

## 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—

小 山 忠 弘  
(ふるさと再生塾)

#### はじめに

新教育基本法の制定に伴い、地教行法、学校教育法、社会教育法など関連する法律が改定された。それに伴い文科省の各局は新たな施策や事業の実施に取り組み、生涯学習政策局は教育基本法第13条に関わる事業の一環として、学校支援地域本部事業を実施することとした。初年度は50億円という巨額の予算を確保し、都道府県教委を通じて受託市町村の掘り起こしに努めているが、市町村の反応は必ずしも積極的ではなく、現在は市町村による受託状況の格差が広がっている。子どもは社会の宝として、地域総ぐるみで育成に当たるという理念は、家庭、学校、地域社会において共通理解が図られているにもかかわらず、なぜ本事業が全市町村の中学校区で取り組まれないのか、その原因を明らかにするとともに、今後の拡充方策について述べる。

## 1. 学校支援地域本部事業の目的

文科省・学校支援地域活性化推進委員会の説明によると、学校支援地域本部のねらいは、社会がますます複雑多様化し、子どもを取り巻く環境も大きく変化する中で、学校が様々な課題を抱えているとともに、家庭や地域の教育力が低下し、学校に過剰な役割が求められるようになってきている。これからの教育は、学校だけが役割と責任を負うのではなく、これまで以上に学校、家庭、地域の連携協力のもとに進めて行くことが不可欠である。このため、教育基本法第13条（学校、家庭及び地域住民等の相互の連携協力）を具体化することが方策の柱であり、学校・家庭・地域が一体となって地域ぐるみで子どもを育てる体制を整えることであるとしている。

学校の状況に応じて地域ぐるみで学校の教育活動の支援が行われることによって、期待される効果として（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。（2）地域住民が自らの学習成果を生かす場が広がる。（3）地域の教育力が向上する。これらのことを踏まえた上で、学校支援地域本部は、それぞれの地域の教育機能を、地域住民の力をフルに活用しつつ、学校を中心に再構築しようとするものであるとしている。（下線は筆者）

## 2. 学校支援地域本部の設置状況

本事業は20年度開始22年度達成の3年間実施するもので、①運営協議会の設置（64地域：都道府県・政令指定都市）②実行委員会の設置（全国1800市町村）③学校支援地域本部（10000中学校区）を設置する予定である。文科省は20年度50億4千万円の予算を執行するため、都道府県・政令指定都市の教育委員会を通じて、受託市町村の掘起しを強く要請した結果、全国867市町村において、2,176の学校支援地域本部が設置された。本事業が学校現場や地域からの強い要請に基づく施策であれば、初年度で全国1800の全市町村が受託したはずであるが、48%に止まっている。21年度も7月現在の状況は、市町村

数で122,地域本部で139の伸びに止まっている。文科省が懸命の掘起しを図っているにもかかわらず,市町村が積極的に受託しない原因の考察が必要である。

### 3. 学校支援地域本部事業不振の原因

学校を中心に地域の教育機能の再構築を図ることが目的(下線部分)であるならば,これまでの各種答申が指摘してきた,連携・協力から融合へという理念を踏まえ,すでに神奈川県が平成11年度から実施して成果を上げている「地域との協働による学校づくり事業」のように,協働の観点に立った事業名にすべきであった。あるいは学校教育支援もしくは教育活動支援であれば,学校支援とは違ったニュアンスでの理解が得られたと思うが,「学校支援地域本部」という,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が,関係者の声から推測できる。

①学校現場からは,一般教員からは,「学校支援」という事業名は,自分たちの多忙な業務を緩和してもらうために,地域から同情的な支援を受けるのは,教員の不甲斐なさを認めた様なものだ。ほとんどの教員がこの事業の実施される背景を理解していない。

管理職からは,地域に「支援」をお願いするということは,自らの経営管理能力の弱さを,地域の人たちに補って貰うような感じで,割り切れないものがある。学校開放がなされないのは,学校の閉鎖性に言われているが,教育委員会が,住民のために開放するよう明確に指示するとともに,学校開放に相応しい環境条件の整備をすることが必要である。

②地域住民からは,自らの意志で主体的に学校の教育活動に参画するのではなく,あくまでも学校から依頼のあった内容や時期に,ボランティアとして協力するという補完の関係ではつまらない。また,これまで学校完全週五日制や総合的な学習の時間の展開において,学校と地域が一体となり,様々な知恵を出し合って組織も活動もうまく展開しているのに,新たにこの事業の展開マニュアルに基づく枠がはめられると,これまで築き上げてきたものが壊れてしまう。

- ③PTA関係者からは、学校支援地域本部事業の組織が作られることによって、これまでの学校との協働による積み重ねの実績が消滅し、PTAの存続に影響する。なぜ屋上屋を重ねるようなことをするのか理解に苦しむ。
- ④教育行政関係者からは、今日の財政状況では委託期間終了後、市町村独自で予算措置をしての継続は困難である。また、事業を受託することによって新たな組織作りから予算執行までの事務が繁忙になるが、県からの強い要請があるので、複数ある中学校のうち、1校程度受託している。
- ⑤学社融合推進の関係者からは、これまで答申等で引き継がれてきた融合の理念や、現場での融合の実践の積み重ねが崩れてしまい、地域は学校の補完的な機能しか果たせなくなる。

#### 4. 連係協力・融合から支援に後退した経緯

臨教審答申の基本的な考え方は、1次から4次答申まで、学校が主体的に「開かれた学校」づくりに取り組み、地域社会のためにいかに機能し、貢献するかということで貫かれている。特に3次答申では、「従来の学校教育に偏っていた状況を改め、『開かれた学校』への転換を促進し、家庭・学校・地域が相互に連携・融合するようなシステムを作ることが必要であるとしている。この時点で「融合」という表現がされており、臨教審委員の今後の学校教育のあり方に対する深く議論された結論と思われる。

このように、臨教審答申は、地域が学校をどのように支援するのではなく、学校が地域のためにどうあるべきかという観点で統一されている。特に3次答申の下線部分は、当時の文部省関係者が、わが国の教育改革における最重要事項であるという認識のもとに、関連する部署と横断的に連携・協力して取り組んで来なかった結果が、今日の学校支援地域本部事業という現場とのミスマッチになっている。4次答申の第4章に「生涯学習社会を実現していくためには、文部省と各省庁の施策・事業との連携・調整の強化を図る必要があり、この課題に最も責任を持つ省庁は文部省であることを自覚して、各方面に積極的に対応を行うべきである。また、各省庁においても、この観点から文部省との連携・協力を進めていく必要がある。」という明確な提言は、縦

割り行政による弊害の是正を指摘したものであることを、現在の文科省関係者は重く受け止めなければならない。

臨教審答申後の中教審答申においても、学校の役割機能についての基本的な考え方は、臨教審と変わっていない。「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(平成3年)では、学校教育が抱えている問題点を解決するためにも、社会の様々な教育・学習システムの相互連携の強化を提言、「21世紀を展望したわが国の教育の在り方について」(平成8年)では、完全学校週五日制及び総合的な学習の時間の実施に伴う、学校と地域の緊密な連携協力について全面的に提言している。

生涯審答申においても、「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」(平成4年)では、学校が主体的に教育機能を地域社会に広げることや関連機関・団体との緊密な連携協力を図るよう提言しているが、「地域における生涯学習機会の充実方策について」(平成8年)では、地域社会が学校に対して必要な支援を行うことは、学校教育の機能を高める上で特に大切である。として、学校に対する地域社会の支援という表現が初めて使われている。しかし一方では、学社融合の理念に立った事業展開について、「学社融合は、学校教育と社会教育がそれぞれの役割分担を前提とした上で、そこから一歩進んで、学習の場や活動など両者の要素を部分的に重ね合わせながら、一体となって子供たちの教育に取り組んでいこうという考え方であり、学社連携の最も進んだ形態と見ることもできる。」として、国の立場で初めて学社融合の定義もしているなど、答申全体の論理の一貫性がない。

また、「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」(平成10年)では、社会教育主事を通じた学社融合等の推進について、教員出身者が社会教育主事として社会教育の実務経験をし、学校に戻って活動することが望ましいことや、教育委員会が早急に学社融合の実をあげる体制づくりを図るとして、融合に対する前向きな提言をしている。

学社融合の理念は、子どもの豊かな人格形成を図るうえで最も望ましい教育体制であるという共通理解に立ち、各地域の特色や学校の実情に即した実践が定着しつつあったが、その流れを反転させたのは、生涯審答申「学習の成果を幅広く生かす一生涯学習の成果を生かすための方策について」(平成11年6月)からである。「地域に根ざした学校」にするためには学校をより開

かれた存在にするとともに、地域住民による多様な学校支援ボランティア活動の充実が重要であるとして、具体的な名称が挙げられている。

この答申を踏まえて同年9月に文部省が「～『教育立国』を目指して～教育改革プログラム」を策定したことによって、地域が学校を支援するという発想が決定的になった。その後の「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」（平成12年）では、「新しい時代に新しい学校づくりを」の中で、地域の信頼に応える学校づくりを進める、学校や教育委員会に組織マネジメントの発想を取り入れることや、新しいタイプの学校（コミュニティ・スクール等）の設置促進など、地域の主体性が強調される施策へと傾斜し、双方の主体性によって成り立つ学社融合の理念が大きく後退する。そして、中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」（平成17年）において、21世紀の学校は、保護者や地域住民の教育活動や学校運営への参画等を通じて、社会との広い接点を持つ、開かれた学校、信頼される学校でなければならない。として、学校運営協議会（コミュニティ・スクール）や学校評議員制度創設の布石が打たれる。

「学校支援地域本部」という具体的な名称を提言したのは、中教審答申「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）からである。「学校と地域との連携・協力体制を構築し、地域全体で学校を支え、子どもたちを健やかにはぐくむことを目指し、「学校支援地域本部」をはじめ、地域住民のボランティア活動等による積極的な学校支援の取組を促す。こうした取組の成果をすべての市町村に周知し、共有すること等を通じ、広く全国の中学校区で地域が学校を支援する仕組みづくりが実施されるよう促す。あわせて、民間団体を活用し、学校と地域住民や民間団体をつなぐコーディネーター育成の取組を促す。」として、今日の学校支援地域本部事業の実施内容がそっくり盛り込まれている。

わが国の国家百年の大計に立った人材育成の基本指針ともいべき臨教審答申がありながら、近年の文科省の教育政策は、ゆとり教育や総合的な学習の見直しに係わる指導要領の改訂など、教育内容の変更がしばしば行われている。また、中教審、生涯審で積み重ねてきた学社連携・協力から融合へという重要な理念が、継承されずに後退しているが、その一因と思われるのは、文部科学大臣がめまぐるしく替わるというわが国独特の政治システムにある。

そのたびに大臣の意向に沿った諮問を行い、答申を受けて新しい政策を打ち出して来るが、それを支える事務方のトップは、それまでの各種答申の内容を体系的・継続的に把握した上で、新規施策を構築するのであれば、直接児童生徒に関わる教育現場の不安と混乱は増幅するばかりである。

## 5. 学校支援地域本部事業の改善・拡充方策について

本来社会学的には、学校が地域を変え、地域が学校を変えるという相互関係が成り立ってきたはずである。近年においても、習志野市立秋津小学校の学校開放事業がその典型的な模範事例である。前述の神奈川県教委が「地域との協働による学校づくり」事業を展開して成果を上げている。そうした優れたモデルがありながら、今回の事業は、短絡的に杉並区立和田中学校の事例をそのまま全国に適用させようとしたことに無理があった。

今後文科省がこの事業を改善し、拡充していくためには、どちらか一方に主体性のある支援（連携・協力）の発想ではなく、学校・家庭・地域の3者それぞれに主体性のある融合の理念に戻すことが必要である。融合の根底にあるのは協働である。協働するためには①対等であること ②情報を共有すること ③お互いの知恵・技術・資金を出し合うこと ④責任を共有することなど、4つの要件の共通理解を図ることが必要である。

その上で、事業名を神奈川県と同じにするか、または、文科省の21年度概算要求の新規事業「学校・家庭・地域の連携協力推進事業」（183億9千万円）を「学校・家庭・地域協働事業」として、学校教育、社会教育が融合の理念に基づいて展開できる仕組を構築することである。そのためには、3年ごとに目先を変えた細切れの委託事業は止めて、かつて文部省が昭和57年度から都道府県に補助した「生涯教育推進事業」の補助金交付要綱の方法を復活すべきである。それは、何項目かを必須事業として指定し、あとは都道府県の実情に応じて必要な事業が選択できるようになっている。この方法に倣えば、現在文科省の各局がばらばらに実施している事業及び新規の類似事業を統括した実施要綱を作成し、市町村の実情に応じて柔軟に選択実施できるようにする必要がある。その中で、形骸化しつつある学校評議員制度、地域の新し

い学校といわれる学校運営協議会（コミュニティ・スクール）、学校評価なども一括して取り組むことが可能なシステムにしなければ、文科省の理念と教育現場の実態とは乖離するばかりである。

家庭・学校・地域の教育力が議論されているが、肝心なのは、常に「子ども起点」に基づく「人間関係力」をいかに高めるかということである。協働の理念のもと、緊密なネットワークを構築し、3者の役割・機能が緩やかに調和・統合されたなかで、地域が最も必要としている事業が展開されなければならない。人間関係力を養う優れた実践事例としては、平成10年度から兵庫県教委が中学2年生を対象に実施した「トライやるウィーク事業」（「長期地域体験学習」生産体験（農業、酪農など）、職場体験、福祉体験（病院・福祉施設）、ボランティア活動等を1週間行うなど、いわゆる中学生のインターンシップの先駆けである。）や通学合宿による地域住民の協力や世代間交流の実践などが挙げられる。国は、このような優れた事例を積極的に取り上げて、全国的な普及を図るための予算措置をするべきであって、各局が予算を獲得するため、競って目新しい事業を企画し、単品の定食メニューを矢継ぎ早に提供しているが、これまでの学校・家庭・地域に関わる各種事業は、都道府県・政令市や市町村が柔軟に選択実施できるバイキングメニューにするとともに、3年間の委託ではなく、一定の成果が上がるまで数年間は継続するなどの改善を図るべきである。

今後も教育基本法第13条に基づく事業の実施は必要であり、さらに充実発展させるためには、生涯審答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」において提言されているように、社会教育主事を通じた学社融合の推進を図るとともに、改正社教法第5条第15項、第9条の三2号関連事業を企画・立案する専門的指導者である社会教育主事の充実が急務であることから、国は、新規事業の予算化に優先して、人件費の1/2を負担する派遣社会教育主事制度を復活するべきである。社教法を改正しても、実態は市町村の社会教育主事が年々減少し、社会教育行政の衰退が顕著になっている。

#### 参考文献

- (1) 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-」(平成20年7月)
- (2) 臨時教育審議会 第1次答申～第4次答申(昭和60年～62年)
  - (3) 中教審答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(平成3年4月)
  - (4) 中教審答申「21世紀を展望したわが国の教育の在り方について 第1次答申」(平成8年7月)
  - (5) 生涯審答申「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」(平成4年7月)
  - (6) 生涯審答申「地域における生涯学習機会の充実方策について」(平成8年4月)
  - (7) 生涯審答申「社会の変化に対応した今後の社会教育行政の在り方について」(平成10年9月)
  - (8) 生涯審答申「学習の成果を幅広く生かす-生涯学習の成果を生かすための方策について-」(平成11年6月)
  - (9) 文部省「～『教育立国』を目指して～教育改革プログラム」(平成11年9月)
  - (10) 教育改革国民会議「教育改革国民会議報告-教育を変える17の提案-」(平成12年12月)
  - (11) 中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」(平成17年10月)
  - (12) 中教審答申「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)