

吉備国際大学研究紀要
(人文・社会科学系)
増刊号, 65-78, 2017

学校と地域の連携をめぐる政策展開過程の検討 -「チームとしての学校」の意義について-

倉知 典弘

Study on Policy of cooperation between school and community -about meaning of “school as team”

KURACHI Norihiro

Abstract

Now cooperation between school and community becomes main education policy in Japan. And now as arrival point of its policy, idea “school as team” is noted for improving management of school. In addition, in point of view of coordination between school and community, organization that coordinates school volunteers and education resources in community such as museum, library, and group supporting children.

In order to consider the meaning of “school as team” from the point of view of cooperation between school and community, some political documents were examined. Firstly, Basic Act on Education and School Education Act were examined. After 2006’s improvement of Basic Act of education, cooperation established by some laws. School volunteer have been referred since 1990s in lifelong learning policy, especially since experiencing learning was focused in education policy. School Counselor and School Social worker become to be paid attention as policy maker recognized that some kinds of education problem.

The idea “school as team” summarize some policy relating with cooperation between school and community or school management. And there are some problem in that policy. For example, because this policy depends on education resource in community, some area can’t get enough resource for education.

Key words : school as team, cooperation between school and community volunteer

キーワード : チームとしての学校 学社連携 ボランティア

1. はじめに

学校と地域社会の連携は以前から社会教育の領域で検討がなされてきた。伊藤真木子によれば、社会教育の連携論は「主に①1970年代以降、生涯教育論の基底をなすものとして議論されてきた学校教育と社会教育の連携—『学社連携』論の文脈、②1980年代半ば以降、生涯学習推進体制の具体化が図られるなかで議論された多様な学習機会提供主体の連携—『ネットワーク型行政』論の文脈、③1990年代半ば以降、行政改革の進行と市民活動の活発化のなかで議論される『行政と市民との協働』論の文脈、に整理」⁽¹⁾できるとしている。伊藤の観点に立てば、1970年代以降学社連携は絶えず問われ続けた政策課題であるといえる。しかし、現在展開している「学社連携」は、林剛士の言葉を借りるならば「学校教育から社会教育への歩み寄り」であり、「これまでとは異なるかたちでの『学社連携』『学社融合』の動きが展開されつつあるとみることができる」⁽²⁾とされる。

本論は、学校と地域社会の連携を主要答申を分析対象としながら、政策動向を検討し現在展開している学校と地域社会の連携の「新しさ」とその課題を明らかにしようとするものである。特に、2015年度に出された2つの中央教育審議会答申「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針について」と「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」⁽³⁾を中心に検討することで、今現在学校に政策として求められている学校と地域社会の連携の在り方を制度面に着目して明らかにする⁽⁴⁾。

本論ではまず現在法制化されている組織・機関の制度化の過程と制度の概要を地域社会の住民の参加と他領域の専門家の参加の2つに分けてその特徴を論じる。その後、2015年度に出された二つの答申の意図を概略的に論じ、その意義と課題を明らかにする。

2. 教育基本法と学校教育法にみられる地域・社会との連携

(1) 教育基本法にみられる地域・社会との連携

2006年に改正された教育基本法第13条には「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に努めるものとする」と学校と地域社会との連携が示された。この改正に関わる議論から学校と地域社会との連携に何が期待されたのか、教育改革の中での学校と地域社会の意味が政策上どのように捉えられたのかを検討する。

教育基本法の改正に関わる政策文書としては『教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—』（2000年12月22日）がある。同報告には「新しい時代にふさわしい教育基本法を」として、社会状況の変化などから「新しい教育のあるべき姿」を示したが、それにふさわしい教育基本法が必要であるとして「新しい時代を生きる日本人の育成」「伝統、文化など次代に継承すべきものを尊重し、発展させていくこと」「教育基本法の内容に理念的事項だけでなく、具体的方策を規定すること」の3点が示された。特に「新しい時代を生きる日本人の育成」の観点から「新しい時代における学校教育の役割、家庭教育の重要性、学校、家庭、地域社会の連携の明確化を考慮することが必要」として、教育基本法の中で「連携」の必要性を明確化することを求めた。

2003年に示された中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画のあり方について」では、旧教育基本法が制定された戦後間もないころから、国際的・国内的な社会情勢が大きく変わり「国民の意識も変容を遂げ、教育において重視すべき理念も変化して」おり、「現在直面する危機的状況を打破し、新しい時代にふさわしい教育を実現するためには、具体的な改革の取組を引き続き推進するとともに、今日的な視点から教育の在り方を根本までさかのぼり、現行の教育基本法に定める普遍的な理念は

大切にしつつ、変化に対応し、我が国と人類の未来への道を拓（ひら）く人間の育成のために今後重視すべき理念を明確化することが必要である」と述べ、「国民一人一人が、国家・社会の形成者、国際社会の一員としての責任を自覚し、主体的に教育の改革に参画するとともに、社会全体での取組を推進することにより、新しい時代の教育の実現を目指す必要がある」と、国民全体を巻き込んだ教育の実施を求めた。そして、「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成を目指す観点から、「教育基本法を改正すること」が必要として「信頼される学校教育の確立」「知」の世紀をリードする大学改革の推進」「家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の推進」「公共」に主体的に参画する意識や態度の涵（かん）養」「日本の伝統・文化の尊重、郷土や国を愛する心と国際社会の一員としての意識の涵養」「生涯学習社会の実現」「教育振興基本計画の策定」が「教育の理念や原則」として掲げられた。「家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の推進」は以下のようにある。

「家庭は教育の原点であり、すべての教育の出発点である。家庭教育の重要性を踏まえてその役割を明確にするとともに、学校・家庭・地域社会の三者が、緊密に連携・協力して子どもの教育に当たるという視点を明確にする。」

前段は教育基本法第10条として結実したものであるが、学校や地域社会の連携が家庭教育と合わせて主張されたことに留意をしておきたい。

(2) 学校教育法にみられる地域・社会との連携

教育基本法の改正に合わせて学校教育法の改正も行われた。特に教育基本法第2条に教育の目標が加えられたこともあり、義務教育の目標にはその教育基本法第2条の規定が反映されている。そして、その第21条に示された目標を達成するための教育活動に対する留意事項として第30条に「基礎的な知識及び技能を習得」「課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現

力その他の能力」の育成、「主体的に学習に取り組む態度を養うこと」と示され、第31条には「児童の体験的な学習活動、特にボランティア活動など社会奉仕体験活動、自然体験活動その他の体験活動の充実」が努力目標として加えられ、「社会教育関係団体その他の関係団体及び関係機関との連携に十分配慮しなければならない」と地域との連携が明確に規定された。教育活動、特に体験活動の実施においては地域社会との連携が不可欠であるという認識が法令上確認された。これは学習指導要領の改訂の際に「生きる力」の形成のために体験活動が重視されるようになったことを反映したものである。このように地域との連携が強く主張される背景には学力観の変化とそれに伴う教育方法の変化がある。

加えて、学校と地域社会との連携を図るために学校情報の提供が規定され、学校教育法施行規則には学校評価の「学校関係者評価」が努力義務規定として加えられた。これは、後述する学校評議員制度や学校運営協議会制度にみられるような学校のソーシャルガバナンスを志向する制度であり、他者の眼差しを学校に向けることによって学校の在り方を変えていこうとする方向を指し示すものである。

(3) 社会教育法の改正と学校との連携

学校教育法の中に地域社会との連携がうたわれる一方で、学校の重要な連携先となる社会教育施設や団体の活動を規定する社会教育法においても学校との連携が定められた。国及び地方公共団体は、「社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営、集会の開催、資料の作製、頒布その他の方法により、すべての国民があらゆる機会、あらゆる場所を利用して、自ら实际生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成する」（第3条第1項）際には、「社会教育が学校教育及び家庭教育との密接な関連性を有することにかんがみ、学校教育との連携の確保に努め、及び家庭教育の向上に資することとなるよう必要な配慮をするとともに、学

校、家庭及び地域住民その他の関係者相互間の連携及び協力の促進に資することとなるよう努めるものとする」(第3条第3項)とする規定がそれである。この第3項の規定は2008年改正時に加えられているが、これは教育基本法の改正を受けると同時に学校教育における体験活動の重視の方向を受けて追加されたものである。

このような傾向を見ると地域社会及び社会教育と学校教育との連携の法制化は学校教育改革に引っ張られていく形で展開していることが自明である。

3. 地域・社会との連携の制度

(1) 教育活動への参加

1) 地域の社会教育関係団体

地域における教育支援の団体としては古くから少年団やボーイスカウト等の社会教育関係団体が存在している。しかし、その社会教育関係団体の活動状況は近年停滞を余儀なくされている。例えば、PTAは、「学校に在籍する幼児、児童、生徒若しくは学生の保護者及び当該学校の教職員で構成される団体又はその連合体」(PTA・青少年教育団体共済法第2条)と定義される社会教育関係団体であるが、任意の団体であるにもかかわらずほぼ強制的に参加させられている実態があり、保護者から強制的参加に対する不満が寄せられている。加入が任意であるにもかかわらず、強制的に加入させられるような現状も当然問題であるが、保護者世代がそのような活動を忌避しているという現状を表していることに注目すべきであろう。青少年団体にしても集団主義的な活動よりも個別の活動を重視する傾向があることが指摘されており、社会教育関係団体や社会教育行政はこのような状況に対応することが求められている。学社連携を行う際にも、この傾向をしつかりと認識したうえで、集団形成を考えることなどが要求されよう。

2) (学校) 教育ボランティア

以上のように、既存の集団主義的な活動が停滞する一方で、自由な意思による集団形成は進められている。その端的な例がNPOをはじめとするボランティア団体である。個人のボランティア活動が組織化されたボランティア団体は、ミッション(社会的使命)を自覚した行動を先駆的に行う団体である。学校の教育もこのようなボランティア活動の存在を前提としている。

ボランティア活動は、1990年代から教育政策の中で、特に生涯学習振興行政の観点から注目されている。「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(1991)において、生涯学習社会への対応としての学校教育改革への視座を提供するという観点から生涯学習の成果を社会参加へとつなげ、そこから自己実現へつなぐという考え方が取り上げられボランティア活動の活性化が主張された。「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」(1992)では、ボランティア活動を①自己開発・自己実現という生涯学習につながるボランティア、②学習成果の活用、深化のための実践としてのボランティアの2つの側面から検討し、積極的に支援する方向性を示した。また、この答申では家庭、地域、社会教育施設での体験活動の重視といった後の学習指導要領にも示される事項が述べられた。「地域における生涯学習機会の充実方策について」(1996)では、小中高の地域への開放として地域の人材の学校教育への活用という形で学校の教育活動へのボランティアの活用の方針が訴えられた。同年の「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(1996)では新しい学校教育のあり方を提言するとして新しい学力の見方即ち「生きる力」を提起した。「生きる力」とは「いかに社会が変化しようと、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力であり、また、自らを律しつつ、他人と共に協調し、他人を思いやる心や感動する心など、豊かな人間性」のことであり、この力を育成するための教育環境整備のために学校・家庭・地域の連携を提起した。そこでは、「地域社会の中で大

人や様々な年齢の友人と交流し、様々な生活体験、社会体験、自然体験を豊富に積み重ねること」を「ゆとりある生活」と名付け、学校以外の体験を促進することが求められた。1999年には生涯学習の成果を生かすためのシステムの提言することを目的とした答申「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」が出された。学習成果を生かす側面として個人のキャリア開発・ボランティア活動・地域社会の発展の3つをあげて論じている。ボランティア活動に関していえば、ボランティアの人間相互の関係性がまちづくりに大きな影響を与え、結果地域社会の発展するとしてボランティア活動をとおした生涯学習に基づく地域社会の創造・再生への視点を改めて評価している。この答申は社会教育施設におけるボランティア活動を評価した答申ではあったが、地域づくりと生涯学習の関係性とその意義を高く評価し、ボランティア活動が地域を活性化することを教育行政の中で評価した点で学校教育におけるボランティアの役割の評価ともつながっていく。「生活体験・自然体験が日本の子どもの心をはぐくむ」(1999)では、子どもの道徳性の向上と様々な体験活動の関連性を指摘した上で、体験活動の促進を図るという目的のもと、政府全体での連携や民間企業との連携により地域の子どもの体験機会を広げること、地域の子どもの遊び場をふやすこと、情報提供や相談事業の充実を通じて地域社会における子どもたちの体験活動などを支援する体制をつくること、子どもたちの活動を支援するリーダーを育てることが提言された。地域で子どもたちのためのボランティアの育成を道徳教育の観点から提言したものである。2000年代に入っても教育活動におけるボランティア活動に言及する答申は繰り返し出されている。2002年の中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」では初等中等教育段階の児童生徒のボランティア活動の促進を地域との連携によって進めることが触れられている。この答申は、ボランティア活動が奉仕の精神を高めるとする道徳教育

の側面を持ったものであるが、それを保護者や地域の関係者のボランティアなどで実現していこうとする点で教育活動への参加論の一環として捉えられる。

以上のように生涯学習と密接な形で捉えられたボランティア活動が学校内でも展開されることで、学校という空間が生涯学習の空間として再組織化されていく側面が政策文書からも確認できる。それは、2008年に出された中教審答申「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会を目指して～」における知の生産図式からも確認できる。

3) 「学校支援地域本部事業」

2006年に実施された教育基本法の改正によって地域社会との連携が定められたことを受けて2008年度より開始されたのが学校支援地域本部事業である。

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)には学校支援本部事業のねらいとして①学校や地域の教育活動の充実②地域住民の学習成果を生かす場の拡大③地域の教育力の向上の3点を挙げている。特に、①についてはa.教員の業務を削減することで教育活動に専念できる状況を作ることb.多様な経験の機会が増える等学習活動の充実、部活動の充実等きめ細かな教育につながる、c.子どもの地域やボランティアに対する理解の向上が期待できるとしている。

学校支援地域本部は、実際に支援活動を行う「学校支援ボランティア」、そのボランティアの連絡調整など「学校支援地域本部の中核的役割」を担うことが期待されている「地域コーディネーター」、支援の具体的な方針などを検討する「地域教育協議会」によって構成される。「地域教育協議会」は地域の実情に応じて委員を選び、設置場所として学校の余裕教室や地域の公民館に置くことが触れられている。

この本部が2010年段階で全国に2540作られ、小学校

約5900校中学校約2600校が対象となっている。自治体数で言えば、1005市町村に上りおおよそ1/3が本部を設置している。さらに、文部科学省が2010年度に実施した調査によれば、「地域の参加による教育課程の充実」、「体験学習等の受入先の確保」といった教育活動に有効な結果が見られる。また、コーディネーターと打ち合わせを行うなどの活動が教員に対してポジティブな影響を与えていると評価されている。一方で「子どもと向き合う時間」や「授業準備にかかる時間」が増加している訳でもないことから教員に対する負担も大きいことが予想される。

(2) 学校運営への参画の仕組み

1) 学校評議員制度

教育基本法において地域社会との連携が規定される時期には多様な地域社会の意見を反映させた学校を作り出す組織が制度化された。学校評議員はその初期のものである。この学校評議員は、1998年中央教育審議会答申「我が国の地方教育行政の今後の在り方について」で定められたものを2000年の学校教育法施行規則の改正で導入したものである。同答申では「学校内での意思形成過程と職務執行過程が不透明で責任の所在が明らかでないことや、学校が地域の教育機関であるという認識が教職員に徹底していないことなどから、保護者や住民から十分信頼されていない」「学校が外部に対してとかく閉鎖的であり、家庭や地域との連携が十分でない」といった指摘があることをまず述べる。その指摘に対応するために「学校を開かれたものとするとともに、学校の経営責任を明らかにするための取組が必要である。このような観点から、学校の教育目標とそれに基づく具体的教育計画、またその実施状況についての自己評価を、それぞれ、保護者や地域住民に説明することが必要である」と学校評価などの情報提供の必要性を規定することを求めるとともに「より一層地域に開かれた学校づくりを推進するためには学校が保護者や地域住民の意向を把握し、反映すると

もに、その協力を得て学校運営が行われるような仕組みを設けることが必要」として「学校外の有識者等の参加を得て、校長が行う学校運営に関し幅広く意見を聞き、必要に応じ助言を求めため、地域の実情に応じて学校評議員を設ける」ことを求めた。

学校評議員は、学校教育法施行規則第49条に規定されているが、学校の設置者が任意に設置することが出来るもので、学校評議員は「当該小学校の職員以外のもので教育に関する理解及び識見を有するもののうちから、校長の推薦により、当該小学校の設置者が委嘱する」ことになっている。また、「学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べるができる」とされ、校長の諮問機関としての位置づけである。その意味では必ずしも地域住民の参加を促すものではない。しかし、学校外部の意見を学校経営に取り入れていくための制度の一つとして2012年の段階で公立学校の約80%に設置されるなど積極的に取り入れられた。しかし、後述する学校運営協議会制度の成立により学校運営協議会の設置を機に学校評議員を廃止する学校も出ており、その位置づけは変化しつつある。

2) 学校運営協議会

上述した学校評議員が有識者による校長の諮問機関であったのに対し、より権限を持たせたものが学校運営協議会である。学校運営協議会の導入に関わる議論は2000年「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」の中で「新しいタイプの学校（“コミュニティ・スクール”等）の設置を促進する」として以下のような提案がなされたのが本格的な議論の最初である。「地域独自のニーズに基づき、地域が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”）を市町村が設置することの可能性を検討する。これは、市町村が校長を募集するとともに、有志による提案を市町村が審査して学校を設置するものである。校長はマネジメント・チームを任命し、教員採用権を持って学校経営を行う。学校経営とその成果のチェックは、

市町村が学校ごとに設置する地域学校協議会が定期的に行う」。この提言は翌年の21世紀教育新生プラン「学校、家庭、地域の新生一学校が良くなる、教育が変わる一」の中にも「新しい時代に新しい学校づくりを」という形で挙げられ、政策過程に上った。

2001年には総合規制改革会議提言として「新たなタイプの公立学校である「コミュニティ・スクール(仮称)」の導入」が取り上げられ、その制度化が提案された。その際、「初等中等教育における公立学校システム」で提供される「教育サービス」の質が、「全国一律となりがちであり、地域や学校ごとのニーズにこたえられていない、学校の自律性や責任体制も欠落しがちであるなど、不十分であるとの意見がある」として「地域の特性やニーズに機動的に対応し、一層特色ある教育活動を促すためには、公立学校全体を一律に競争的環境下に置くというよりも、地域との連携、裁量権の拡大と教育成果等に対する厳格なアカウンタビリティを併せ持つ、新たなタイプの公立学校「コミュニティ・スクール(仮称)」の導入が有効である」とされた。学区選択制などの競争原理による改革だけではなく、地域との連携を促進することで学校を改革しようとする議論であった。2002年の規制改革推進第3次提言「新しいタイプの学校運営に関する調査研究実践事業」の実施、構造改革特区第2次～4次提案など矢継ぎ早にコミュニティスールに関する提言・事業実施などが行われ、2004年中央教育審議会答申「今後の学校の運営の在り方について」において学校運営協議会制度の導入の基本方針が最終的に提言された。同答申では「都市化の進行等に伴い、多くの地域でかつての地縁に基づく地域社会が変容し、「地域の学校」という考え方が次第に失われてきた」が、「保護者や地域住民の側に、自らが学校の運営に積極的に参画することによって、自分たちの力で学校をより良いものにしていこうとする意識が生まれつつある」状況を受けて、「学校は地域社会を基盤として存在するものである」ことを改めて確認する。そして、「従来は公的部門が単独で担っ

てきた分野についても、住民等に参画を求め、その力を生かすことによってより良い成果を実現していこうとする動きが顕著となりつつある」と、社会教育などの他領域で進展した市民参加に向けた改革と同じ流れの中に「公立学校の運営に保護者や地域住民の参画を求めることにより、学校を内部から改革しようという考え方を位置づける。そして、このような市民参画のための具体的な仕組みとしての学校運営協議会の制度化を求めたのである。そして、学校運営協議会は2004年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教法)の改正により法制化された。

学校運営協議会は、教育委員会が公立学校に設置することが出来る機関で、学校の運営に関して協議する機関である。学校運営協議会の委員は、地域の住民、生徒児童幼児の保護者、教育委員会が必要と認める者が選ばれ、教育委員会が任命する。校長は学校の運営教育課程の編成などの基本的な方針を作成して、学校運営協議会の承認を得ることが必要になる。加えて、学校運営協議会は学校の運営に関する事項などについて教育委員会と校長に対して独自に意見を述べる事が出来る権限が付与されているとともに職員の採用や任用について職員の任命権者に意見を述べることもできる。このように学校評議員と比べると、保護者や地域住民の意見が直接伝えることが出来る権限や学校運営の地域住民・保護者のチェック機能が強められており、より地域住民や保護者のニーズが学校運営に反映されやすい制度となっている。ともすれば閉鎖的であると指摘されている学校であったが、このような制度を設計することにより、地域のニーズを通じた学校の教育や学校運営を改革していこうとするものである。と同時に、学校運営への参画を制度として保障することによって、学校への市民参加を促すものとしても期待されている。学校運営協議会は積極的な展開が図られ、2013年に制定された第2次教育振興基本計画では2017年までに3000校への導入を目指した。2016年の段階で幼稚園109園、小学校1,819校、中学校835校、義

務教育学校7校、高等学校25校、特別支援学校11校の合計2,806校が学校運営協議会を設置したコミュニティスクールとなっている。なお、全国で79の市区町村教育委員会が設置する小中学校全てをコミュニティ・スクールに指定している。

4. 他領域の専門職の学校への参加

(1) 学校における「問題行動」と専門職の必要性

以上のように地域住民の参画による学校改革の取り組みは着実に進められてきたと考えられるが、学校における問題は地域住民の力だけではいかんともしがたい問題も多い。毎年実施される「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」の2015年の速報値をみても、児童生徒の暴力行為の認知件数は5万件を超え、いじめの認知件数も2万5000件を数える。不登校も大幅な減少をみることはなく推移している。このような学校内の問題だけではなく、児童虐待や「子どもの貧困」のように家庭の事情が学校における学習に反映されてしまう状況も近年注目されるようになってきた。東日本大震災などでは被災した児童生徒が心理的外傷など心に傷を負ってしまった事例も報告されている。このような深刻な課題を抱えた児童生徒やそのような児童生徒を抱えた学校では、専門的な知識や技能を持った人材のサポートが必要となってくる。そのため、近年の様々な答申や通知などでは専門職を積極的に学校運営に参加させる仕組みの構築を行っている。専門職の協力により児童生徒のケアや保護者に対するケアを行うだけでなく、教職員の日常の学校運営や教育活動のサポート或は支援を行うことが求められている。

本論では、専門職の中でも主にスクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーに着目する。というのも、2016年閣議決定「ニッポン一億総活躍プラン」等においてその充実が計画されており、今後も学校に大きな影響を与える専門職となりうると考えるためである。ここでは教育相談等に関する調査研究協力者会

議「児童生徒の教育相談の充実について～学校の教育力を高める組織的な教育相談体制づくり～」(2017年)を参考に検討する。協力者会議の報告では、従来の事後の関与だけではなく、予防的措置などにもスクールカウンセラー及びスクールソーシャルワーカーの関与を求めており、生徒指導に関わる全領域について外部の専門家によるサポート体制の構築を求めている。

(2) スクールカウンセラー

日本におけるスクールカウンセラーの嚆矢は1995年に立ち上げられた「スクールカウンセラー活用調査研究委託事業」である。先述した多様な教育課題に対して心の面から対応を行う存在であり、臨床心理士などの心理の専門職がスクールカウンセラーとして配置されることになっている。カウンセリングマインドは教員に必須の態度であると考えられるようになってきたが、カウンセラーが持つ専門的力量は学校の教員が一朝一夕に身に付けることが出来るものではない。そのため、カウンセラーの配置が積極的に進められた。

協力者会議の答申によれば、スクールカウンセラーの問題に対する介入の仕方は「未然防止、早期発見及び支援・対応」として「児童生徒及び保護者からの相談対応」「学級や学校集団に対する援助」が「学校として認知した場合又はその疑いが生じた場合、災害等が発生した際」の対応としては、「児童生徒及び保護者への助言・援助」「教職員や組織に対するコンサルテーション」が挙げられている。児童生徒に限らず、保護者や教職員に至るまでカウンセリングや観察・アセスメントの手法を用いながら、学校と協力して内面のケアを行う体制を構築することが求められる。

(3) スクールソーシャルワーカー

スクールカウンセラーに対し、スクールソーシャルワーカーは2008年に「スクールソーシャルワーカー活用事業」によって学校に配置されるようになった。スクールカウンセラーと比べると若干配置が遅い。学校

の問題をソーシャルワークの観点から取り扱うことが求められている。社会福祉の専門職がその任につくのが望ましいが、実際は教育経験を有するものとしているなど多様である。ソーシャルワークは、問題を個人の病理現象として捉えるのではなく、問題の根本を環境と対象者の不適合として捉える点が特徴的である。そのため対象者のエンパワーメントを図るだけでなく、対象者と環境の双方の調整を図るものである。そこには環境との折り合いがつけば、人間は変わっていくことが出来るとする可能性への信頼及び人間尊重の精神が存在している⁶⁾。このようなソーシャルワークの精神も学校教員の資質及び考え方として尊重されるべきものである。しかし、具体的な手法などは専門職に任せるべきものであるため、ソーシャルワーカーの導入がすすめられている。

協力者会議の答申概要によれば、スクールソーシャルワーカーの問題に対する介入は「未然防止、早期発見及び支援・対応」として「地方自治体アセスメントと教育委員会への働き掛け」「学校アセスメントと学校への働き掛け」、「学校として認知した場合又はその疑いが生じた場合、災害等が発生した際」の働きかけとして「児童生徒及び保護者との面談及びアセスメント」「事案に対する学校内連携・支援チーム体制の構築・支援」が挙げられている。子どもの貧困への対策が政策的な課題に上る中で、学校は貧困対策のためのプラットフォームとして位置づけられている。そのため、今後このスクールソーシャルワーカーの役割は重要視されてくるだろう。

(4) 専門職の導入と学校改革

以上2つの専門職をみてきたが、この二つの専門職の特性を鑑みると以下のようなことが指摘できるだろう。まず、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーは教員や地域住民によって対処困難な状況に対して専門的力を発揮してサポートする役割が第一義的にあること。次に、両者の専門性の核となるも

のは、教員が備えるべき資質と密接に関連するため、教員の資質向上のための役割が期待されていること。最後に、専門的な力量を用いた診断、アセスメント、対処を通じて学校運営の改革を進めること。このように専門職の導入は学校改革の要である。

5. 2015年答申にみる地域と社会との連携

以上のように地域社会との連携や地域住民の参加は、学校の補佐としての役割だけではなく、閉鎖的とされた学校の外部からの変革を志向するものであった。このような方向性が現段階ではどのような形で成立しているのか。2015年二つの答申を検討して明らかにしておきたい。

(1) 中教審「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針について」の検討

1) 「まち・ひと・しごと創生法」と学校と地域社会の連携

同答申の最も特徴的な点は学校という機関を「地域創生」と結びつけたことにある。「まち・ひと・しごと創生法」(2014年)第1条には「それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持」するために「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」が必要であるとして地域創生政策と学校教育の変革が連動するものであることが示されている。学校が地域社会の創生(再生)の役割を期待されるようになったのである。そのために、学校が地域社会と連携することによって地域を作り出していくことが重要であるとしたのが本答申の意図である。

このような役割を期待される学校と地域社会の連携はいかなるものなのか。答申では「これからの学校と地域の目指すべき連携・共同の姿」として①地域とともにある学校への転換②子供も大人も学びあい育ちあう教育体制の構築③学校を核とした地域づくりの推進の3点に求める。①は従来の「地域に開かれた学校」から一歩進んで地域の人たちと目標やビジョンを共有

して子どもたちを育てることを意味しており、②は関係諸機関や団体がネットワークを構築することで地域全体で学びを展開していくことであり、③は学校を核として地域の将来を担う人材を育成し、自立した地域社会の基盤構築を図ることとされている。そのために本答申が改革の対象としたのが、学校運営への地域住民の参加を促す学校運営審議会と学校活動への参加をコーディネートする学校地域本部事業の2つである。

2) 学校運営協議会の改革

学校運営審議会は先述したように地域住民の意見を反映した学校運営を行うための仕組みであった。本答申ではその役割は基本的に継続することが指摘され、かつ「学校を応援し、地域の実情を踏まえた特色ある学校づくりを進めていく役割を明確化する必要」があるとしている。同答申で触れられているように学校が抱える課題は地域等によってさまざまであり、かつ複雑化・困難化したものである。その対応ためには継続した地域社会との連携協力が必要である。そのことから、学校運営協議会がより積極的に学校と地域社会との連携を促すために「学校支援に関する総合的な企画・立案を行い、学校と地域住民等との連携・協力を促進していく仕組み」を整備することを求めている。学校運営に関していえば、従来のチェック機能や意見具申の機能は残しつつ、「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」するなど地域住民の意見により柔軟に対応できる仕組みを作ることが求められる。一方で、教員組織の改革などにより強化されてきた校長のリーダーシップを発揮できるようにするという観点から「協議会の委員の任命において、校長の意見を反映する仕組みとする必要」としている。

さらに答申では「全ての公立学校がコミュニティ・スクールを目指すべき」と積極的な推進が可能となるような制度設計を求めている。そのために、財政的支援や研修を行ったりするなど質の向上のための方策、

コミュニティスクールに関する啓発などを進めることが求められている。そして、コミュニティスクールの推進のために都道府県や市町村にはビジョンを明確にし、教職員の研修を行うなどの義務が付与される。

従来の制度よりも地域との連携を志向した仕組みを要求しており、イメージ図などを参考にすると学校運営協議会の委員が地域コーディネーターや統括コーディネーターとして地域との連携に積極的に関与することが求められている。学校運営協議会を通じた地域住民の学校参画の促進が強調されていることが特徴的であるといえるだろう。ただし、校長のリーダーシップの反映を図るなど、地域住民と学校との間に従来の制度とは異なる関係性が生まれたことには注意が必要であろう。これは、学校運営協議会が果たすべきチェック機能などを委員の選任の過程で弱めてしまうリスクをはらむためである。

3) 地域学校協働本部の設置

答申では今後の「地域における学校との協働体制の今後の方向性」は、『支援』から『連携・協働』、『個別の活動』から『総合化・ネットワーク化』へと表現される。これは、従来の学校支援本部事業の実践は個々の活動ごとにコーディネートされているため活動相互の連携が十分ではなく、コーディネートの役割を特定の個人的力量に頼っており、持続可能な体制とはなっていないという認識がある。地域の教育力を向上することで持続可能な地域社会を作ることの必要性がある中で、従来の学校支援地域本部事業の枠組みを越えて「地域学校協働活動」として積極的に推進することが求められる。この「地域学校協働活動」の中心的組織として「地域学校協働本部」を設立する。この「地域学校協働本部」には①コーディネート機能、②より多くの地域住民の参画を得た多様な活動、③持続的な活動の3要素が必須であるとする。この地域学校協働本部は「社会教育のフィールドにおいて、地域の人々や団体により『緩やかなネットワーク』を形成した任

意性の高い体制」である。ここにおいて改めて地域における教育活動である社会教育の意味が改めて求められることになる。また、持続的な活動を行っていくためには、中核となる「地域コーディネーター」や「統括的なコーディネーター」の配置や機能強化が必要不可欠となってくる。そのため人材育成や質保証のための仕組みが必要不可欠である。そのため国が「コーディネーターの役割・資質等について明確化」して全国的な基準を作成することが求められる。コーディネーターの配置や研修の充実が市町村の教育委員会にゆだねられる仕組みがとられることとなる。

この「地域学校協働本部」は従来の地域支援本部事業の発展形としてイメージされており、地域社会における教育資源のネットワーク化のさらなる進展を求めるものである。また、「地域学校協働本部」となることにより、学校からの依頼に応じてボランティアをコーディネートするというだけではなく、地域学校協働本部の側から積極的に活動を提案するなどの「連携・協働」を進めようとしており、従来の仕組みよりも地域の意見や教育実践を取り込みやすい仕組みになっている。ただし、この活動が継続的になされていくためには、やはり「コーディネーター」の力量形成がいかになされていくかという点が決定的に重要であり、またボランティアを積極的に導入するという形式をとっている以上、地域におけるボランティア活動の状況が成否を左右することになる。その意味で地域間における教育資源の格差が直接的に活動に反映されてしまうという課題をいかに解消していくのかが問われるだろう。

(2) 中教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について」の検討

本答申は「学校において子供が成長していく上で、教員に加えて、多様な価値観や経験を持った大人と接したり、議論したりすることで、より厚みのある経験を積むことができ、本当の意味での「生きる力」を定着させることにつながる」として、そのための新しい学

校組織の理念として「チームとしての学校」を提起したものである。

「チームとしての学校」が求められる背景として、同答申は①新しい時代に求められる資質・能力を育む教育課程を実現するための体制整備②複雑化・多様化した課題を解決するための体制整備③子供と向き合う時間の確保等のための体制整備の3点を挙げている。①に関連して、2017年に改正された学習指導要領の方針を定めた中教審答申では、教育課程の理念として社会とのつながりを意識し、社会における課題解決を志向した「社会に開かれた教育課程」と主体的・対話的学習を重視した「アクティブラーニング」の導入及び教育課程や方法論の絶え間ない改善を軸とした「カリキュラムマネジメント」をとおした組織運営の改善のための組織を必要とする。地域との連携という観点から言えば、「社会に開かれた教育課程」は社会の課題に向き合うという面から地域における活動などを知り関わるために地域社会との連携を必要としており、アクティブラーニングも対話による学習の深化を図るための対話の相手として多様な意見や存在を必要不可欠とするため、地域社会との連携を必要としている。②については、専門職との連携の項で見たとおり、多様化する課題には教員の力量だけではどうにもならない領域が厳然と存在しており、特に専門職との連携が必要不可欠になっていることは間違いない。そして、③についていえば、学校教員は学習指導・生徒指導だけでなく専門スタッフの配置が少ないことから多様な業務に追われることになってしまい、本来の子どもの学習指導生徒指導に十分に向き合う時間も体力も精神力も奪われてしまっている状態である。このために学校を改めてチームとして組織し直し、多様な人材を組織していく方策が求められている。

そのための具体的方策として大きく3つの方向性が示されている。①専門性に基づくチーム体制の構築②学校のマネジメント機能の強化③教員一人一人が力を発揮できる環境の整備の3つがそれである。②は更に

a. 教職大学院などに派遣する仕組みを作るなど管理職の適材確保、b. 実践的な研修制度の確立や加配を行う主幹教諭制度の充実、c. 学校教育法上の規定の見直しを含んだ事務体制の強化の3点が示される。教職員の組織体制の強化策としては、まず中央教育審議会答申「教育基本法の改正を受けて必要とされる教育制度の改正について」（2007年）においてあらたな中間管理職として副校長・主幹教諭・指導教諭の職が提案され、同年の学校教育法の改正によって実現されている。以降自治体ごとに独自の研修制度をとるなど養成をはかっていたが、本答申では中間管理職として主幹教諭に着目し、経営側と教諭側をつなぐラインの強化を図ることで組織体制の強化を図っている。これは教員としてのキャリア形成の組織化を意図したものとしても位置づけられ、その意味では教員の質の向上を図るための制度として捉えられる。③としてはa. 人事評価の活用や表彰制度を用いた人材育成の推進、b. 業務改善のガイドラインの活用やストレスチェック制度を活用した教員のメンタルヘルスへのケアを含む業務環境の改善、c. 教育委員会等による学校への支援の充実があげられる。人事評価制度の活用は、業績主義と成果主義の混同が教員組織におけるチームとしての活動を阻害する可能性も指摘されており留意が必要な点である。学校改革の方向性と合致した職員研修制度との連動や協働プロセスを重視した仕組みを構築することがその負の影響力を最小限に留めるために必要不可欠となるだろう。c. については弁護士などを中心とした「問題解決支援チーム」を作ることでいわゆる「モンスターペアレント」などへの対応を図るなどが含まれている。学校に寄せられる苦情は妥当なものが多いとは思われるが、理不尽なクレームも相当あるといわれている。そのような状況の中法律面などでサポートが得られることは教員の負担を軽減しより子どもに向き合うことが可能になるだろう。

そして、①に関する制度設計である。ここにはa. 職員定数の拡充や指導教諭の配置促進などの教職員の

指導体制の充実以外にb. 教員以外の専門スタッフの参画やc. 地域との連携体制の整備が挙げられている。b. についていえば、先述したスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーを法令に位置付け、その地位を法令上明確にすること、学校司書の配置を充実すること、部活動指導員（仮称）を法令に位置付けること、医療的ケアを行う看護師等の配置を促進することが掲げられている。これは、これまで展開されてきた専門職による学校教育改革に法令上の根拠を与える事を意味し、法令を整備することによりさらなる展開をはかろうとするものである。学校司書の配置の充実については、学校における読書活動を重視した政策（子どもの読書活動の推進）を支える体制をより強固にするとともに、アクティブラーニングを進めるための体制の強化でもある。また、部活動指導員の導入は、部活動が教育課程の一環とされているものとはいえ、教員が部活動に貴重な休日等を奪われて疲弊していく現状を解消するものとして重要な仕組みである。そして、cとして地域との連携を推進するため、地域連携担当教職員（仮称）を法令上明確化することが定められた。先ほどの学校支援地域本部事業の調査によっても明確にされたように地域社会との連携は学校における教育活動に効果を発揮するものではあるが、学校における連携の窓口が分散することで効率を下げることも予想されるため、このような職制が設けられることは地域との連携をはかるために必要不可欠であろう。しかし、地域とのコーディネートは、学校内での意見調整などとは事情が異なり、より多様な価値観などを持った人物とのコミュニケーションが求められる。そのための人材養成計画の樹立が必要不可欠となるだろう。

6. 「チームとしての学校」の意義

以上、地域と社会の連携に関する諸制度を検討するとともに最新の2答申をもとに地域と社会の連携を検討してきた。

2015年の2つの答申は、それまでの地域連携の取り組

みを集約し学校を地域に埋め込むことを推進し、かつその活動に法的根拠を与えることを提案するなど地域社会との連携を学校教育改革の中心的な課題として捉えていこうとする姿勢を明確にしている。重ねてそれを可能とする職員体制などの構築を積極的に押し進めていこうとするものである。このことは学校に通う児童生徒が地域を学び、地域で学ぶという「地域学」の学習により近づいていくことを目指すものであり、持続可能な開発など新たな教育課題に主体的に向き合うための条件を整備していくことを意味している。また、教員が児童生徒と向き合うための時間をどのように確保するのかという意識が反映され、教員の激務をどのように改善するのかという課題意識をもって作成されたことは評価できる。学校にチームとして関わる様々な専門職を法規レベルで位置づけていこうとすることは、実際に関わっているスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーにとって励みになる。

しかし、この「チームとしての学校」は課題もある。まず「チームとしての学校」は学校マネジメントの改革を目指す理念ではあるが、多様なアクターの持つ制度的前提等の相違が解消できるのかという点である。学校運営の掌理権を持ち、リーダーシップを発揮するのは校長であるが、校長の見解で全て押し切るのであればそこに齟齬が生じる可能性は十分ありうる。そのため教職大学院などによって校長になる人物の養成がはかられ、リーダーシップのあり方が改めて議論される必要がある。

地域との連携においても多くの課題を残している。地域の教育資源の存在を前提としているが、産業などは都市圏に集中する傾向を見せており、必ずしも地域に十分な教育資源がない場合も想定される。それも地域特性であると開き直るのであれば、地域とともにある学校という理念は地域格差を温存しながら進む可能性がある。また地域の人材の活用といったとき、地域の人材の質もまた問題としなければならない。例えば、体育会系の部活指導を地域の人材に任せようとしたと

き、本当にその人材は学校にとって適任なのか判断が難しくなることもある。コーチングライセンス制度が確立されていれば参照することが出来るが、そのような制度を持たないものがある。地域人材の育成について履修証明の仕組みを用いたり、社会教育行政をもとに育成することも考えられているが、社会教育行政自体が徐々に衰退しているように見られる中でこのような人材育成にまで資源をさくことが可能であろうか。

学校運営に地域住民の意見を反映しようとするコミュニティスクール構想をみても、合意形成における課題がある。学校運営協議会はソーシャルガバナンスの考え方に基づいて政策化されている。とするならば、他領域で展開しているソーシャルガバナンスが抱えている問題が学校でも繰り返し起こるだろうことも容易く想像できる。多様なアクターの存在がある以上、そこには多様な思い・利害関係が複雑に絡み特定の考え方が排除される可能性あるいは退出し発言しないという選択を余儀なくされることも起こりうる。政治的な衝突などがよりダイレクトに学校運営に反映されてしまう可能性も捨てきれない。かといって、答申に示されたように学校長に委員の選任の意見を述べさせるとする制度変更は校長の意向が反映される可能性を高める一方、他の立場の意見を排除・退場させる効果を発揮しうる。

より根本的な問題をあげるならば、「地域とともにある学校」というコンセプトにある学校中心性である。地域の教育資源を学校教育に投入することで子どもと大人の間に知の循環を作り地域を活性化させ、地域創生につなげようという発想自体は比較的わかりやすいコンセプトではある。結局学校のヴィジョンで地域における教育活動を組織化しようとする意図を答申は示しており、学校に協力することでかえって学習の自主性が損なわれてしまう可能性ははらんでいるのではないだろうか。

このように「チームとしての学校」は様々なアクターが参加することに伴う原理的な課題をクリアしながら

ら学校を漸進的に変革しようとする試みとして評価することは妥当であろう。どのような活動が組織化されていき、どのような活動が排除・退場させられていくのか今後の推移を見守っていくことがまずは必要である。

註

- (1) 伊藤真木子「社会教育における連携の意味」鈴木真理・伊藤真木子・本庄陽子編『社会教育の連携論—社会教育の固有性と連携を考える』学文社、2015 p.8
- (2) 林剛士「社会教育と学校—制度的関係」鈴木真理・伊藤真木子・本庄陽子編『社会教育の連携論—社会教育の固有性と連携を考える』学文社、2015 p.41
- (3) 本論で用いる諸答申は特に記載がない限り中央教育審議会答申は文部科学省ホームページ (www.next.go.jp) を用いた。その他の答申などについてもインターネット上で公開されているデータを参照した。
- (4) なお、新しい学習指導要領の基本理念として「社会に開かれた教育課程」という理念が提示され、この理念の実施に関わって地域社会との連携が触れられている。この件については、別稿を期したい。
- (5) ソーシャルワーク並びにソーシャルワーカーについては文部科学省『スクールワーカー活動事例集』（2008）を参照

参考文献

- 小島弘道・勝野正章・平井貴美代『学校づくりと学校経営』学文社、2016年
- 鈴木真理・伊藤真木子・本庄陽子編『社会教育の連携論—社会教育の固有性と連携を考える』学文社、2015
- 日本教育法学会編『教育法の現代的争点』法律文化社、2014