなわれている。湖北中学校では、学習支援(長期休業中の学習補充⁶⁸など)や、部活動補助、環境整備、図書館ボランティアがおこなわれている。これらの支援の中で、図書館ボランティアによる読み聞かせと、登下校時の安全見守りボランティアは学校支援地域本部が導入される以前から行われていた。学校支援地域本部の導入によって支援の質・量が拡大したのであった。

(学校支援地域本部の終了と学校運営協議会の設置)

旧長浜市は新設合併を経たばかりで新しいまちづくりに向けて動き出し始めている状況にあった⁶⁹。その1つとして各地域における各事業の調整も進んでいた。そのような中2010年に湖北町は旧長浜市に編入合併した。事務事業においても旧長浜市に合わせる事が基本方針となっていた⁷⁰。

学校支援地域本部事業の指定は2011年3月で終了するのだが、2009～2010年度の2カ年、文部科学省「コミュニティ・スクール推進事業調査研究校」の委嘱を受け、各校ともコミュニティ・スクール推進委員会を組織し、2009年12月1日に湖北町教育委員会より学校運営協議会を置く学校として指定されることとなる⁷¹。

合併後の学校支援地域本部の管轄は企画部生

涯学習・文化スポーツ課へと移行され、長浜市湖北支所地域振興課が湖北町の学校支援地域本部の事務局機能を担うこととなった。2011年度の事業として学校支援地域本部に予算が組まれることはなかった⁷²。よって学校運営協議会だけが継続されることとなった⁷³。2010年の秋に本庁担当者が湖北支所の担当者へ事業終了の説明を行った。学校からの強い要望を受け湖北支所の担当としては継続の要望を提出するが本庁の方針が変わることは無かった。この点、湖北町の要望には多少の温度差があった。小谷小学校、速水小学校は従来からの学校支援ボランティアを基盤にうまく軌道に乗りメリットを十分享受していたが、朝日小学校や湖北中学校ではまだ発展途上にあった。ゆえに朝日小学校、湖北中学校ではメリットへの理解は成熟途中であったため小谷小学校や速水小学校と比べ温度差があった。

学校支援地域本部事業は湖北中学校区だけでなく、高月町の高月中学校区、旧長浜市の長浜小学校、木ノ本町の木之本小学校で行われていた。しかし事業終了の判断については本庁担当課は事前に各導入校への情報交換や相談を行うことなく実質的な決定を行っていた。学校支援地域本部終了の判断を本庁は次のように考えて行っていた。

第1に最も大きな理由として、学校支援地域本部事業と学校運営協議会とは類似しているため、事業の重複を避け学校運営協議会へ組み込むべきだと考えた。学校運営協議会は対象範囲が広く、全ての小中学校で導入されているからである⁷⁴。教育委員会との調整の中でも注文がつくことは無かった。また必要性について、学

⁶⁷ 個別の学校支援活動は多岐にわたるが、ゲスト講師依頼、掲示板等の装飾、賞状筆耕、卒業式のピアノ伴奏、授業参観時の託児、実技が伴う授業の補助や課外授業の補助などが主な活動として展開されている。

⁶⁸ 大学生もボランティアとして参加しているが、実家から通学している大学生や帰省中の大学生が参加している。

⁶⁹ 2008年の時点では各地域の事務事業の一本化は実現されていない。長浜市「第1回 1市6町合併に関わる市町長及び議長合同会議要録(2008年2月8日)」を参照。

⁷⁰ 旧高月町における「新しい学校教育システム『高月学園』基本計画」の合併後の扱いにおいても問題になっている。長浜市「未来の長浜市を創造するまちづくり委員会 教育・文化分科会 議事録(2009年7月3日)」を参照。

⁷¹ 2010年1月1日に湖北町は市町村合併により長浜市に吸収合併される。これに伴い、学校運営協議会の管轄は長浜市教育委員会へと移行する。2011年4月1日には、長浜市内の全ての小中学校に学校運営協議会を設置することとなり、湖北町の学校運営協議会は2011年4月1日に長浜市から再度指定を受けることとなった。

⁷² 学校支援地域本部事業の主な支出はコーディネーターへの謝礼で、指定が終了すると、謝金を含めた学校支援地域本部事業に係る経費負担が課題となってくる。文部科学省や滋賀県教育委員会ではこの事業を継続しており、国・県・市町村の負担が1/3の補助事業であるため、滋賀県内の市町村が予算を確保すれば運用できる環境は整備されていた。

⁷³ この体制は2012年度も継続している。

⁷⁴ 長浜市教育委員会が全ての小中学校に学校運営協議会を導入することを決めた理由は、湖北町における学校運営協議会を活用した学校支援の成功事例を全体的に取り入れることにあった。教員が対応できる範囲には限界がある一方で地域には豊富な知識と経験を持つ人材が存在するため、良い教育を行うために学校外から広く協力者を求めることに目的があった。長浜市教育長インタビューより。

校現場において特別に必要とされていないと判断された。なぜならば湖北中学校区からしか継続の要望はなく、他の導入学校から要望が出てくることはなかった。さらに、まだ導入をしていない学校からも要望が出てくることはなかったことが理由である。

第2に湖北町だけに学校支援地域本部事業を残す訳にはいかないと考えた。合併を経て、新しい基準に統一する過渡期において地域によって差が生じることは問題だとみなされた。

第3に本庁における人件費削減の方針に反した。コーディネーターへの謝礼が人件費とみなされ、厳しい財政事情においては特別な理由がなければ人件費は抑制されるためである。

以上の理由から本庁は学校支援地域本部事業の終了が決定された。この決定に際して、住民が学校と関わる契機になっていることや保護者の変化など、学校支援地域本部がもたらす地域への影響は十分に検討されることはなかった。また教育委員会は地域の実情にあった学校運営を各学校の判断で行えばよいという認識を単に示しただけであった。

(学校支援地域本部事業の終了後)

学校支援地域本部事業の終了後、湖北町では展開されていた学校支援をわずかに縮小して支援が継続されている。これには各学校によって体制は学校事情によって異なるが、学校支援をとりまくアクターの顔ぶれに変化がないことが大きな要因となっている。小谷小学校、速水小学校については同じ校長が着任している⁷⁵。学校支援地域本部や学校運営協議会に関する学校側の先導役は形式的にも実質的にも校長になる。したがって、コーディネーターとともに学校支援地域本部を中心に運用してきた校長が学校に残っていることは大きな要因なのである。またコーディネーターは以前から図書ボランティアとして学校との関わりがあり、コーディネーターという役割が無くなったとしても図書ボランティアとして活動していくことには

変わりがない。朝日小学校、湖北中学校においては小さな規模の学校支援から始まっており、コーディネーターがいなくなっても大きな支障がでるほどの影響はなく済んでいる。

また速水小学校ではコーディネーターが学校運営協議会の委員になった。これにより、学校を運営する一員としてコーディネーターは引き続き活動することとなり、3年間で培われた地域とのネットワークや地域の住民を活用した学校支援のノウハウを引き継ぐことができた。そもそも速水小学校では補助金が打ち切られることを前提に計画的に学校運営協議会を設計していた。そのため例えば2011年度の委員7名のうち、5名が図書ボランティアで活動しているメンバー（且つ、元保護者や現役保護者）で、その中にはコーディネーターも含まれているのだ。

小谷小学校では組織的學校支援体制が確立していることも大きな要因である。その背景の1つに「歴史文化ボランティア」の存在がある⁷⁶。地域の歴史愛好家が多く、彼らは小谷小の特色として教育課程の中で大きく位置付けられている郷土の歴史や文化学習をサポートしているためである。

しかしながら、補助金がなくなったためにコーディネーターに謝礼を支払わなくなったことの影響もある。学校としてはコーディネーターに対する遠慮が大きくなった。完全に無償ボランティアとしてコーディネーターは学校支援に携わっているため、コーディネーターの事情を慮り学校から積極的な支援要請をしにくくなった。仕事としての関わりから、できる範囲でお手伝いをするというスタンスの完全なボランティアへと立場が変わった。よって学校と地域とが積極的に関係を深めていくことから現状を維持することへ双方の関わり方の動機が転換されたのであった。

⁷⁵ 2012年度現在の状況。

⁷⁶ 校区内には、戦国時代の武将浅井家三代の居城があった史跡小谷山址がある。浅井家三代と往時の人々の姿は地域住民から現在もしのび尊ばれており、地域の歴史の愛好家も多い。小谷小学校では小谷山で地域学習を行う「城祭り」という学校行事が1984年から毎年続いている。保護者の協力のもと地域に根差した特色ある行事として学区をあげた特別活動として行われており、教育課程の重要な一部となっている。

4. 考察

4.1 学校と住民の相互交流

湖北町は地域のつながりが未だ残っており、コミュニティの基盤は比較的整っている地域であり、コミュニティ基盤を活かした活性化が今の課題といえる。学校支援地域本部や学校運営協議会の導入により、学校に関わる人が増え始めた。地域のつながりが深まるまでには至っていないが、少なくとも学校に興味関心を持っていた住民や、保護者が学校に関わり始めた。学校側においても住民が学校運営に関わることへの理解が生まれ、学校と住民との相互交流・相互理解が始まったといえる。また学校支援地域本部ではコーディネーターを設け謝礼を払うことによって、学校は支援を依頼しやすくなったと同時に、コーディネーターには責任がもたらされ、両者に学校支援の拡大や学校と地域の関係づくりにおいて積極的な動機が働くことの後押しとなった。

これは地域において学校が単なる子どものための教育機関から、コミュニティ活性化の推進力として機能し始めたことを意味している。ただし湖北町での取組みはまだ始まったばかりで、学校と地域は「the community for schools」の関係にすぎないが、上述した東日本大震災における文部科学省の調査から「schools for the community」へつながるものであることは確かである。

ところが長浜市は学校支援地域本部事業を終了してしまう。これを受け学校とコーディネーターは無償のボランティアな関係へと変化し、相互交流に消極的な動機が両者に働き始めた。その理由は無償のボランティアで手伝ってくれていることに対する学校側の遠慮と、仕事ではなくボランティアであるというコーディネーターが置かれた立場にある⁷⁷。コーディネーターはプロフェッショナルではなくあくまで一住民であることは忘れてはならない。これらの変化から学校がコミュニティ活性化の推進力と

して機能し始めた事に対して、学校支援地域本部事業の終了は歯止めをかけることとなった。つまり学校と住民との相互交流に対して抑制作用をもたらしたのである。

4.2 学校支援地域本部と学校運営協議会の在り方

学校と地域が直接的に関わりを持ち、学校と住民との相互交流を持続的に継続していくためには、学校支援地域本部や学校運営協議会の在り方が一定の影響をもつ。特に湖北町のように取組み年数が浅い学校と地域にとっては、影響力は大きいといえよう。

本事例では学校支援地域本部事業は終了し、学校運営協議会の中で運用することが求められた。たしかに制度的にも実態的にも含めることはできる。しかしコーディネーターによる支援は欠かせない。なぜならば学校と地域が直接的に関わりを持とうとする場合、両者の間には根強い心理的距離感があるためである。コーディネーターを配置するだけでは機能しない状況を鑑みても、学校と地域が連携することは簡単なことではなく根気と手間がかかる⁷⁸。学校運営協議会はこのような苦勞を克服できることまで担保しているわけではなく、制度的にはあくまで学校の方針を承認して意思決定することに留まる。学校運営協議会を活用し、学校と地域との交流を生み出すためには実施段階における支援が欠かせない。湖北町にとっては学校支援地域本部事業の終了はネガティブな結果をもたらした。学校支援を通じて形成され得る学校と地域との関係やコミュニティ活性化など「schools for the community」への発展可能性を考えれば、地域の特性や運用実態を十分に検討した上での対応が行政側に必要であったのではないだろうか。

4.3 ガバメントの問題

学校支援地域本部や学校運営協議会の在り方

⁷⁷ もちろんこれは湖北町の実状であり、これを以って一般化することには無理がある。

⁷⁸ 例えば教員からの理解を得にくだけでなく、コーディネーター自身の能力開発が必要であったり、コーディネーターが力を発揮できる条件整備が必要だと指摘されている。高橋興「学校支援地域本部事業への期待と今後の課題」(全日本社会教育連合会『社会教育』第63巻12号、2008年)18-19ページ参照。

が学校と地域の関係に直接的影響力を持ち、本事例ではネガティブな影響を与えた。しかし市町村合併に伴う学校支援地域本部事業の終了をめぐる行政の対応過程を鑑みると、ガバメントは様々な問題を抱えていることが垣間見えてくる。ただし本稿ではガバメントの検討を行えるだけの準備がない。そこでガバメントは統治機構などと訳されるが、地方政府や中央政府（各教育委員会を含む）を含めた広い意味での政府部門をガバメントと捉え、本事例で生じた課題を提示し、問題の糸口を示すことを通して、ガバメントの問題を検討する必要性を提起したい⁷⁹。

（学校支援地域本部と学校運営協議会の混同）

学校支援地域本部と学校運営協議会について旧長浜市では混同して理解され、さらに湖北町と旧長浜市とで理解が一致せず学校支援地域本部事業は終了し、学校運営協議会の中で運用することが求められた。これらの原因は文部科学省における両者の位置づけが曖昧であることが引き起こした弊害だと言える。さらに両者についての安直な理解は、両者が本来もつ教育的成果すら十分に発揮できなくなる危険性がある。学校支援地域本部と学校運営協議会は「地域と共にある学校」という同じ目標を目指しているが内容は似て非なるものである。これに対して発信元の文部科学省は両者の位置づけを明確にしていない。この両者が置かれた状態は関係者に誤解を与える温床となり、政策の失敗を招きかねず、政策に期待された成果を出すことにとっては大きなリスクとなる。

（学校の自主性・自立性）

文部科学省も今日、学校・家庭・地域住民などの相互の連携協力を強化し、地域の教育力を高め、地域全体で子どもを育む環境づくりを進めている⁸⁰。このため主体的な学校づくりが行われるよう学校の自主性・自立性を確立する取組み⁸¹が進められているところである⁸²。旧長浜市が学校支援地域本部事業を終了させたこと

は、このような教育理念や方針から逆行するものではないだろうか。もちろん学校支援地域本部を完全に無くすことが目的ではなく学校運営協議会へ合流させ効率よく一体的に運用していくことが目的であったため、柔軟な対応の余地が全くなかった訳ではない。また教育分野においても一律基準を適用することがふさわしい分野もあり、教育を聖域化する必要は全くない。ただし湖北町の取組みは県内でも指折りの教育における成功事例であった。湖北町の取組みをモデルとして推進・普及させていくなれば公共政策として建設的で自然な流れである。また湖北町の特に速水小学校と小谷小学校の学校運営協議会が成功している理由は前段階として学校支援地域本部の取組みの蓄積が土台になっている。この背景も本庁や教育委員会には十分に理解されていない。長浜市の基準に合わせるとしても、学校の実状や学校と地域との関係を考慮した協議・調整が十分に行われたとは言えない。

これらの原因は各種事情について配慮すべきものと、スケールメリットや経済的効率性・合理性を考えるべきものが区別されていない点にあると言える。

（今後の検討課題）

以上のことから、制度的位置付けが曖昧であるが故に政策実施の現場において制度理解への混同が起きている点、経済的効率性が重視されることで地域や学校の自主性や多様性が軽視されている点、一貫した理念がガバメントから発信されていない点が少なくともあげられる。なぜこのような課題が生じるのだろうか。ガバメントの問題に迫るための今後の検討課題として3点示しておきたい。

第1に文部科学省の組織構造に課題がある。学校と地域の連携を進める組織構造になっていない。本事例では初等中等教育局と生涯学習政策局社会教育課とに所管が分かれ、お互いの位置づけが曖昧であった。学校教育と社会教育との連携・融合は未だ未解決の課題であるため、

⁷⁹ 次の文献から示唆を受けている。真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、2012年。

⁸⁰ 文部科学省『文部科学白書』2011年、68ページ参照。

⁸¹ 中央教育審議会『今後の地方教育行政の在り方について（答申）』、1998年を参照。

⁸² しかし多くの場合、学校を地域住民の交流拠点として施設開放を進めたり（場所の提供）、子どもだけでなく地域住民にも教育プログラムを提供（コンテンツの提供）することが期待されたり、生涯学習で学んだ成果活用場として期待されているにすぎない。単に教育資源を子どもに限定するのではなく、地域にも還元・拡大しているにすぎない。

現場で自然に調整が行われることは容易ではない。中央省庁レベルで既に縦割り行政の課題を克服できないでいるのだ。したがって本事例でも学校運営協議会も学校支援地域本部も政策実施の現場に到達した時点で既に縦割り行政の弊害を抱えていた。湖北町ではコーディネーターは教育長や各校長（つまり学校教育関係者）の確たる理解と支援を受けていたため比較的上手く連携が取れていたのだが、長浜市の場合社会教育に関するものは首長部局が担当であり教育委員会や学校との連携が十分だったとは言えず、学校支援地域本部終了にともなう十分な理解と配慮がお互いに生まれることは無かった。

第2にガバメントとコミュニティとのインターフェイスに学校は常に位置している。一方では公立小中学校は国家による公的制度として存在し学区を媒介に様々な行政活動も展開されている。他方では学校はコミュニティの核として地域住民にとっての生活単位であり、文化の単位であり、経済の単位でもあるからだ。しかし教員は教育の専門家であり行政の一般事務職員ではない。つまり外部アクターからの学校への期待と、学校運営主体の能力は一致しない。また教員は地域を越えた人事異動があるため必ずしも地域に精通しているわけではない。したがってコミュニティ活性化の推進力として潜在能力を学校は有しているが、「schools for the community」としてコミュニティ活性化の期待に応え得るだけの十分な能力や人的資源を学校は保有していない。

第3に首長部局と教育委員会で十分に協議・調整が行われていない。本事例では教育論として教育の質的向上に関わることであったにも関わらず、さらに湖北町では成功していたにも関わらず教育委員会は簡単に学校支援地域本部の終了を認めた。この原因まで本稿では明らかにできないが、少なくとも学校と地域の関係を構築するための組織や権限、予算、人的資源等が首長部局や教育委員会には存在せず、旧来の枠組みの中でガバメントは動いていた。つまり「schools for the community」としてコミュニティ活性化のために学校を活用していくこと以前に、「the community for schools」を展開する体制が基礎自治体レベルにおいても整備されていないのである。

以上のような状態をガバメントが抱えている限り、コミュニティを活性化させることや、住民参加、住民自治を実現することについてのメッセージは、組織や制度、政策（または施策、事業）を通じてガバメントから適切に発信されることはない。故にそのような現状がある限り、学校と地域の関係が「the community for schools」から「schools for the community」へと発展するためには多くの困難が伴う。

近年の教育論においてもガバナンスの議論が盛んである。しかし教育におけるガバメントの問題は戦後一貫して非常に重要な検討課題であり続けている。ガバナンスの前提となるガバメントについて確かな検討が行われる必要性を警笛として今一度強調しておきたい。

5. おわりに

学校現場はさまざまな制度的欠陥や弱点のしわ寄せを専ら受けている。学校を取巻く各アクターの努力が適切に報われるような環境の整備が早急の政策課題であろう。本研究では事例分析の背景や前提となる住民自治に関することやコミュニティ・スクールに関することへの理論的検討が十分ではない。これらは今後の研究課題としたい。

謝辞

本稿の執筆に際し長浜市職員や学校関係者の方々にご多用の中、貴重な話を聞かせて頂いた。この場を借りて心より感謝を申し上げます。

参考文献

- ・Edward G. Olsen, *School and community*, New York : Prentice-Hall, 1948 (宗像誠也・渡辺誠・片山清一 共訳『学校と地域社会』小学館、1950年)
- ・今川晃・山口道昭・新川達郎編『地域力を高めるこれからの協働』第一法規、2005年
- ・小川正人『教育改革のゆくえ』筑摩書房、2010年
- ・風間規男「リスク社会と地域力再生戦略」(真山達志・今川晃・井口貢編『地域力再生の政策学』ミネルヴァ書房、2010年)

- ・金子郁谷・鈴木寛・渋谷恭子『コミュニティ・スクール構想』岩波出版、2000年
- ・黒崎勲『新しいタイプの公立学校』同時代社、2004年
- ・佐藤竺『行政システムと市民参加』(伊藤光晴、篠原一、松下圭一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)
- ・佐藤竺『住民参加と自治行政』(佐藤竺・渡辺保男編『住民参加の実践』学陽書房、1975年)
- ・佐藤竺『地方自治と民主主義』大蔵省印刷局、1990年
- ・佐藤竺『分権社会・成熟社会の市民参加』(東京市制調査会編『都市問題』東京市制調査会、第90巻、第2号、1999年)
- ・佐藤竺監修『市民のための地方自治入門(改訂版)』実務教育出版、2005年
- ・佐藤竺『日本の自治と行政(下)』敬文堂、2007年
- ・佐藤晴雄編『学校支援ボランティア』教育出版、2005年
- ・佐藤晴雄監修『地域連携で学校を問題ゼロにする』学事出版、2008年
- ・佐藤晴雄編『コミュニティ・スクールの研究』風間書房、2010年
- ・佐藤弘毅『「学校支援地域本部事業」のねらいと社会的背景』(全日本社会教育連合会『社会教育』第63巻第12号、2008年)
- ・篠原一『市民参加の制度と運動』(伊藤光晴、篠原一、松下圭一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)
- ・高橋興『学校支援地域本部事業への期待と今後の課題』(全日本社会教育連合会『社会教育』第63巻12号、2008年)
- ・高橋興『学校支援地域本部をつくる』ぎょうせい、2011年
- ・玉井康之『北海道の学校と地域社会 第2版』東洋館出版社、1998年
- ・西尾勝『市民と都市政策』(伊藤光晴、篠原一、松下圭一、宮本憲一編『岩波講座 現代都市政策Ⅱ 市民参加』岩波書店、1973年)
- ・久富善之『地域と教育』(日本教育社会学会編『教育社会学のパラダイム展開』東洋館出版社、1992年)
- ・広井良典『コミュニティを問いなおす』ちくま新書、2006年
- ・藤原和博『つなげる力』文藝春秋、2010年
- ・真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年
- ・真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、2012年。
- ・三浦哲司『日本のコミュニティ政策の萌芽』『同志社政策科学研究』(同志社大学)第9巻第2号、2007年

参考資料

- ・学校運営の改善の在り方等に関する調査協力者会議(文部科学省)『子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ(提言書)』2011年
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/078/houkou/1307976.htm、2012年9月17日最終アクセス)
- ・国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告『コ

- ミュニティー生活の場における人間性の回復-』1969年
- ・滋賀県教育委員会事務局生涯学習課『滋賀県学校支援地域本部事業実践事例集』2009年
- ・滋賀県教育委員会事務局生涯学習課『滋賀県学校支援地域本部事業実践事例集』2010年
- ・滋賀県教育委員会事務局生涯学習課『滋賀県学校支援地域本部事業実践事例集』2011年
- ・文部科学省『「学校支援地域本部事業」の推進に当たっての関係部局の連携等について(依頼)』(19文科生第585号)、2008年
- ・文部科学省『文部科学白書』2011年
- ・文部科学省『平成22年度学校支援地域本部事業の実施状況調査報告書』2011年
- ・文部科学省『コミュニティ・スクール パンフレット』2012年
(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/004/002.htm、2012年9月17日最終アクセス)
- ・長浜市「長浜市の地域づくり協議会の地区別データ(2012年5月19日現在)」
- ・長浜市教育委員会『長浜市教育振興基本計画』2010年
- ・長浜市「第1回 1市6町合併に関わる市町長及び議長合同会議 会議要録(2008年2月8日)」
- ・長浜市「未来の長浜市を創造するまちづくり委員会 教育・文化分科会 議事録(2009年7月3日)」
- ・中央教育審議会(文部科学省)『今後の地方教育行政の在り方について(答申)』1998年

参考URL

- ・長浜市「1市6町合併」
(<http://www.city.nagahama.shiga.jp/index.cfm/6,0,39,118.html>、2012年9月17日最終アクセス)
- ・長浜市立小谷小学校
(<http://www.biwa.ne.jp/~odani-s/>、2012年9月17日最終アクセス)
- ・長浜市立湖北中学校
(<http://www.biwa.ne.jp/~kohokums/>、2012年9月17日最終アクセス)
- ・長浜市立速水小学校
(<http://www.biwa.ne.jp/~hayami-e/>、2012年9月17日最終アクセス)
- ・フラワープラポーコンクール
(<http://www.pref.gifu.lg.jp/sangyo-koyo/nogyo/kakiyasaikaju/hanaiku/fbc.html>、2012年9月17日最終アクセス)
- ・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/index.htm、2012年9月17日最終アクセス)
- ・文部科学省『学校支援地域本部に関すること』
(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/004.htm、2012年9月17日最終アクセス)

- ・文部科学省・学校支援地域活性化推進委員会「『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-」文部科学省、2008年
(http://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/004/002.htm、2012年9月17日最終アクセス)

ヒアリング

- ・学校支援ボランティアA（2012年7月5日、7月26日、湖北公民館にて）
- ・学校支援ボランティアB（2012年7月26日、湖北公民館にて）
- ・学校支援ボランティアC（2012年7月26日、湖北公民館にて）
- ・長浜市立小谷小学校校長（2012年7月10日、長浜市立小谷小学校にて）
- ・長浜市立連水小学校校長（2012年8月15日、長浜市立連水小学校にて）
- ・長浜市教育長（2011年8月8日、長浜市教育委員会にて）
- ・長浜市教育委員会職員A（2011年9月29日、長浜市教育委員会にて）
- ・長浜市職員A（2012年7月5日、長浜市湖北支所にて）
- ・長浜市職員B（2012年7月25日、電話にて）
- ・長浜市職員C（2012年7月30日、電話にて）