

教育制度としてのコミュニティスクールと学校サポート —松本版・信州型コミュニティスクール—

松田武雄

はじめに

本稿は、コミュニティスクールの現状と課題について、松本版・信州型コミュニティスクールを対象に考察することにより、コミュニティスクールにおける「松本らしさ」を明らかにすることを目的としている。コミュニティスクールが制度化されても、その運用は自治体や地域の特性、事情に応じてなされており、教育制度として全国一律ではない。本稿で松本市のコミュニティスクールを考察の対象に設定したのは、次の理由である。松本市では社会教育、特に公民館活動が歴史的に活発になされており、現在は、公民館を拠点にした地域づくりの新しいシステムづくりと活動の創出に取り組んでいる。そこで、そのこととの関連でコミュニティスクールの「松本らしさ」を考察してみたいと考えたのである。

松本市では、信州型コミュニティスクールを導入したが、その前提として、公民館を拠点とした学校サポートの活動が組織され、それを土台にしてコミュニティスクールが制度化された。従って、松本市のコミュニティスクールは公民館活動を抜きにしては成り立たないのであり、学校サポート事業によって、地域と学校との良好な関係づくりがなされてこそ、本来的に機能するものだと思う。そして学校サポート事業は、現在、全市的に取り組まれている新しい地域づくりと関連し、あえて言えば、地域づくりの重要な一環を構成していると言いうことができるかもしれない。

本稿では、コミュニティスクールを単に開かれた学校づくりのための教育制度としてのみ捉えるのではなく、公民館を拠点とした地域づくりとの関連を意識して考察したい。

1. 信州型コミュニティスクールの特質

2004年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」が改正され、学校運営協議会制度が導入された。この学校運営協議会を設置する学校をコミュニティスクールと称し、これ以降、全国に広がってきている。

その背景には、「学校の閉鎖性や画一性等の指摘がある中、時代の変化に応じて、地域住民や保護者等から、学校教育に対する多様かつ高度な要請や、開かれた学校運営を求める声が寄せられるようになっている」¹という時代状況がある。国は、第2期教育振興基本計画(2013年6月閣議決定)において、コミュニティスクールを全国すべての公立小・中学校の1割に設置することを目標にし、推進してきた。2015年4月の段階で、2389校がコミュニティスクールに指定されている。

2015年12月には、中央教育審議会『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について』(答申)が出され、学校と地域の連携・協働をさらに推進していくために、これからのコミュニティスクールの在り方について提言している。そこでは、「学校と地域が情報を共有するようになった」などのコミュニティスクールの成果とともに、「管理職や担当教員の勤務負担が大きい」というような課題も示されている。また、「任命権者の人事権が制約される」という声も紹介されている。このような課題も踏まえ、「現行の学校運営協議会の機能は引き続き備えることとしたうえで、教職員の任用に関する意見に関しては、柔軟な運用を確保する仕組みを検討」する等の新たな提案を行っている。

本稿で取り上げる長野県の信州型コミュニティスクールは、2013年に長野県教育委員会が提唱したもので、「これまで築き上げてきた学校と地域が連携して子どもを育てる取組を土台にして、新たに地域住民が①学校運営参画②学校支援③学校評価を一体的・持続的に実施していく仕組み」とされ、「学校と地域住民の協働による地域に開かれた信頼される学校づくりを進めます」²と記されている。先の中央教育審議会答申で課題とされた「教職員の任用に関する」事項は含めず、名称も学校運営協議会ではなく運営委員会としている。従来から行われている学校支援ボランティアの活動を土台にして運営委員会を組織し、①学校運営参画②学校支援③学校評価を行っていくとするものである。

従来からの学校支援ボランティアの活動を土台にして運営委員会を組織していること、「教職員の任用に関する」事項は含めていないことなどが、信州型コミュニティスクールの特徴であり、これによってコミュニティスクールを設置するハードルを低くし、より多くの学校にコミュニティスクールを設置して、学校と地域の連携・協働を推進していこうというねらいがあるものと思われる。信州では歴史的に社会教育、特に公民館活動が活発に行われており、公民館を拠点にした学校支援ボランティアの活動も行われてきた。こうした信州の歴史的特質を生かしたコミュニティスクールが長野県では施策化され、普及されてきた。信州型コミュニティスクールと言われる所以であり、そこには公民館活動の存在意義が大きい。長野県下では、2017年度末で100%の設置を目指しているが、2016年12月の段階では69%の設置率となっている。長野県内においても、信州型ではなく、文部科学省の言う学校運営協議会を設置している自治体もある。

本稿では、その中でも特に松本市のコミュニティスクールを対象に考察する。松本市は、飯田市と並んで、信州の中でも社会教育、特に公民館活動が住民主体で積極的に幅広く行われている地域として知られている。近年では、公民館を拠点にした地域づくりの活動をさらに発展させて、新たな地域づくりのシステムが構築され、健康・福祉・防災など、特に少子高齢社会に伴う地域課題の解決に住民主体、町会主体で取り組んでいる。公民館はその中で中核的な役割を果たしている³。

松本市では、公民館を拠点にして学校サポート事業がいくつかの地区で取り組まれてきたが、松本市のコミュニティスクールは、この学校サポート事業を土台に組織され、活動を行ってきた。そこでまず、学校サポート事業について考察していきたい。

2. 松本市の学校サポート事業

松本市教育委員会では、教育基本法の改正、社会教育法の改正を受け、学校と地域の連携・協働の重要性に鑑みて、2008年度から学校サポート事業を開始した。最初は文部科学省の学校支援地域本部の委託事業として、9地区を指定して取り組んだ。その後、2011年度から市単独事業として全地区で取り組み始めた。

その事業目的としては、まず学校の諸課題に対して地域が一体となってサポートするような地域づくりをしていくこと、そして地域とともに子どもを育てる開かれた学校づくり、という2つの点が挙げられている。つまり地域の教育力を底上げして、学校と地域がとも

に地域の子どもの育てていこうという発想が基本にあった。そのことを通じて特色ある地域づくりもできるのである。そこに公民館が関与することにより、公民館自体も活性化していくことが期待された。

学校の教師は転勤等があり、なかなか中心に座るのが難しいということもあり、地域資源を最もよく知っている公民館職員が学校と地域のコーディネーター役となって、学習・部活動、安心・安全の活動、環境整備という、主に3つの活動を中心に住民主体で行っている。具体的には、授業の講師、学習・部活動の指導、自然体験・農業体験、子どもの見守り、ヒヤリ・ハット地図づくり、学校の庭木の剪定、施設の点検・修理、花壇・畑づくりなどの活動を行っている。このような学校サポート事業は、公民館が中心となって、地域それぞれの事情に応じて弾力的に行い、公民館は、地域の人材を学校につなぐ役割を果たしている。地域には福祉ひろばなど関連する諸機関があるので、それらの諸機関をつなぐ役割も公民館が果たしている。

学校の側としては、地域での体験活動の機会が増え教育活動の充実につなげたり、教育環境の整備・安全が確保される、諸課題を地域と共有しながら解決に向け一緒に取り組む気運を高める、また、教師の社会的な視野が広がる、などの効果が期待されている。一方、地域の側としては、地域に誇りを持ち、地域の未来を担う子どもたちの育成の場となる、地域住民の学びの成果を学校サポートに生かすことができる、子どもを媒介にして地域住民がつながり、地域で子どもを育てる意識が高まる、この活動を通して地域の教育力の向上につながる、という効果が期待されている。

教育委員会としては、このような成果を期待しているのだが、現実にはそのように円滑に進むわけではない。後述するように、学校と地域がうまくかみ合って活動が進展している地区もあるが、学校と地域がうまくかみ合わない地域もあり、地区によって温度差がある。公民館職員の意識や学校教職員の意識も関係しているであろう。また、松本市の場合、小学校区と公民館区が必ずしも一致せず、たとえば開智小学校の場合、6つの公民館が関わっており、小学校と地区公民館との連携という点で一つの課題となっている。

教育委員会として、学校サポート事業費を予算化している。2016年度の場合、報償費が105万円、消耗品費が87万円、安全マップなどの印刷費が42万円、計上されている。それぞれの地区から計画を提出し、それに基づいて予算配分している。

また、生涯学習課を中心とした自主的な事業として、

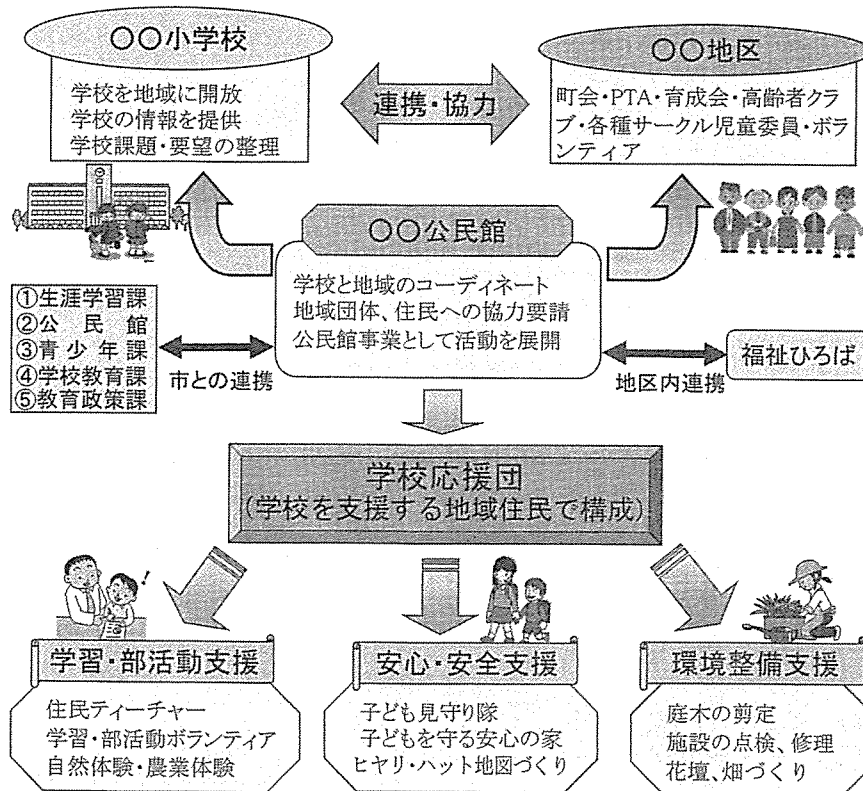
「地域と学校で育てる子どもの明日（ミライ）を考える会」を立ち上げて取り組んでいる。趣旨は、「子どもに関係する地域・学校・行政の関係者が集まり、子どもや地域・家庭・学校の現状を捉える中で、学習や情報交換を行い、それぞれの活動に活かす場とする」というものである。もともと、2011年度の第27回公民館研究集会で、「学校・家庭・地域で育てる子どもの明日（ミライ）」をテーマに分科会が開催され、翌年度に、その分科会に関わった職員が中心となって、「学校・家庭・地域で育てる子どもの明日（ミライ）を考える会」

が発足した。この会で活動推進リーフレットを作成し、公民館、学校に配布している。

その後も活動を継続し、2015年度にPTA関係者も参加して「地域と学校で育てる子どもの明日（ミライ）を考える会」が発足し、毎月1回、学校と地域の連携・協働に関する現状と課題、具体的な取り組み方法等について議論している。現在は、地域とPTA、放課後の居場所づくり、信州型コミュニティスクールという三つの分科会に分かれて検討している。

学校サポートシステムの概要 (学校応援団事業)

社会教育と学校教育が連携した新たな学校サポートシステムを構築



事業の特徴

この事業は“学校・家庭・地域”が連携し、地域全体で学校（子ども）を支援するものです。支援内容は全市統一されたものでなく、各学校と地区がお互いに熟議するなかで決めていきます。事業を推進することで、活力ある学校・地域を構築し健康寿命延伸をめざします。

図1 学校サポートシステムの概要
(松本市教育委員会『学校・家庭・地域で育てる子どもの明日』2012年より)

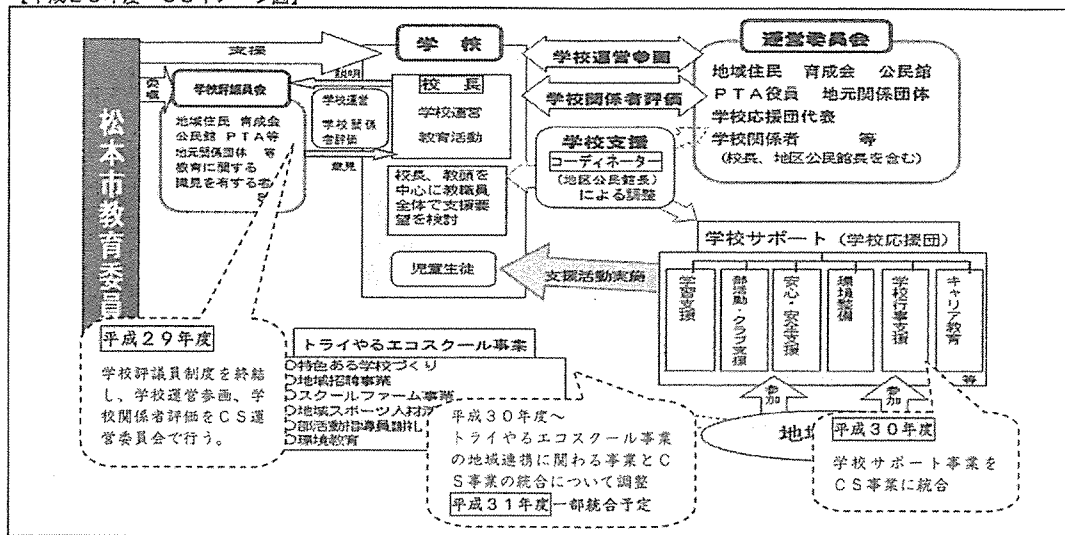
3. 松本版・信州型コミュニティスクール

長野県教育委員会が信州型コミュニティスクールを始めることになり、それを受けて松本市では2014年7月に松本版・信州型コミュニティスクールを導入することにした。松本版の特徴は、特に公民館を拠点とした学校サポート事業が積極的に行われていたという成果を土台にして、その上に信州型コミュニティスクールを導入し、学校と地域が一体となって子どもを育てる仕組みをつくり、地域とともにある学校づくりを目指すことを目的として設置された、という点にある。今、

策定している松本市教育振興基本計画の素案には、「学校と家庭と地域の連携」という項目の中に、「学校サポート事業の土台の上にコミュニティスクール運営委員会を設置し…」という文言が記述されている。

松本市も、学校運営協議会ではなく運営委員会を各学校に設置し、2016年3月に全小中学校に設置された。26小学校のうち24校、19中学校のうち15校、そして小中合同運営委員会が4校、合計43の運営委員会が設置されている。小中合同運営委員会は、小規模校と合併地区に置かれている。合同運営委員会が置かれて

【平成28年度 CSイメージ図】



【平成31年度 CSイメージ図】

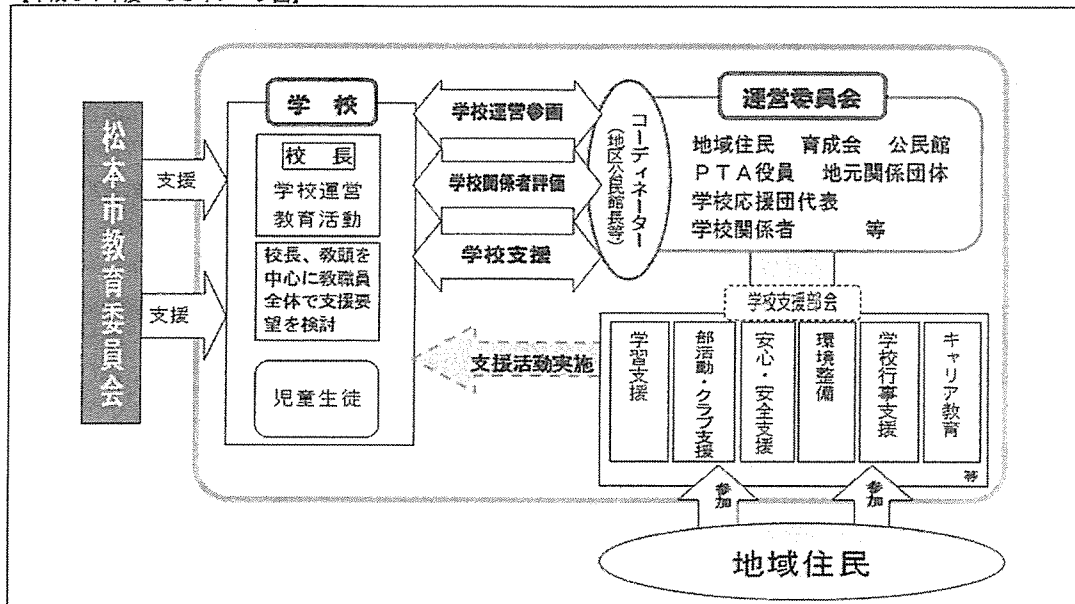


図2 松本型コミュニティスクールのイメージ
(松本市教育委員会「松本版・信州型コミュニティスクールの概要について」より)

いない地区では、小中の連携がとれるように配慮している。学校の窓口は主に教頭が担っており、ほかに地域連携係主任を設けている学校もある。2015年度から予算措置がなされ、報償費と消耗品費を合わせて268万円が支出されている。

運営委員会の機能は、信州型コミュニティスクールと同様、①学校運営参画、②学校支援、③学校関係者評価、となっている。学校関係者評価は、学校で行ったアンケート調査をもとに学校運営における成果と課題を明らかにする、というものである。定例会議は1年に2～4回開催されている。

運営委員会の構成員は、学校（校長、教頭他）、公民館（館長＝コーディネーター、主事他）、学校支援団体、学校評議員、PTA関係者などを含め、学校の実態に合わせて決定することとされている。学校長が委員を委嘱して、委員長と副委員長は学校関係者以外からの互選となっている。取り組みの事例については、2015年度に『地域で支える学校サポート事例集』として発行されている。また、新任の運営委員には、コミュニティスクールに関する説明会を開いている。

課題もいくつかあり、たとえば、教育委員会で実施している事業と地区で実施している事業とが重なっているということもあり、今後、調整が必要になっている。また、学校評議員と運営委員が重複していることもあり、2017年度に、学校評議員は運営委員会に統合して、運営委員会で一元化して住民の学校運営参画等を行っていくことになった。さらに、学校サポート事業もコミュニティスクールに統合する方向で検討がなされている。学校サポートと学校運営参画を一体的に行えるようにしたいという趣旨である。このような変更案については、住民の代表者を交えて検討会を開催したり、住民への説明会を開いたりしている。

こうした取り組みの中で、近年、中学校が地域に出かけていくという活動が見られるようになってきたという。たとえば中学生が地区の防災訓練や運動会などでスタッフの一員として行事を担ったりして、地域のリーダーとして育ち始めている、という新たな動きが見られる。

松本市のコミュニティスクールは、各地区に公民館があり、そこが拠点になって学校サポートが行われ、それが土台になって成り立っている。公民館の存在があってこそそのコミュニティスクールであると言って良い。

4. 寿地区の学校応援団とコミュニティスクール

寿地区は、松本市の南部に位置し、人口は約14500人、高齢化率は20%弱で、松本市の中では低い地区である。地区内にある寿小学校は、2016年度で839名、筑摩野中学校は740名で大規模校である。寿地区では、学校サポート事業を学校応援団と呼んでいる。松本市の中でも学校と地域の連携がうまく取れており、学校サポート事業が活発に行われている地区である。

松本市で学校サポート事業を始める前から、寿地区では地域住民がいろいろなかたちで学校に関わっていたという。その一つが、今でも続いている寿財産区の山林での里山体験学習である。当時のK公民館長が、寿小学校の旧学友林（ことぶききずな森）で体験学習をしませんかと、学校側に提案し、5年生を担当する教師が取り組むことにして始まったという。あるいは、しめ縄体験学習の講師を公民館で探して小学校に紹介する、ということもしていた。その時に教育委員会が学校サポート事業を始めることを聞き、公民館長と主事が、学校に関わっていた地域住民に声をかけて、2009年に寿地区学校応援団をつくったということである。昼間に発足の会を開いたのだが、60人くらいの住民が集まり、小中学校の校長も参集して、設立総会が開かれた。当時、子どもたちと地域を歩いて学ぼうという教師もいて、地域もそういう教師を積極的に受け入れるという素地ができていたという背景があり、寿地区に学校応援団がすんなりと成立したという事情がある。それは、地域住民が学校と関わるという意識を持ち、学校側も地域と関わることを前向きに考えていた、という当時の背景があったということである。

学校応援団の事務局は公民館と福祉ひろばが担っている。構成員は、町会長、町内公民館長、公民館委員会代表者、民生児童委員協議会、体育協会、ボランティアの会、健康づくり推進員、日赤・防災部、さと山クラブ、子ども会育成会、PTA、児童センター、福祉施設、財産区議会、しめ縄講師陣、クラブ活動講習陣、企業、子ども見守り隊、子どもを守る安心の家等である。

活動を進めるに際して、地域も学校も互いの自主性を尊重し拘束しない緩やかな組織とする、互いに自由に意見を言える関係をつくる、という約束がある。また、事業の記録を作成し、公民館報で情報を発信したり、学校応援団ニュースを年に2回発行し、地区に全戸配布している。このようなニュースを発行しているのは寿地区のみである。講師名簿も作成している。

学校の年度初めの4月に、職員会において、公民館主事が40分ほど学校応援団の活動と年間の計画を話

し、教師と年間計画について検討会を行う。これによって、新任の教師に理解を深めてもらうようにしている。この点も寿地区の特徴である。

実際の活動事例は、農業体験、里山体験学習、しめ縄体験学習、クラブ活動への講師派遣、障がい者福祉施設との交流事業、子ども達の文化祭、公民館事業への出演、保育園との交流、寿地区の郷土史研究会とめぐる地域探検（最近では教師の地域探検も行うようになってきた）、福祉ひろばでの桶太鼓、銭太鼓サークルとの交流、寿子ども見守り隊、登下校中の子どもの安全を守る活動、等が挙げられる。公民館長は、毎日、小学校を訪れ、簡単な打ち合わせを行っている。学校には、公民館長用のボックスが置かれ、その中に学校の情報を入れているとのことである。

このような活動を通して、多くの成果が見られるようになってきた。子ども達が元気にあいさつするようになった、活動に関わっている住民が生き生きと楽しむようになってきた、教師が地域と関わる中で地域について学ぶようになった、この活動がきっかけとなり地域の活性化と地域づくりが図られている、等である。

一方で課題も指摘されている。児童数が多いため、すべてのクラスに公平に支援することができない、公民館等の中心となっている機関や人が主導し、支援をしている住民の側から自発的な行動が起きる段階までには至っていない、今後、高校や大学とも連携していきたい、というような課題が挙げられている。また、学校側の課題としては、現在、地域連携担当職員を置いて、公民館、地域との窓口になっているが、今後、学年ごとに担当を置いてはどうかということが検討されている。

寿地区では、最近、さらに発展を遂げている。2015年度に中学校と連携して、「コミュニティスクールふたむら」を発足させた。小学生までは地域との関りがあるが、中学生になると地域から離れてしまうという課題が、どこの地区にもある。そこで、中学生が地域参画できる場として、寿地区、芳川地区が合同して「コミュニティスクールふたむら」を立ち上げ、活動を始めている。具体的には、中学生が地区行事や町会行事に、部活単位、有志、学校全体での参加に取り組んでいる。基本的に、当日は教職員は参加せず、地区の担当者が責任者となり、活動の支援を行っている。

この活動を行うに際して、公民館長がコーディネーター、中学校の担当教職員が事務局となり、連携を図っている。小学校の学校応援団事業との違いは、地域の側が少人数で動きやすい態勢で取り組んでいる点であ

る。具体的には、地域クリーン運動、寿地区駅伝大会、寿地区球技大会、町内一斉清掃、きずなの森フェスティバルの運営スタッフ、地区防災教室、夏祭りやハートライン祭りの手伝い、走ろう会、納涼祭、子連れコンサートの運営スタッフ等、多彩な行事に主体的に参画している。

学校支援が中学生にまで広がったことで、小学生で学んだことを中学生になって地域に還元することができる、小学生が中学生の活動の様子を見て、将来自分もあのようなことをしたいと思うようになる、といった変化が表れているという。また、中学生の活動が地域住民への刺激にもなっている。

しかし、このような活動に参加しない中学生もおり、中学生の意識に温度差がある。また、中学生は行事に参加するので、行事が終わると来なくなり、地域との交流に継続性がないという問題点も指摘されている。しかし、「コミュニティスクールふたむら」は始まったばかりであり、まだ発展途上にあると言って良いであろう。

ところで、寿小学校のコミュニティスクール運営委員会は、学校応援団のメンバーとかなり重なっている。評議員に加えて学校応援団の代表者が入っているというイメージである。会議は年に4回開催されており、学校運営について学校から説明があり、それに対して委員から意見を求める、という仕方で行われている。2019年度に運営委員会と学校サポートが統合されることになっているが、寿地区では既に実質的に統合されていると寿小学校校長は語っている。

おわりに

松本市は、開かれた学校づくりを目指す教育制度としてコミュニティスクールを整備してきた。信州型コミュニティスクールは、保護者や住民の学校運営への参画という点では緩やかな制度となっている。住民参画が弱いという批判も予想されるが、学校と地域、両者ともに負担感が少なく、柔軟に取り組めるという点では、信州の風土に合った制度なのかもしれない。特に松本型は、既述のように、松本市が長い間に培ってきた公民館活動を土台にして、まず学校サポートの仕組みがつけられ、その上にコミュニティスクールを立ち上げるという、無理のない制度設計をしている点に特徴がある。地域づくりにおける「緩やかな協議体」という言葉を借りれば、「緩やかなコミュニティスクール」と言うこともできるであろう。

コミュニティスクールといっても、現時点では、保

護者や住民の学校運営への参画ということよりも、学校支援に重点が置かれているように思われる。2019年度にコミュニティスクールと学校サポートが一元化されて、統一的に活動が行われることが検討されているのも、松本型コミュニティスクールの学校支援的性格の重さを表しているのかもしれない。寿地区取材して、現時点で既に、コミュニティスクールと学校サポートが一元化して活動がなされていると受け止めた。学校と地域との善き関係を築きながら、学校運営への地域参画も円滑になされていくのであろうと思う。公民館の活動の蓄積のある松本市だからこそ、現在取り組まれている地域づくりと関連づけて、松本型コミュニティスクールの今後の発展が期待される場所である。

註

1 中央教育審議会『新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後

の推進方策について』(答申) 2015年12月、p.13

2 長野県教育委員会「信州型コミュニティ・スクール学校向け資料」参照。<http://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/bunsho/documents/cs-gakkou.pdf> (2017年2月9日)

3 松田武雄『コミュニティ・ガバナンスと社会教育の再定義－社会教育福祉の可能性－』福村出版、2014年。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、松本市教育委員会生涯学習課・高橋伸光課長、金井稔課長補佐、学校指導課・横田則雄課長、松田真理指導主事、寿地区公民館・浅香一輝主事、寿小学校・小嶋和好校長、寿地区学校応援団顧問・御子柴宏氏、寿地区体育委員長・伊藤重次郎氏にご協力いただきました。お礼申し上げます。

Community School as Education System and School Support — Matsumoto-version Shinshu-type Community School —

Takeo Matsuda (Professor, Nagoya University, Japan)

Abstract

The purpose of this research is to discuss the present status and tasks of Matsumoto-version Shinshu-type community school and clarify the “uniqueness of Matsumoto” in community school. The reason why the community school of Matsumoto City was taken up for discussion is as follows: In Matsumoto City, social education and community center activity, in particular, are carried out actively, and at present, the city is approaching the creation of new system for regional development and activity based on community center. Therefore, this research discusses the “uniqueness of Matsumoto” of the community school in association with that.

Matsumoto City introduced the Shinshu-type community school. As its prerequisite, the activity of school support was organized based on community center and based on which community school was instituted. Therefore, the running of the community school of Matsumoto City is impossible without community center activity. The community school of Matsumoto City can function only when a good relationship between the community and school is established by school support project. At present, the school support program constitutes a very important part of regional development in connection with a new regional developed approached by the whole city

The author would like to discuss community school in connection with regional development based on community center, not only to grasp the community school as an education system for a mere open school.