

## コミュニティ・スクールを契機とした地域活性化

～小牧市版「三本の矢」で学校・地域連携を～



愛知県小牧市 上原 みよ子

### はじめに

1人の女性が生涯に産むこどもの数を表す「合計特殊出生率」が調査開始以来最低となった平成2年の1.57ショックから、国は様々な少子化対策を行ってきた。しかし、これまでの取組みにも関わらず、国立社会保障・人口問題研究所が平成29年4月に出した日本の将来推計人口<sup>1)</sup>によると、日本の総人口はこれからますます減少し、2053年には1億人を割り、9,924万人の規模になると推計されている。このように総人口が減る中で、生産年齢人口(14～64歳人口)は減少し、高齢化率(65歳以上の割合)は増加しつづけるという、少子化と高齢化が急速かつ同時に進行しつつある。地方自治体にとって、人口減少・少子高齢化は税収の減少に直結する死活問題であるため、生き残りをかけて若い世代の人口を奪い合う自治体間競争が激化しつつある。

愛知県小牧市は、多くの企業が立地する内陸工業都市として発展してきた人口約15万人のまちであり、昭和55年以来、普通交付税の不交付団体という全国的にみても恵まれた財政力を有している。市民の方からいつまでも「住みたい」、「住み続けたい」と思われるまちを目指すため、地域ブランド戦略を推進しており、「小牧山」と「子育てしやすいまち」を活用して地域ブランドコンセプトである「夢・チャレンジ 始まりの地 小牧」を目指している。

そのような小牧市も人口減少の波は避けられず、平成25年10月1日現在での住民基本台帳人口に基づく推計<sup>2)</sup>によると、平成22年からほぼ横ばいで推移してきた人口も平成27年をピークに減少局面に入り、現在の約15万人から2033年には9%減少すると推計されている。

小牧市の地域に目を向けてみると、地域で生活をするなかで身近に存在している自治会、子ども会、老人会といった地域団体等の加入率及び団体数は図1のとおり減少傾向にあり、団体を維持することが年々難しくなっている。

これらの団体は、地域住民等から集めた会費によって自主的

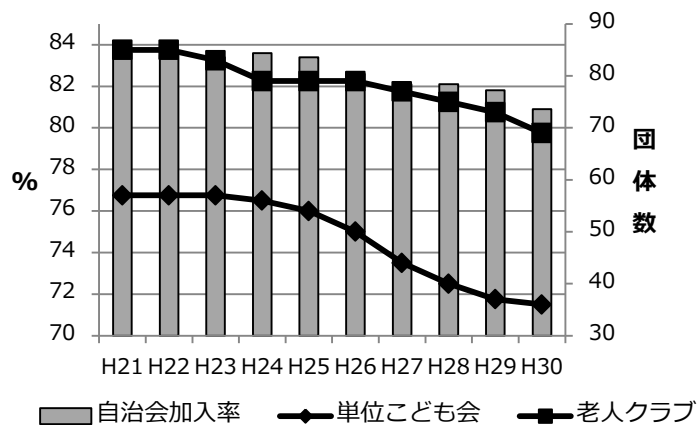


図1：自治会加入率及び地域団体数の推移

に運営され、自分たちの地域を住みよいものにするために課題を解決したり、地域住民のコミュニケーションを深めるために様々な行事を行ったりするため、これらの団体数の減少は、すなわち地域の絆力の低下につながる。

## 第 1 章 研究の背景及び目的

### 第 1 節 学校現場を取り巻く状況及び目的

小牧市には、16 小学校と 9 中学校が設置されており、平成 30 年 5 月現在 12,867 人（うち、日本語教育が必要な児童生徒数 967 人）の児童生徒が在学し、教員 923 人が勤務している。児童生徒数は平成 21 年（13,753 人）をピークに減少傾向にある一方で、日本語教育が必要な児童生徒数は増加傾向にあることが特徴として挙げられる。

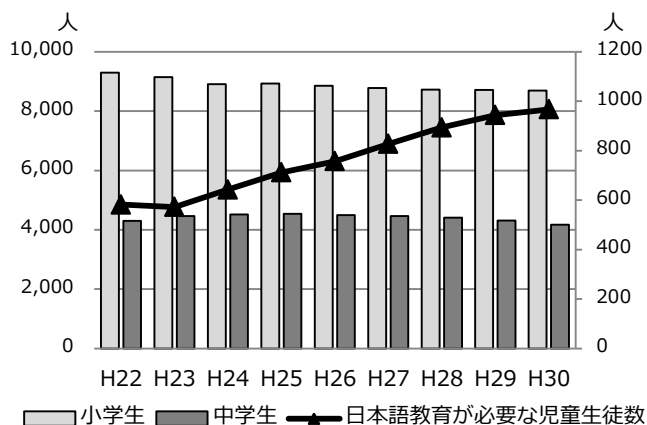


図 2：児童生徒数の推移

平成 32 年度から小学校、平成 33 年度から中学校で、教育課程を編成する際の基準である新学習指導要領が全面実施されるが、この改訂の背景には、生産年齢人口の減少、グローバル化の進展、絶え間ない技術革新など、社会構造や雇用環境が大きくかつ急速に変化し、予測困難な時代を迎えることがある。

では、予測困難な時代とは何か。オックスフォード大学のマイケル・A・オズボーン准教授<sup>3)</sup>によると、人口知能の影響により、今後 10 年から 20 年程度で半数近くの仕事が自動化される可能性があり、ニューヨーク市立大学大学院センターのキャシー・デビッドソン教授<sup>4)</sup>によると、2011 年に小学生になったこどもの 65%は将来、今は存在していない職業に就くと予測されている。そのため、こどもたちには、そのような予測困難な時代を生き抜いていける力を身につけさせる必要がある。

一方で、現在、保護者が学校に求める教育課題は、小牧市でも増加傾向にある不登校の対策をはじめ、いじめ対応、障がいなど特別な配慮が必要な児童生徒に対する教育、外国人児童生徒の学習など、実に多種多様である。

また、国語や算数といった教科とは別に、平和教育をはじめ、人権教育、キャリア教育、食育教育、情報モラル教育など、社会情勢や地域が抱える課題によって学校に求められる教育内容は変化してきており、これからも変化し続ける。

このことから、学校現場は、新学習指導要領による教育内容の変化、いじめや不登校対応など保護者が求める教育課題、キャリア教育など社会が求める教育課題の三課題に直面している状態である。そのため、必然的に学校全体としてより一層きめ細やかな対応が求められるほか、一人ひとりの教員に求められる能力や担うべき役割は高まるばかりである。このように、こどもたちを取り巻く環境や学校が抱える課題の複雑化・多様化を受けて、

地方創生の動向<sup>5)</sup>からも、学校と地域の連携・協働の重要性が指摘されており、こどもや学校が抱える課題の解決、こどもたちの豊かな成長のためには、社会総がかりで教育を推進していく必要があるとされている。

一方、愛知県教育委員会が平成 29 年 3 月に策定した「教員の多忙化解消プラン」<sup>6)</sup>によると、1 ヶ月当たりの勤務時間外の在校時間数が 80 時間を超えている教員の割合は、小学校で 10.8%、中学校で 38.7%であり、特に中学校では、100 時間を超えている教員が 20.7%となっている。国は、新学習指導要領により、新たに道徳教育や外国語教育の充実など、教員の負担増大を強いる一方、学校における働き方改革を推進して教員の多忙化解消を進めるべしと要求しており、筆者としては、この矛盾する要求の同時実現は全く不可能であると強く主張したい。とはいえ、地方自治体としては、教員が一人ひとりのこどもに丁寧に関わりながら、質の高い授業や個に応じた指導を実現していくため、教員のさらなる多忙化につながらないように市及び教育委員会が配慮しつつ各種事業を推進することは必要不可欠である。

以上のことから、本研究の目的は、「コミュニティ・スクール」という社会総がかりの学校運営を契機として地域の活性化につなげていくため、学校及び地域の意識の現状から課題を明らかにするとともに、早期からコミュニティ・スクールに取り組んでいる事例も参考にしつつ、課題解決に向けた提言をすることとする。

## 第 2 節 研究の方法及び構成

本研究は 4 章構成とし、本研究のフローを図 3 に示す。第 2 章では小牧市において地域協議会及びコミュニティ・スクールがどのように導入され、取り組まれてきたかを把握する。次に、教員のアンケートデータ及び関係会議の資料や会議録から両制度に対する関係者の問題意識を把握し、両制度のデータを比較することで、共通又は関連する意識を見つけ出し、小牧市の課題を抽出する。

次に、第 3 章で早期からコミュニティ・スクールを導入した自治体を対象にアンケート調査を実施する。第 2 章で抽出した課題を含めて質問項目を作成し、他自治体がどのように取り組んでいるのか、その取組事例等から小牧市への実現可能性を勘案し、第 4 章の提言を導く。

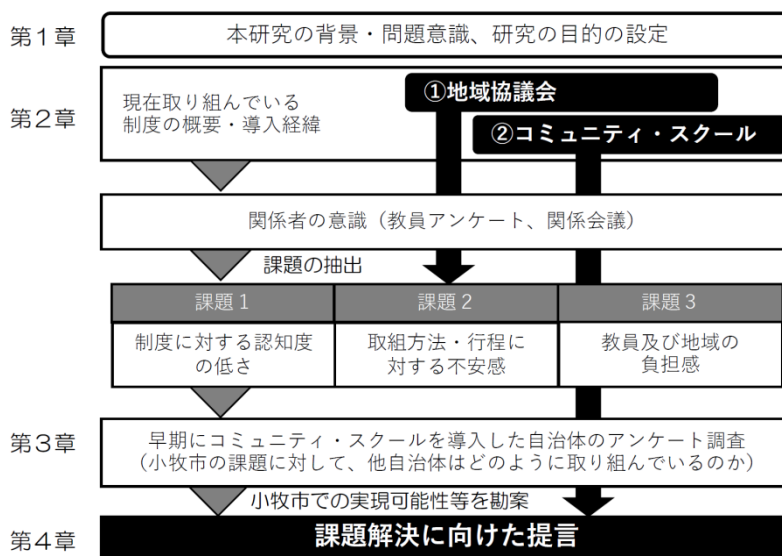


図 3：研究方法フロー図

## 第 2 章 小牧市の現状と課題

### 第 1 節 地域協議会

#### (1) 地域協議会の設立

これまで述べてきたような少子高齢化及び人口減少の同時進行や地域の絆力の低下などにより、扶助費等の義務的経費が増大するとともに、税収は減少し、今までどおりの行政サービスが継続できなくなる恐れがある。そのため、小牧市では、平成 24 年度より、新しいコミュニティ組織である「地域協議会」の制度設計及び設立を推進してきた。

地域協議会は、地域がお互いに協力し、助け合う組織として、これまでの自治会より一回り大きい小学校区単位を基本とした組織である。その役割は、低下しつつある地域の絆力を高め、各種地域団体や地域住民の方々が連携・補完しあい、広域で高齢者の生活支援、防災訓練、こどもの交流体験事業等といった地域活動を行うことである。

平成 30 年 12 月現在、地域協議会は市内 16 小学校区のうち 8 小学校区で設立されており、行政は引き続き全小学校区での設立を目指している。そのため、行政は地域協議会に対して、図 4 のとおり、交付金による財政支援、市職員によるパートナー制度などの人的支援、講演会や説明会等を開催し、設立に向けて気運の醸成を図っている。

#### (2) 地域協議会の組織及び活動

地域協議会は、各団体の委員により、地域協議会の役員会や地域課題の分野ごとに部会を組織し、事業を企画・実施する。

事業には、図 4 のとおり、様々な地域の課題解決のために実施する「課題解決型」と地域住民が気軽に交流し、つながりを深めるための各種イベントを実施する「交流促進型」の 2 種類ある。

表 1 のとおり、平成 29 年度には、小学校を会場として、課題解決型の学区防災訓練や交流促進型の多種多様な交流イベントが実施された。

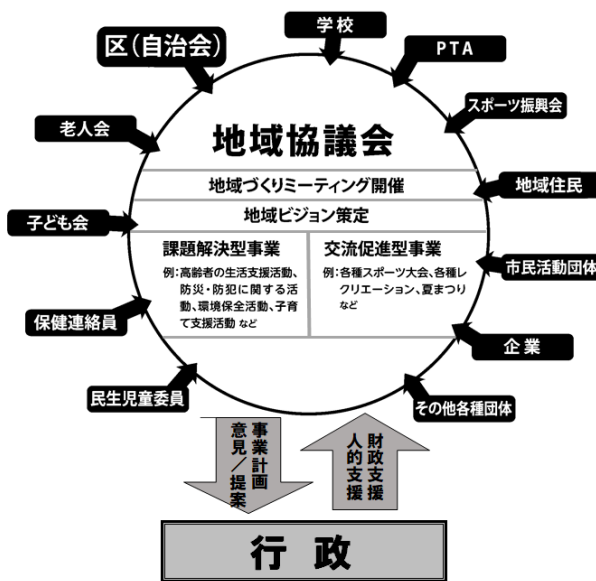


図 4：地域協議会のイメージ

表 1：地域協議会の平成 29 年度活動実績

	小学校区	活動名	参加者数
課題解決型	陶	サロン交流会	約 50 人
	篠岡	学区防災訓練※	約 300 人
	小牧原	学区防災訓練※	約 300 人
	小牧原	住民主体による高齢者生活支援活動に関する勉強会	約 30 人
	小牧原	あいさつ運動※	延べ約 30 人
	大城	学区防災訓練※	約 250 人
	大城	地域福祉ミーティング	約 20 人
交流促進型	陶	住民交流夏まつり	1,000 人以上
	陶	陶っ子ドッジビー大会※	約 120 人
	篠岡	しのっ子クリスマス会※	約 500 人
	篠岡	篠岡学区もちつき大会※	約 500 人
	大城	設立記念コンサート※	約 300 人

※小学校を会場とするもの

## 第2節 コミュニティ・スクール

### (1) コミュニティ・スクールの仕組み

前節の地域協議会とは別に、小牧市では、文部科学省の動向を踏まえ、市教育委員会主導のもと、学校と地域の連携に係る事業として、「コミュニティ・スクール」の導入について、平成29年度から検討し、平成30年4月には全小中学校に一斉導入した。

コミュニティ・スクールとは、平成16年に法制化された学校運営協議会制度を導入した学校を指すものであり、学校と地域住民等が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能となる「地域とともにある学校」への転換を図るための仕組みである。<sup>7)</sup>

国はコミュニティ・スクールの推進するため、平成29年3月に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部を改正し、全ての公立学校が学校運営協議会を設置することを努力義務化した。文部科学省が公表した全国のコミュニティ・スクールの導入状況<sup>8)</sup>によると、平成30年4月1日現在、532市区町村及び18道府県の教育委員会（学校組合を含む）において、前年度比1.5倍増の5,432校がコミュニティ・スクールを導入している。

コミュニティ・スクールの機能には、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第47条の6に規定された次の3点がある。

- ① 校長が作成する学校運営の基本方針を承認する
- ② 学校運営について、教育委員会又は校長に意見を述べることができる
- ③ 職員の任用に関して、教育委員会に定める事項について、教育委員会に意見を述べることができる

学校運営協議会の委員は、校長が保護者代表・地域住民、地域学校協働活動推進員等を推薦し、教育委員会が任命し、委員には守秘義務が課せられる。これまで、保護者や地域住民等から意見をもらう仕組みとして学校評議員制度があるが、そこでの意見は合議体としての意見ではなく、学校運営の基本方針に採り入れるかどうかは、制度上校長次第であり、地域住民が学校運営に権限を持って参画することが明確に認められているものではなかった。一方、学校運営協議会は合議体であり、委員長は委員の互選で選ばれるほか、上記の①②を通じて、学校運営の根幹となる教育課程をはじめ、学力向上やいじめ、不登校等の児童生徒の指導上の課題等について学校と地域が対等な立場で協議するという重要な役割を担うものである。

### (2) コミュニティ・スクールの運営

コミュニティ・スクールの運営には、大きく分けて2段階ある。まず、第1段階は「熟議」である。具体的には、新たに設置した学校運営協議会において、今のこどもたちの状況や学校や地域が抱えている課題を委員間で共有したうえで、「熟慮」して「議論」を重ね、「地域でどのようなこどもを育てていくのか」や「何を実現していくのか」などの目標とビジョンを共有する段階である。<sup>9)</sup>

この「熟議」の段階を経ることによって、各委員の立場や果たすべき役割への理解が深まるとともに、これまで地域と学校の目標にズレがあったり、目標が共有されていなかったりする場合、お互いに「頼まれたから、やる」といった受け身の姿勢から、目標が共有

されることによって、両者が前向きな姿勢で相互に補完しながら共通の課題に取り組むことができる。平成 30 年 4 月に学校運営協議会を一斉に設置したばかりの小牧市はまさに現在この第 1 段階にある。

第 2 段階は、学校と地域住民等との連携事業を行う「協働」であり、熟議で共有した目標の達成に向けて行動に移す段階である。ただし、目標を共有したとしても、学校と地域の関係づくりができており、行動に移す際に地域で活動に協力していただける人がいなければ、どんな目標も実現不可能となる。そのため、熟議で出た意見は、すぐに全てを実行できるわけではなく、例えば、登下校の見守り活動や地域の清掃活動など、できることから協働を始めることで、徐々に多くの人に関わる連携・協働体制が構築されていく。

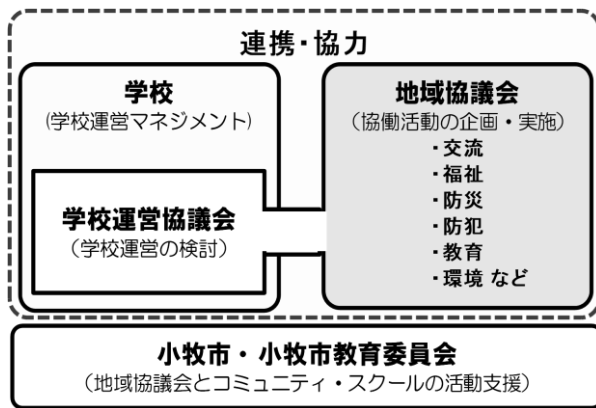


図 5：小牧市のコミュニティ・スクールのイメージ

### (3) 小牧市における導入経緯及び制度設計

コミュニティ・スクールの導入にあたって、小牧市では平成 29 年度に学識経験者、校長、PTA 連絡協議会の委員、地域協議会の委員らで構成されるコミュニティ・スクール導入検討委員会が開催された。3 回の議論を経て、同委員会からは制度導入に対して主に次の 5 点の意見がまとめられた意見書が提出された。

- ① 制度の趣旨・必要性を広く地域住民に周知すること
- ② 委員に制度の趣旨・役割を十分に説明し、学校と地域にかかる負荷に配慮すること
- ③ 学校運営協議会の「教員の任用に関する権限」については、他市の状況を調査・研究して、適切な時期に盛り込むこと
- ④ 財政支援については、事業が実施しやすいように配慮をして「交付金」の検討を進めること
- ⑤ 協働活動が推進されるように、先進地の活動紹介や現地視察をし、具体的な事例を示すこと

上述の意見②③を踏まえ、小牧市は、地域住民の理解と協力のもと、地域協議会と連携・協力して「地域とともにある学校づくり」を目指すことを方針に掲げ、導入当初は教員の任用に関する権限を関係規則<sup>10)</sup>に盛り込まないこととした。そのうえで、それまで校長が学校の外部から意見を求め、学校運営に生かしていくために設置していた学校評議員制度の委員構成を見直すことにより、平成 30 年 4 月に全小中学校で一斉に学校運営協議会を設置し、コミュニティ・スクールを導入した。

なお、制度開始にあたっては、意見①を踏まえて広報こまきで広く住民に周知するとともに、意見⑤を踏まえて教育委員会から各校に制度の導入方針が示された。

しかしながら、地域協議会と連携・協力することを方針として掲げながら、先行して取

り組まれていた地域協議会は 16 小学校区のうち半分の 8 小学校でのみ設立しているため、同じ市のなかで地域協議会が設立している地区と設立していない地区のコミュニティ・スクールがある状態である。

### 第 3 節 関係者の意識

#### (1) コミュニティ・スクールに関する教員アンケート

平成 29 年 8 月に市内小中学校に勤務する教員 690 名にとったアンケートでは、「今の学校は、地域と連携していると思うか」の質問に対して、「十分連携している」及び「ある程度連携している」と回答した教員は 87.0%であり、「コミュニティ・スクールの取組みを知っているか」の質問に対しては、「あまり知らなかった」及び「全く知らなかった」と回答した教員が 75.3%であった。

また、同アンケートの自由意見では、コミュニティ・スクールの課題について、「仕事の増大になるかもしれない」という負担感、「具体的にどのように取り組んだらよいか」、「どこまで実現できるか」などの取組方法又は行程に対する不安感、また、「地域の方が積極的に関わってくれるのか」、「理想と現実は違う」といった漠然とした不安・疑問感を持っていることが浮き彫りとなった。

#### (2) コミュニティ・スクールに関する地域協議会市民会議委員の意見

平成 30 年 2 月に、区長会、社会福祉協議会、こども会、民生委員、公募委員等で構成される地域協議会市民会議にコミュニティ・スクール導入について説明した際には、「地域協議会の一部にコミュニティ・スクールが入るのか、コミュニティ・スクールの一部に地域協議会が入るのか」、「コミュニティ・スクールの制度の趣旨や関わり方がわからない」、「地域協議会とコミュニティ・スクールで重複して委員に任命される人の負担が重い」、「地域協議会を発足できていないところもあるのに、新たにコミュニティ・スクールができるのは疑問である」などの疑問や不安の意見が出された。

#### (3) 地域協議会の制度に関する地域協議会推進市民会議意見

平成 30 年度には、地域協議会の全小学校区での設立を目指し、(2) の地域協議会市民会議が、地域協議会の代表、市民団体、公募委員、学識経験者らで構成される地域協議会推進市民会議に見直された。

平成 30 年 6 月の会議では、地域協議会設立時に苦労したこと、制度に対する提案について意見交換が行われた。設立時に苦労したこととしては、「地域協議会の認知度が低く、活動が浸透しない、人集めに苦労する」、「どのような事業を実施すればいいのかわからない」、「活動拠点（専用の事務所）がない」といった意見が出された。

また、制度等に対する提案としては、「設立前に準備のための資金がもらえるとよい」、「年度途中の予算化、自主財源など、活動資金について柔軟に対応できるとよい」といった意見が出された。

### 第 4 節 課題の抽出

第 3 節で述べた教員及び地域協議会関係者の意識から、両者に共通するものや関連する



ものから、小牧市の課題を次のとおり抽出した。

### (1) 制度に対する認知度の低さ

第 3 節 (1) より、多くの教員がコミュニティ・スクール導入前から学校は地域と連携していると感じており、コミュニティ・スクールの取組みについては知らなかったと回答していることから、コミュニティ・スクールに対する教員の認知度は低いといえる。

また、市民に対しては平成 30 年 4 月 1 日号の市広報 2 ページで導入目的や制度の概要等を周知したが、制度導入間もないこともあり、現在まで学校ホームページ及び学校だよりなどの市広報以外の媒体での周知はあまり行われていない状況である。第 3 節 (3) で、地域協議会の設立時に「認知度が低く、活動が浸透しない、人集めに苦勞する」との意見があったことから、認知度の向上は今後の活動にも大きく影響するため、いかに市民に周知を図っていくかは重要な課題である。

### (2) 取組方法・行程に対する不安感

文部科学省が作成したパンフレット「コミュニティ・スクール 2017」<sup>7)</sup> に掲載されている Q & A には、「学校運営協議会を設置することで、教職員の負担が増えるのでは？」の質問に対して、「設置前後は、学校運営協議会に関する事務等が一時的に増えますが、複数の会議を統合するなどして、組織の精選や会議の回数を減少させることができます。また、学校運営協議会での協議を踏まえ、学校・家庭・地域が適切な役割分担をすることにより、全体として教職員の負担は減少することになります。」と回答されている。この回答は、現在すでに業務の多忙化に悩まれている教員にとっては「一時的に事務が増えるとあるが、一時的とはどのくらいの期間か」、「適切な役割分担ができなければ、今以上に業務が増えるのではないか」と捉えられる可能性があり、モチベーションの向上につなげることは難しい。

第 3 節 (1) より、教員は具体的な取組方法又は行程に対する不安感を抱えており、それは第 3 節 (3) でコミュニティ・スクールより以前から取り組まれてきた地域協議会の設立時に苦勞した点でも同様の意見が出されていることから、新しい事業に安心して取り組むためには、「地域とともにある学校」といった長期的に目指す姿だけでなく、いつまでに何をすればいいのか、どのくらいの事務量が発生するのかといった具体的な短期目標や詳細な手順を示すことが課題である。

### (3) 教員及び地域の負担感

また、第 3 節 (2) で指摘された委員の重複任命について、平成 30 年度の学校運営協議会委員名簿を確認したところ、延べ 238 名のうち 10 名が小学校と中学校の学校運営協議会の委員を併任していることがわかった。教員だけでなく、地域住民の負担に配慮するため、「コミュニティ・スクール 2017」の Q & A の回答にあるような会議の統合や組織の精選等により会議回数を減少させるなどの運営上の工夫が課題である。



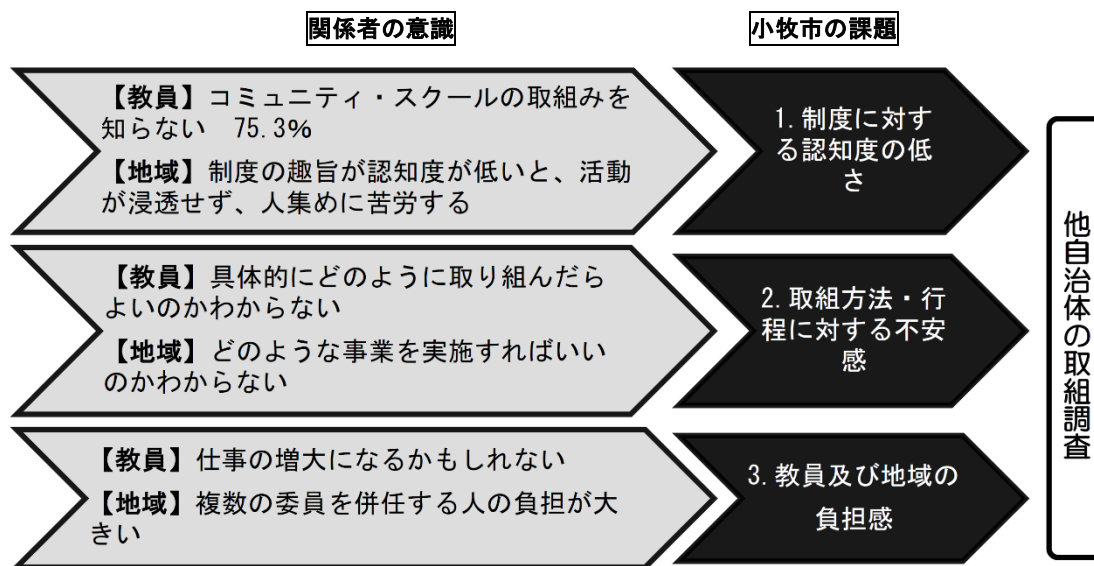


図 6：関係者の意識から抽出された小牧市の課題

### 第 3 章 他自治体の取組状況

#### 第 1 節 アンケート調査概要

前章第 4 節で抽出した 3 つの課題を踏まえ、早期からコミュニティ・スクールを導入した自治体の状況を調べるためにアンケート調査を行った。

本アンケート調査の調査対象は、平成 30 年 10 月時点で人口 5 万人以上であり、かつ平成 21 年度末までにコミュニティ・スクールを導入した 36 自治体のコミュニティ・スクール担当課とした。

調査方法は、筆者が担当課に意見を聴きつつ編集した調査票により、調査対象自治体へ電話及び電子メールにて

調査を依頼し、電子メールにて回答を得た。前述の 36 自治体に依頼し、表 2 の 26 自治体から回答を得た。質問及び回答の概要は表 3 のとおりである。

表 2：アンケート調査の回答自治体

人口	自治体名
50,000～ 100,000 人未満	【5自治体】秋田県大館市、滋賀県湖南市、福岡県朝倉市、福津市、熊本県玉名市
100,000～ 200,000 人未満	【8自治体】千葉県習志野市、東京都小平市、岐阜県多治見市、三重県伊勢市、山口県山口市、岩国市、宇部市、福岡県春日市
200,000～ 300,000 人未満	【3自治体】群馬県伊勢崎市、三重県津市、佐賀県佐賀市
300,000～ 400,000 人未満	【2自治体】東京都北区、愛知県一宮市
400,000～ 500,000 人未満	【1自治体】岐阜県岐阜市
500,000 人以上	【7自治体】埼玉県川口市、東京都杉並区、世田谷区、八王子市、神奈川県横浜市、川崎市、岡山県岡山市

表 3 : アンケート調査の質問及び回答

	質問	回答
基本データ	学校数、コミュニティ・スクール設置校数	コミュニティ・スクール設置率 小学校:53.3%、中学校:51.5%
	自主財源の有無、内容	・自主財源がある自治体:15.4% ・内容:人・事業所賛助金、PTAからの支援・助成金、売店自販機、物販(地域行事物販、体育祭 T シャツ販売、バザー)など
学校運営協議会	委員数	導入時:平均 13 人、現在:平均 14 人
	謝礼額	【日額(5)】500~9,000 円、【月額(3)】1,000~10,000 円、【年額(9)】3,000~12,500 円、その他・不明(3)、謝礼なし(6)
	有する権限	権限① 学校運営の基本方針を承認する:100% 権限② 学校運営について、教育委員会又は校長に意見を述べる:100% 権限③ 教員の任用に関して、教育委員会に定める事項について、教育委員会に意見を述べる:80.8%
【課題2 関係】 会議	開催回数	【導入当初】平均 7 回/年、【現在】平均 7 回/年
	議題としてよかったもの 基本方針や学校運営についての意見・修正の有無	非常に多岐にわたる内容が挙げられた 基本方針や学校運営について意見が出された:53.8% そのうち、意見を受けて基本方針や学校運営の修正したのは 21.4%(全体の 11.5%)
効果	【課題2関係】 効果が高いと感じる活動	登下校の見守り・あいさつ運動(7)、地域人材を活用した講座・講演・体験活動(5)、熟議による目標共有、意識向上(4)、地域まつり・イベント開催(4)、清掃活動、ごみゼロ運動(3)
	【課題3関係】 制度導入について	よかったと思う:80.8%、どちらともいえない:11.5%、良かったとは思わない:0%、未回答:7.7%
地域・学校の反応	地域から寄せられる意見	学校に対する地域の理解が深まった(10)、こどもたちが、よく挨拶してくれるようになった(8)、地域の行事等に参加してくれることも増えた(6)、学校との連携が深まった・関心が高まった(5)
	学校から寄せられる意見	地域との連携が深まった(8)、学校に対する地域の理解が深まった(7)、学習指導・体験活動等が充実した(7)、学校の行事等に参加してくれる保護者や地域の方が増えた(6)
その他	【課題3関係】 教員や地域の負担感を減らすための取組み	・学校運営協議会の運営方法の工夫(議題の精査、会議時間の短縮、他の会議との同日開催) ・地域コーディネーターが地域と学校の窓口を担うこと ・清掃や芝生管理、読書活動推進などの学校活動への協力 など
	【課題1関係】 地域の方の認知度、広報の方法	・学校だより、学校ホームページ、市広報、PTA総会での周知 ・学校運営協議会だよりの発行・地域回覧 ・パンフレットの作成 など

※括弧内の数字は回答自治体数

## 第 2 節 他自治体の取組み

### (1) 学校運営協議会の運営方法

#### ① 会議の開催回数

制度開始以来、平成 30 年 10 月までに、開催回数に変化がなかったと回答した自治体が 16、開催回数が増えたと回答した自治体が 4、減ったと回答した自治体が 3 であり、平均年 7 回程度開催しているとの回答を得た。小牧市は原則年 3 回としてスタートしており、他自治体平均の半分以下と少ないことがわかった。

#### ② 権限

コミュニティ・スクールの権限には、第 2 章第 2 節で述べたとおり 3 点あり、小牧市ではコミュニティ・スクール導入検討委員会の意見を踏まえ、教員の任用に関する権限を関係規則に規定していない。他自治体においても、学校運営の基本方針の承認及び学校運営

について教育委員会等への意見具申の権限については 100%規定しているにも関わらず、教員の任用に関する権限のみ 80.8%であり、他の権限に比べて規定している自治体が少ないことがわかった。

なお、教員の任用に関する権限を規定している自治体と規定していない自治体について、自治体の人口及び1小学校区あたりの人口、コミュニティ・スクールの設置率及び導入年を比較した結果、特に注目すべき点は見られなかった。

### ③意見の反映

表3のとおり、学校運営協議会の会議において、議題に対して委員から意見が出されたのは約半分の 53.8% (12 自治体) であり、そのうち、意見を受けて学校側が基本方針等を修正したのは、早期からコミュニティ・スクールを導入している自治体でも、全体の 11.5% (3 自治体) と非常に少ないことがわかった。

なお、意見の有無と自治体の人口、コミュニティ・スクールの設置率及び導入年、学校運営協議会の会議の開催回数に相関関係があるかどうか調べた結果、特に注目すべき相関関係は見られなかった。

## (2) 活動及び効果

### ①具体的な活動事例

コミュニティ・スクールの活動のうち、効果が高いと感じていると回答があった主な活動は表3のとおりであり、特徴として、登下校の見守り活動やあいさつ運動、清掃活動などの地域活動が多く挙げられたほか、地域人材を活用した講座・講演・体験活動やコミュニティ・スクールの第1段階である「熟議」そのものが効果的であると捉えられていることがわかった。

### ②効果

コミュニティ・スクールの導入について、市の担当部局が「良かったと思う」、「どちらともいえない」、「良かったとは思わない」の選択肢のうち、「良かったと思う」と回答したのは 80.8%であり、多くの自治体がコミュニティ・スクールの導入について何らかの効果を感じていることがわかった。

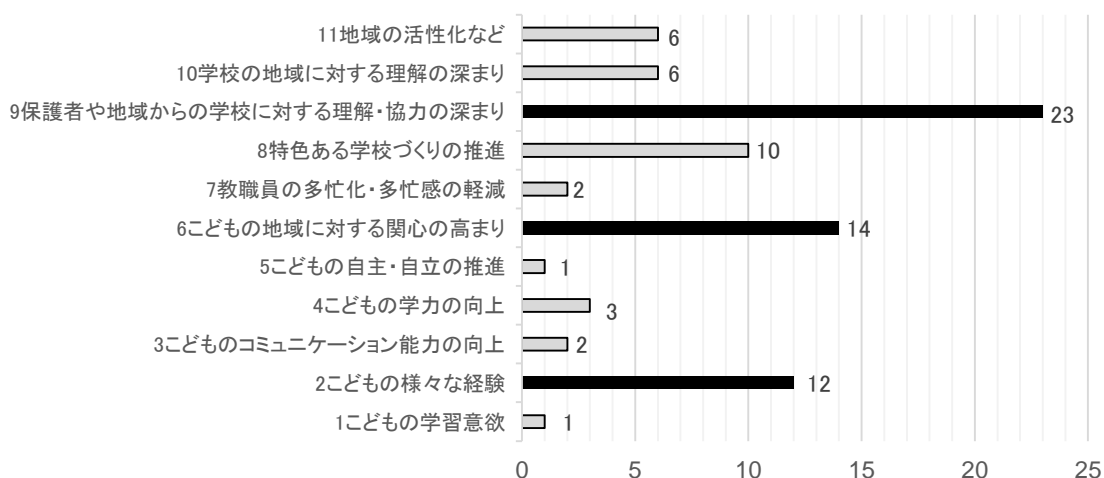


図7：コミュニティ・スクールの活動の効果を感じられるもの (回答数)

また、コミュニティ・スクールの取組みで感じられる効果を図 7 に示す。効果として、最も多く挙げられたのは「保護者や地域からの学校に対する理解・協力の深まり」であった。また、「こどもの地域に対する関心の高まり」、「こどもの様々な経験」も効果として挙げられた。

### (3) 地域及び学校の反応

地域及び学校から寄せられる意見のうち、共通して多く挙げられた意見は表 3 のとおり、「学校（地域）に対する理解が深まった」、「学校（地域）との連携が深まった」であり、地域も学校も理解や連携の深まりに効果を感じていることがわかった。

次に、共通意見として、「地域（学校）の行事等に子ども（保護者や地域の方）の参加者が増えた」があり、どちらか一方だけでなく、地域と学校がお互いの行事に参画し合っており、双方ともに効果を感じていることがわかった。

また、地域からの意見として、「子どもたちがよく挨拶してくれるようになった」が 2 番目に多く、地域の方が子どもたちの普段の生活における態度に関心を持っていることがわかった。学校からの意見としては、「学習指導・体験活動等が充実した」が 2 番目に多く、学校関係者が地域との連携や行事への協力だけでなく、教育内容の充実にも効果があると感じていることがわかった。

### (4) 電話による追加調査

国の方針に基づき、市教育委員会主導でコミュニティ・スクールを一斉導入した小牧市において、今後いかに学校現場や地域にとって取り組みやすい運用をすることができるかが非常に重要である。そのため、学校運営協議会で地域住民等の委員から意見が出され、

表 4：電話調査の回答

	I 市	K 市	Y 市
人口	約 38 万人	約 11 万人	約 20 万人
委員	小中学校で重複がないように調整	制約なし(委員の重複あり)	制約なし(委員の重複あり)
会議開催	・7～8回/年 ・小中学校の合同開催あり	・7回/年 ・導入当初は議題が多く、月1回(年12回)開催。現在は、取組みが精選され回数が減少 ・小中学校の合同開催あり	・6回/年 ・「何が課題で、何に取り組むか」を熟議することで導入当初より回数増加 ・会議に教育委員会職員等が参加
意見	3学期に今年度の反省と次年度計画案を説明。出された意見を反映し、次年度初回の会議に提示	導入当初は様々な意見が出された。それを経て現状があるため、最近では意見数が減少	・年度初めに経営方針、年度末に振り返りを説明。そのほか、授業公開での授業への気付き、教員の働き方、綱紀保持等に対する意見 ・会議形式以外にワークショップ形式で実施し、熟議には教員も参加
会議の形態化対策	情報交換会で教頭・地域代表等で共有	・年数が経過すると報告事項が増えるため、「熟議」を行うよう教育委員会が指示 ・年度の事業計画一覧を作成し、共有 ・今後、各校長・地区会長への講演等の研修を充実予定	・教育委員会内に地域連携推進室(組織の垣根を越えて学校・家庭・地域の活動を支援する場)を設置し、推進室だよりを各学校に配付して市内の学校で取組みの様子や情報を共有
地域スペース	学校内になし	学校内に一部あり	学校内にコミュニティ・ルームの設置を呼びかけ

学校運営の基本方針等を修正している自治体を、学校運営協議会が形式的ではなく実際に機能していると自治体であると捉え、平成 30 年 12 月に追加で電話調査を行った。

表 4 のとおり、学校運営協議会の開催にあたっては、いずれの自治体も、小中学校での合同開催、教育委員会職員らの会議参加などの工夫をしていることがわかった。

また、会議では、前年度に当該年度の反省と次年度の計画案を説明したり、学校運営協議会委員に授業公開に参加していただいたり、会議をワークショップ方式で実施したりするなど、意見が出やすいように運営方法を工夫している。しかしながら、学校運営協議会の設置から年数が経過しており、学校運営協議会の形骸化を不安視して、各学校の取組情報の共有、熟議の徹底、研修の充実等の取組みを行っていることがわかった。

### 第 3 節 小牧市の現状及び他自治体の取組状況を踏まえて

第 2 章 小牧市の現状と課題において、関係者の意識とその考察から抽出した課題に対して、第 3 章 他自治体の取組事例のうち、小牧市で活用できる点を考察し、次章において具体的な提言を行う。

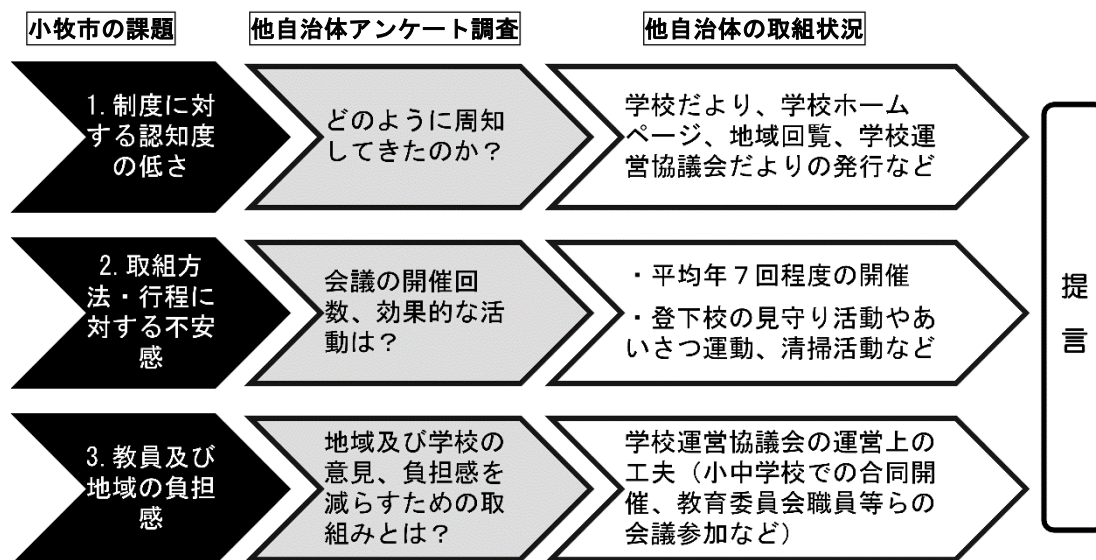


図 8 : 小牧市の課題と他自治体の取組事例の整理

### 第 4 章 提言

平成 30 年度から導入したコミュニティ・スクールを着実に推進し、社会総がかりの学校運営から地域の活性化につなげていくための取組みとして、次の 4 点を提言する。

#### (1) 認知度の向上対策

「認知度の低さ」は地域協議会及びコミュニティ・スクールの共通課題である。アンケート調査で回答があった自治体では、学校ホームページを充実したり、学校だよりを配布したりして、周知に努めている。

制度導入から間もない小牧市においては、それらの周知をすべて校長のリーダーシップに一任するのではなく、教育委員会が校長会や教頭会を通して、定期的に周知するほ

か、各学校の一年間の取組結果等を取りまとめて、学校同士及び教員同士の情報交換を促進することから始めたい。そのうえで、市及び教育委員会は広報誌、学校は学校ホームページや学校だより、地域協議会は地域回覧を活用してというように、関係する 4 者が各々の媒体を活用して、地域住民及び保護者に積極的に周知することを目指したい。

## (2) 具体的な手順・行程の提示

第 2 章第 3 節 (1) のとおり、教員は仕事の増大に対する負担や具体的な取組方法等に対する不安を感じている。学校運営協議会を何回開催すればいいのか、どのような活動をすればいいのかといった具体的な行程及び進め方に対する不安を軽減するために、教育委員会は今回のアンケート結果をはじめ、先進自治体の参考事例を収集し、(1) で述べた校長会及び教頭会等で積極的に紹介することを提案する。あわせて、学校も地域も安心して協働できるように、市教育委員会が主導して、具体的な取組方法等のガイドラインを作成することも可能であると考えられる。

また、年間開催回数については、小牧市は年 3 回であり、他市平均の年 7 回と比較して明らかに少ない。会議回数が増えれば、その分委員の負担は増加する懸念はありつつも、制度導入後間もない小牧市においては、会議形式の開催に拘らず、公開授業の際にこどもの様子を見る機会を設けたり、各学校が抱える課題について教員も参加したワークショップを行ったりするなど、こどもと学校が抱える課題を委員自らの目と耳で実感し、学校関係者と情報共有を行う場を設けることを提案する。

## (3) 教員及び地域の負担軽減

学校及び地域の負担を軽減するためには、まず、コミュニティ・スクールの活動によって、どういった効果があるのか具体的なイメージを教員や地域協議会関係者に持っていただくことが必要である。そのために、早期からコミュニティ・スクールを導入した学校の約 8 割がコミュニティ・スクールの導入について良かったと感じていることや、効果的な取組み等を教育委員会が各学校及び地域協議会に周知することにより、双方のモチベーション向上を図りたい。

また、地域協議会市民会議から、地域協議会とコミュニティ・スクールで重複して任命される人の負担について指摘を受けていたにも関わらず、小学校と中学校の学校運営協議会の委員を併任している人が 10 人いることから、表 4 の I 市のように、小学校と中学校で委員の重複がないように調整する、あるいは学校運営協議会の開催日を同一地区の小学校と中学校は同日開催し、委員に何度も足を運んでいただかなくてもいいようにするという運営上の工夫を各学校で行いたい。

## (4) その他

### ①活動場所の共有

地域協議会は全体の半分の 8 小学校区で立ち上がっている。今後、残りの 8 小学校区での設立を推進し、コミュニティ・スクールと連携して活動していくためにも、地域協議会や学校活動の地域ボランティアの活動拠点を学校内に確保すること提案する。

すでに 16 小学校のうち 2 小学校では体育館内に地域協議室のスペースを確保しており、現在建て替えに向けて設計中の小学校では設計段階から地域協議会用のスペースを盛り込

んでいる。平成 30 年 5 月現在、小学校の空き教室（普通教室転用可能室）は 1 校あたり平均 5 教室（21.4%）ある。

学校内に地域の活動拠点を設け、地域の方と教員、こどもたちが活動場所を共有することにより、地域の方はこどもたちの学校内の様子を見守り、こどもたちは地域の方の活動の様子を見る機会が増えるため、お互いのつながりが深まる。また、地域のまなざしが学校内にあることは、昨今の不審者・侵入等に対する防犯面からも、副次的な効果を発揮できるのではないかと考える。

②担当部局の連携

上記の提案を実現するためには、地域協議会、コミュニティ・スクール、教育施設、地域コーディネーターの担当部局の連携が必要となる。そのためには、表 4 の Y 市のように、組織横断的なプロジェクトチームや関係部署職員の兼務発令など、行政組織の垣根を越える連携体制をつくり、幅広く情報共有して、学校及び地域に対応していくことが望ましい。



図 9：提言のイメージ

おわりに

コミュニティ・スクールの取組みを通じて、学校は地域の方々や保護者に協力していただくことでより充実した教育活動を行うことができ、一方、地域の方々や保護者はこどもの成長を目の当たりにしたり、こどもたちが地域イベントに参加することによってイベントが賑わったり、すれ違えば当たり前のように挨拶をかわし合い、頼りにされてやりがいや生きがいを感じる。すなわち、学校にとっても地域にとっても「ウィン・ウィン」であるからこそ、地域の活性化につながる。

このように、コミュニティ・スクールの成功イメージは文章で書けば数行である。しかし、この数行を実現するためには市と学校だけでなく、多くの地域住民の理解と協力が必



要である。そもそも、地域協議会の設立は平成24年度から小牧市の重要施策として取り組まれてきた。それにも関わらず、平成30年12月現在でも設立できたのは半分に留まっている。現代社会のなかで、地域の絆づくりや活性化といった意識を醸成することがいかに困難なことか、担当部署の職員は日々痛感している。

小牧市のコミュニティ・スクールは文部科学省が示すままに学校関係者・地域住民らの意識の醸成が不十分なまま一斉にスタートを切っているため、何もかも手探りの状態で学校及び地域協議会の関係者らが困惑しているのが現実である。制度導入間もない小牧市がこのような状態である一方、早い段階からコミュニティ・スクールに取り組んできた自治体のうち複数の自治体がすでに学校運営協議会の形骸化を不安視されていた。どんなに良い取り組みでも年数がたてば鮮度を失い、形骸化の壁にぶつかると言われるが、コミュニティ・スクールも決して例外ではない。コミュニティ・スクールは目的でも最終ゴールでもなく、あくまで地域の方々と連携するための一つの手段であり、ツールであると、冷静に捉えなければならない。

教員や自治体職員は人事異動で入れ替わっても、学校は地域にあり、子どもたちは地域で生まれて生活している。今回、他自治体にアンケート調査を行った際に、とある自治体からの回答メールに「私は小牧市の出身です。こうして小牧市からのアンケートを受けることも一つの縁と感慨深いです。ぜひコミュニティ・スクールの活動を活発にして、学校と地域が一体となって子どもたちを育てる小牧市であってください。」とのメッセージをいただいた。たとえ小牧を離れて時がたっても、小牧を応援する気持ちを持ち続けていただいている。その期待を裏切りたくないという気持ちもまた事実である。

コミュニティ・スクールという険しい道を、ただの険しい道と捉えるのではなく、道の先が地域の活性化につながっていると信じて、関係部署の職員一人ひとりが組織の枠を超えて、学校や地域に粘り強く働きかけていく、小牧市がそんな自治体であることを願ってやまない。もちろん、私自身もそのような職員の一人でありたい。

#### <<参考・引用文献>>

- 1 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成29年推計）
- 2 第6次小牧市総合計画新基本計画「平成25年10月1日現在での住民基本台帳人口に基づく推計」
- 3 オックスフォード大学 マイケル・A・オズボーン准教授「未来の雇用」（平成26年9月）
- 4 ニューヨーク市立大学大学院センター キャシー・デビッドソン教授 ニューヨーク・タイムズ紙記事（平成23年8月）
- 5 まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月閣議決定）
- 6 愛知県教育委員会「教員の多忙化解消プラン」（平成29年3月）
- 7 文部科学省パンフレット「コミュニティ・スクール2017～地域とともにある学校づくりを目指して～」

- 8 文部科学省 コミュニティ・スクールの導入・推進状況（平成 30 年 4 月 1 日現在）
- 9 小牧市教育委員会「小牧市モデルのコミュニティ・スクール制度方針」（平成 29 年 12 月）
- 10 小牧市学校運営協議会規則（平成 30 年 3 月 28 日教育委員会規則第 2 号）