

〈論文〉

統廃合後の学校支援に向けた学校運営協議会との協働

—長野県A町B小中学校を事例として—

西村吉弘

要約

近年、少子化が進展する中で、学校の小規模化が進み、それに伴い学校再編が全国的な課題となっている。このような中、2015年1月には「公立小中学校の適正規模・適正配置の手引き」が改訂され、統廃合を含む学校再編は喫緊の課題として捉えられている。

統合校には、近年より多くの機能が付加され、それに伴い教員の役割もより多様性を帯び、更に、学校区の再編によって広域化した地域とも向き合うことが求められている。そのため、統合校の教育環境整備について、学校支援の観点から検討していくことが一層求められている。

本稿では、第1にA町が統廃合の実施に至った経緯に触れ、統廃合検討段階の小中一貫教育校の導入やコミュニティスクールへの移行に関する議論を概観する。第2に、B小中学校開校後に展開された学校支援に向けた取り組みについて、各対象者に対して実施したインタビュー調査結果及び学校運営協議会記録に基づき分析を加える。そして、第3にY.エンゲストロームのネットワークングの概念を援用し、統廃合後の学校支援に向けた学校運営協議会との協働について論じる。

キーワード

学校統廃合 学校支援 コミュニティスクール 学校運営協議会 ネットワーキング

1 はじめに

近年、少子化が進展する中で、学校の小規模化が進み、それに伴い学校再編が全国的な課題となっている。2015年の学校基本調査によれば、小学校の45.6%、中学校の50.7%が適正規模(12から18学級)を下回っており、全体のおよそ半数の小中学校は適正規模の維持が困難な状況となっている¹。

このような状況下において、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2014年12月27日)では、公立小中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援が指摘され、地域コミュニティの核として学校の役割を重視しつつ、学校統廃合を検討する場合、市町村の主体的な検討や具体的な取り組みをきめ細やかに支援することとされている。そして、翌年には「公立小中学校の適正規模・適正配置の手引き」(2015年1月27日)がおよそ60年ぶりに改訂され、統廃合を含む学校再編は喫緊の課題

平成29年9月30日受付 平成29年12月12日受理
にしむら よしひろ：淑徳大学 人文学部 兼任講師

として捉えられている。

学校統廃合をめぐる議論のスタンスは、波多江・川上によれば3つに大別される(波多江・川上、2014)。即ち、第1に学校統廃合や再編に反対するもの、第2に異校種間の一貫教育や学校間連携を模索するもの(小中連携や小中一貫、等)、第3に自治体の政策動向を概観し、自治体の教育政策や地域再生政策として相対化を試みるもの、である。人口減少社会の到来と共に少子化が進行する中で、各地方自治体は統廃合後の新たな学校づくりのための教育環境整備が求められ、更にまちづくりや地域づくりを担う地域再生政策との関連の中で、より複合的な条件に基づいた政策の実施が求められていると言える。これらの取り組みについては、統廃合後にコミュニティスクールの導入により学校・家庭・地域の距離が近づき学校づくりが円滑に進んだ事例(安井、2016)や、小規模特認校制度を選択し、特色ある学校運営や地域の活性化を目指した事例(真木、2015)が挙げられており、統合校のみならず新たな地域との協働関係を目指すための枠組みを整備したものが見られる。

他方、「従来の『行政区』と『校区』に、新たにそこに『コミュニティ』が加わる重層的な関係性の中で、統廃合の話題は極めて複雑で調整困難な利害コンフリクトを生じさせる」との懸念も示されている(波多江・川上、2014)。この利害コンフリクトを、統廃合後の実践の中で緩和し新たな学校運営や地域との連携活動の契機とするために、教員には統合校における調整やコーディネート役割が一層強く要請されているといえる²。また、地域住民には統廃合前の旧小中学校への思いから脱却し、現状を見据えた上で学校参加や実現可能性のある提案をし、新たな学校づくりを支援するための姿勢が求められていると言える。これらを通して、統合校における学校運営や教育実践の充実を図り、それらの積み重ねで児童生徒への支援の充実を図ることが重要となる。このように、統合校にはより多くの機能が付加され、それに伴い教職員の役割もより多様性を帯び、更に、統廃合によって広域化した地域とも向き合うことが求められている。そのため、統廃合後の学校支援について、統合校の教育環境整備を学校、地域、行政が一体となって進めていくための方策を検討していくことが求められている。

統合校へのコミュニティスクール等の導入による新たな学校づくりの手法は、制度の導入によって完遂されるものではなく、統合校に対する教職員や地域住民の当事者意識の醸成、理念の明確化、それに伴う運営のための集団形成過程等を精査していくことで、統廃合後の新たな学校支援の一助を成すのではないだろうか。学校運営協議会(以下、協議会と略)の規定は、各自自治体の「学校運営協議会設置規則」によって異なる実態があるが、佐藤によれば協議会の3つの権限(基本方針の承認、学校運営上の意見申出、教職員の任用に関する意見申出)のうち、いずれか2つを欠く型のは、ガバナンスに関わる活動よりも、学校支援活動等の構築に強い期待がかけられていると言われる(佐藤、2017)。このように、扱う自治体によって制度の運用や目指す方向性は異なり、目的も多様であることから、制度導入後の学校支援の取り組みを注視することで、統廃後の支援方策を見出す必要があると考えられる。

2 これらを踏まえ、人口減少社会に対峙する状況下では、学校統廃合のネガティブな側面を緩和しながら、かつ社会ニーズに見合った学校再編を進める手立てが必要になる(葉養、2015)³。そして、統廃合を契機とした新たな学校づくりやそのための支援方策を検討することが、統合校の教育実践や新たな地域との連携活動の発展へと繋がっていくのではないだろうか。

よって、本稿では長野県A町B小中学校(小中一貫教育校)を事例として取り上げる。B小中学校は、先述した3つのスタンスのうち3点目に該当するが、2004年に統廃合の是非が検討され、その後8年の歳月をかけA町の地域再生政策とも相俟って統廃合の実施に至った。また、検討の中でコミュニティスクールの導入や学校運営協議会の設置、小中一貫教育校への移行、が具体化した経緯を持つ。

以上から、第1にA町が統廃合の実施に至った経緯に触れ、統廃合検討段階の小中一貫教育校の導入

やコミュニティスクールへの移行に関する議論を概観する。第2に、B小中学校開校後に展開された学校支援に向けた取り組みについて、各対象者に対して実施したインタビュー調査結果及び協議会記録に基づき分析を加える。そして、第3にY.エンゲストロームのネットワークングの概念を援用し、統廃合後の学校支援に向けた学校運営協議会との協働について論じる。

2 長野県A町の概要と分析手法

2.1 A町の概要

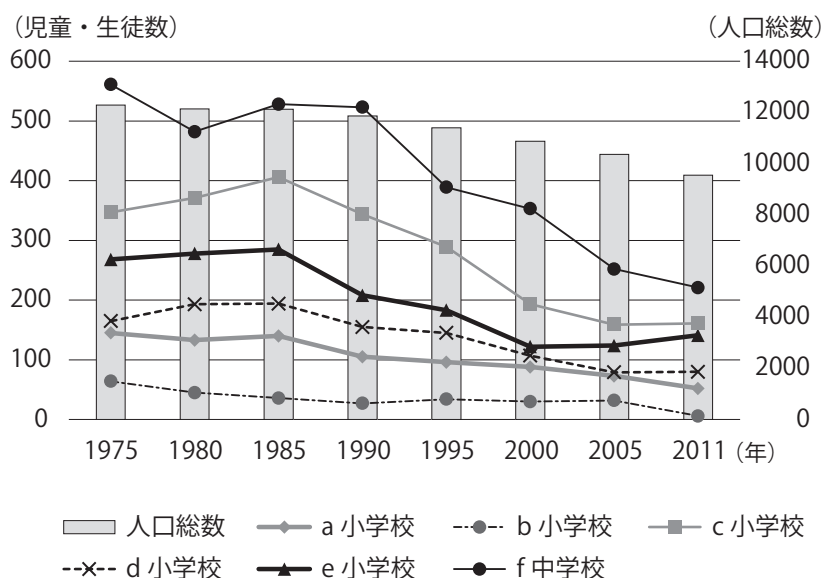
A町は、長野県の北端に位置し県庁所在地から約25kmの位置にあり、妙高戸隠連山国立公園の一環として高原盆地帯にある町である。人口は8,541人、面積は149km²であり⁴、2040年の人口予測では5,296人とおよそ38%の減少となる見込みであることから、人口減少が進行している町である⁵。

統廃合の対象となった6校(小学校5校、中学校1校)の児童生徒数の推移をみると、ピークとなった1985年の1,589人に対し、統廃合の前年度の2011年では661人にまで減少した(1985年対比58.4%減)。特に、b小学校は6人にまで児童数が減少し(同83.3%減)、就学人口が著しく減少していた。

2.2 B小中学校の紹介

2012年4月に、B小中学校は施設一体型の小中一貫教育校として開校した。児童生徒数は、2016年時点で581名、教職員85名となっている⁶。また、講師、支援員、校務手、事務、ALT、司書、スクールカウンセラーは、県費職員のほかに町費職員も雇用している。教員組織は、県費正規教員のもと町費・県費講師がインターンを行うことができるように位置付け、「青年教師研修」と称する校内研修も行われ、力量形成の機会を設けている。

学年区分は、4・5制を採っている。初等部(1から4年生)、高等部(5から9年生)に分けており、



A町教育委員会「人口と世帯数」(2015)、「児童生徒数の変遷」(2015)を参照。

図表1 A町人口総数と旧小中学校の児童生徒数の変遷

1・2年生は各学級に学習支援員6名、3・4年生は各学年に学習支援員2名、特別支援学級に生活支援員2名、をそれぞれ配置している⁷。さらに、2014年度から1年生から4年生までの各学年で30人学級を開始し、高等部は国語以外は教科担任制を採り、全学級に副担任を配置している。

開校時から、コミュニティスクールの制度を導入し、地域との連携を含む学校運営を目指している。児童生徒の発達障害支援や、教育相談・自立活動支援のため、県内のNPO法人や養護学校とも連携し週に1回程度学校訪問が行われている。また、ボランティアがクラブ活動や学習支援、体験活動、読書活動等に参加している⁸。

2.3 対象者と分析手法

本稿では、A町教育委員会（以下、教委と略）の担当者2名と、B小中学校の管理職（校長1名⁹、副校長1名）へのインタビュー記録を素材とする。インタビューは、半構造化面接法を用い、教委の担当者に対して第1回調査を2015年8月24日、第2回調査を2016年8月23日に実施した。また、管理職に対しては第1回調査を2015年8月25日、第2回調査を2016年8月23日に実施した。調査は、A町教委会議室及びB小中学校の校長室で行った。インタビュー記録は、全て逐語記録を起こした。尚、内容を補足するものとして、A町教委から提供された審議資料等を併用する。

3 学校統廃合施策

3.1 統廃合の検討開始—小学校5校の統廃合決定

A町の統廃合が検討され始めたのは、2004年3月に町長が教育委員会に対し諮問し、その後「A町立小学校適正配置検討委員会」が設置され審議を開始したことによる。対象は、町内の5校の小学校である。同年9月には議会から政策提言があり、並行して対象地域の保護者等に対する懇談会も行われ、検討が進められる。

2005年12月になると、検討委員会の答申が出され、「現在5校ある小学校を統合し1校とする」と明記される。この時点では、2010年を目途に統廃合を目指すこと、小中連携や一貫教育の検討を進めること、が意見として出された。

A町議会は、2005年9月に「小学校適正配置調査特別委員会」を設置し、2006年9月に「A町の将来を担う児童のために、住民の合意を得て小学校を統合し、教育環境の改善に取り組むこと」と報告される。更に、同年12月にA町PTA連合会会長から町長に要望書が出され、「小学校統合は、遅滞なく進行することを望む」とし、PTA連合会からの合意も得られ小学校5校による統廃合が決定された。

4 3.2 中学校を含む統廃合と小中一貫教育校の検討

2007年になると、町長が交代し3月から再度統廃合の検討が進められ、「教育環境検討委員会」が設置される。翌年3月に最終答申がまとめられ、「現中学校敷地に、統合小学校及び中学校を統合し建設する」と中学校を含む統廃合の推進が報告される。また、「統合小学校及び中学校において、特色ある小中一貫教育を目指す」と報告され、統合校における小中一貫教育校の設立が目指された。

この方針に基づき、住民懇談会が開催され、2008年9月に町長が「学校統合・小中一貫教育校の建設」を正式に表明する。また、議会は「A町の将来を担う児童のために、早急に小学校を統合し、現中学校敷地に新たな学校を建設すると共に中学校を改築すること、特色ある小中一貫教育を行うことにより、ふるさとに誇りを持つ子どもを育てる、教育環境を実現すること」と提言する。

図表2 統廃合検討経緯

日付	経緯の内容
2004年	
3月	町長によって教育委員会に対し諮問 「少子化による小学校適正配置の検討について」
4月	「A町立小学校適正配置検討委員会」設置(18名)
9月	A町議会からの政策提言
11月	適正配置の対象校(5校)のPTA及び保育所保護者との懇談会(計5回)
2005年	
4月	5地区6会場で地区懇談会開催(計6回)
5月	子育てグループとの懇談会(計1回)
9月	A町議会「小学校適正配置調査特別委員会」設置
12月	「A町立小学校適正配置検討委員会」答申 (本委員会7回、小委員会2回)
2006年	
8月	A町PTA連合会研究集会「魅力あるA町の学校づくりー統合に向けて」
9月	「A町議会小学校適正配置調査特別委員会」の報告
10月	5地区6会場で「学校統合住民懇談会」開催
12月	A町PTA連合会会長から町長に要望書が出される
2007年	
3月	「教育環境検討委員会」設置(25名)
9月	A町教職員研修会「小中一貫教育研究部会」中間報告
2008年	
3月	「教育環境検討委員会」最終答申
4月	5会場で住民懇談会開催
5月	6会場で住民懇談会開催
9月	町長「学校統合・小中一貫教育校の建設」を表明 A町議会からの政策提言
10月	4会場で住民懇談会開催
11月	町議会「学校建設プラン」に基づく調査関係補正予算議決
12月	「学校づくり委員会設立準備会」設置
2009年	
1月	町長から町民に対し学校建設表明
4月	「学校づくり委員会」設置(89名)、住民評議員委嘱(28名) 6部会を設置(カリキュラム、施設、地域参加、放課後事業、開校、通学対策)
5月	「小中一貫教育校 基本・実施設計」契約締結
8月	6会場で住民懇談会開催
2010年	
2月	A町「地域公共交通協議会」発足
2月	「学校の施設計画、カリキュラム、地域参加による学校運営、放課後事業、開校、通学対策の 具体的方策」の策定
3月	「学校づくり委員会 最終答申」 町議会「学校建設予算及び学校設置条例」改正案議決
4月	過疎地域自立促進特別措置法案の過疎地域に指定
5月	工事請負契約議決
2011年	
4月	「小中学校開校準備委員会」設置
6月	「開校準備委員会」とPTA役員との懇談
7月	「特別支援教育のあり方検討委員会」設置 各小中学校で保護者・住民説明会開催
8月	各保育所で保護者説明会開催、「学校運営協議会設立準備会」設置
9月	「小学校跡地利用検討委員会」設置
10月	各小学校閉校式・式典開催(11月まで)
11月	「開校準備委員会」と設立準備会及びPTA役員との懇談 4会場で保護者説明会開催
12月	新校舎及び体育館完成、中学校の引越し、生徒供用開始、「小学校跡地利用検討委員会」答申
2012年	
2月	豪雪による災害救助法の適用
3月	小学校5校の閉校、小学校引越し
4月	B小中学校開校
2016年	
4月	長野県内初の義務教育学校に移行

※A町教育委員会「B小中学校で進める小中一貫教育の可能性」(2015)を参照。

2009年1月に町長は「2012年度開校を目指して、現在の中学校の敷地に統合校舎を建設する」とし、施設一体型の小中一貫教育校の設立を表明した。同年4月に「A町学校づくり委員会」が設置され、6部会(カリキュラム、施設、地域参加、放課後事業、開校、通学対策)の検討が開始された。2010年3月に最終答申が提出されるが、その中でコミュニティスクールと学校支援地域本部を盛り込むことが提案された。

このように、B小中学校の学校運営が検討される中で、コミュニティスクールの導入のための方策が検討され、2011年8月から「学校運営協議会設立準備会」の中で、運営方針が議論される¹⁰。その間、設立準備会の委員と教委担当者、校長の三者による検討も重ねられ、東京都内のコミュニティスクールの設置校への視察や学識経験者からのヒアリング等も行い、A町の地域性を活かした学校と地域の連携や、協議会のB小中学校での位置づけについて見解の調整が行われた。そして、2012年4月にA町唯一の学校として、且つ、小中一貫教育校としてB小中学校が開校した。その後、2016年4月からは、義務教育学校に移行した。

3.3 廃校の跡地について

2011年12月の「小学校跡地利用検討委員会」答申後、通学に関しては路線バス、スクールバス、タクシーの3種類を使用し、バスは計10路線を確保することとされた。また、廃校後の施設の利用については、共通事項としてプールは管理上危険が伴うとの判断から、取り壊しが決定された。門柱・石碑等は、「学校跡地として、記憶を残すよう配慮する」との方針から、学校跡地に残すことが決定された。

校舎は、企業誘致対象地としての利用等が検討されているが、耐震が未整備のため、跡地利用は難航している。また、体育館や校庭は、社会体育施設としての利用等が見込まれていたが、耐震上の問題を回避したことから、現在各地域で利用されている。

図表3 通学対策と廃校の跡地利用

(1) 通学対策

① 路線バス 7路線		② スクールバス 3路線		③ タクシー送迎		※徒歩通学	
朝2便	7時台、8時台	朝1便	8時台	朝2便	7時台、8時台	初等部、高等部	2km以内、3km以内
夕3便	15時台、16時台、18時台	夕2便	15時台、16時台	夕3便	15時台、16時台、18時台	7～9年生	3km以上は夏季自転車通学

(2) 廃校の跡地利用

	校 舎	体 育 館	校 庭
a 小学校	博物館と一体利用(資料保管庫)	社会体育施設、避難所として利用	社会体育施設、博物館の駐車場として利用
b 小学校	企業誘致対象地(要望が無い場合取壊し)	社会体育施設、避難所として利用	企業誘致対象地、社会体育施設として利用
c 小学校	取壊し(公園施設として利用)	社会体育施設、避難所として利用	社会体育施設として利用
d 小学校	企業誘致対象地(要望が無い場合取壊し)	社会体育施設、避難所として利用	企業誘致対象地、社会体育施設として利用
e 小学校	空き家再生等推進事業 →改修後、地域交流施設として活用	社会体育施設、避難所として利用	社会体育施設として利用
f 中学校	B小中学校の建設		

※A町教育委員会「小学校跡地利用検討委員会 答申」(2011)を参照。

4 学校統廃合後の学校支援

本章では、統合校の学校支援について、1節及び3節では教委担当者2名と校長及び副校長のインタビュー記録を、2節では学校運営協議会記録及び部会記録を、中心に活用し論じる。

協議会は、任期2年、委員は15名¹¹である。他に、アドバイザー3名、学校関係者2名（副校長・教頭）、事務局3名が含まれ、計23名で構成される。学校関係者のうち、校長は委員として参加している。

4.1 学校運営協議会導入に向けた検討

4.1.1 A町の教育政策と地域再生政策との相対化

A町は、少子化の影響で町立小中学校のうちb小学校は児童数が一桁まで減少した（図表1参照）。また、町内の全小中学校で耐震基準を満たしておらず、学校教育に直接の影響を及ぼす事態となっていた。これについて、「学校だけじゃなく、町としてどう人口減少を止めるかという、そっちがまず優先の、子どものことだけじゃなくて、地域をどう活性化させるかということが本当に求められているんです」（第1回教委インタビュー記録）と述べ、地域再生政策の必要性を注視していた。

このような中、「(統廃合前は) 公民館の事業も、子どもの数が減り、1つの地域だけではなかなか(子どもも地域住民も) 集まらない状態で(活動が衰退していた)」（第1回教委インタビュー記録）と指摘しており、影響は学校教育だけではなく、社会教育を担う公民館の活動にも影響していたことが伺える。そのため、学校教育及び社会教育の教育条件整備を進めることと並行し、A町の地域再生を含む政策を推進している。現在は、「移住者促進制度」を設けており、「住まい、仕事、子育て」の3分野で支援を行っている¹²。特に、「子育て」分野では「義務教育期支援」としてB小中学校で必要となる教材費の無償化も進めており、移住促進と学校教育を融合させた地域再生政策を実行している。これらの点から、波多江・川上(2014)の分類によれば、A町は3つ目のスタンスに該当すると言える。

4.1.2 学校運営協議会導入検討時の議論

A町の統廃合検討過程において、2010年3月の学校づくり委員会最終答申の中で協議会の設立が提案され、2011年8月から「学校運営協議会設立準備会」（以下、設立準備会と略）が設置され、2012年4月の開校前まで8か月間にわたる検討が行われた。

設立準備会では、当初「地域の方達は、法律で定められている組織¹³（人事権や教員評価の機能を持つ組織）をイメージしていました」（第1回校長インタビュー記録）とあるように、学校経営に参画することで、統合校の支援をすることを主眼としていた。この背景として「当時、学校の荒れが県内で問題視されていたことがあり、地域の方としてもA町の学校を自分達の手で何とかしたいという思いもあったようなんです」（第1回教委インタビュー記録）というように、統合校への期待が評価者としての関わりへと意識を傾注していた。しかし、「(教員を) 評価する前提で連携して、それ(評価者として協議会が機能すること)が出来上がった時に、必ずしも(子どもや教員にとって)良い結果になるとは思えません。そのため、控えてもらいたいと何回も話をする中で理解してもらいました」（第1回校長インタビュー記録）との見解を踏まえ、より学校支援を重視した関わりを模索していくことになる。

このような中で、「学校応援団」のメンバーも含めた議論が展開される。「学校応援団」は、2009年4月に「学校づくり委員会」として117名の委員及び評議員で構成された組織であったが、その後学校応援団としてB小中学校に関わる。その中で議論を通して、「評価」から学校の「応援」へという

見解が徐々に構築され、学校支援を目指した組織として協議会の方向性が確立され、より学校支援を重視した取り組みを目指していったと考えられる。

4.2 学校運営協議会の進行と「支援」の模索

4.2.1 学校運営協議会の設立

2012年5月の第2回協議会の中で、運営理念が示され次のように規定された。「A町の学校運営協議会は、国の定めるところによる権限をいたずらに行使するものではなく、地域住民が教職員や行政機関との信頼関係を築き、協働し、未来あるA町の子ども達に、教育環境の一層の充実と町の特色を活かした一貫教育の実現のためにあるべきである」(2012年5月23日第2回協議会記録)。

他方、協議会委員からは開校直後の学校や地域の状況について、「地域、学校が、どう向かっているのか心配している。学校で楽しく(児童生徒が)やってるのに、(地域住民にはその姿が)見えない。地域の力を、どう協議会が受け止め地域の期待や心配をプラスに変えるかがこの1年の課題」(2012年5月23日第2回協議会記録、a委員)と指摘した。このように、B小中学校の状況が地域住民に対して十分に伝わっていない点を指摘し、課題として取り上げている。また、B小中学校が実施した保護者アンケートの結果について「朝の読書活動は、保護者は7割を超える高い評価だが、自由記述では『読書より体力づくりを大事にしてほしい』と多く書かれていた。その点は、どう考えて学校づくりを進めれば良いか難しい」(2012年7月23日第4回協議会記録、校長)と指摘し、保護者の要望の受け止め方について慎重に検討していることが伺える。

その間、B小中学校の第1回文化祭が行われたが、その時の状況について、校長は次のように報告している。「(文化祭で)大人も子どもも、腹を抱えて笑えることは非常に難しい。子ども達が生み出した笑いは、その中に相手意識があり、それを開校当初から意識しながらやってきたからだと思う。ある保護者から『私は小中一貫教育に魅力を感じない』という批判があったが、(文化祭後に)『低学年が9年生のあの様な歌声を聴けることは、本当に大事ですね』と言って下さり嬉しく思った。やはり、小中一貫教育の意味を地域の方に理解してもらうには、子ども達の充実した姿を示す以外にはないのだと改めて感じた」(2012年10月10日第6回協議会記録、校長)。

このように、児童生徒の中に相手に対する意識が芽生えてきたことと、保護者の意識の変化の両面を踏まえ、子どもの姿を明示する必要性を感じている。この背景として、副校長は「統合後最初の文化祭の時、9年生の執行部の子達が校長室に来て『文化祭は、中学生だけでやらせて下さい』と直談判に来たそうです……校長が『とにかく一緒にやろう』と説得し、最終的には(9学年全体で)一緒にやって良かったとなった」(第2回インタビュー記録、副校長)と述べている。B小中学校を取り巻く環境を、児童生徒、保護者、地域住民は当初懐疑的に見ていたと考えられ、この疑念に対して児童生徒の活動の姿を明示することで、各関係者の理解を得るべく実践していったことが伺える。

4.2.2 学校支援の模索

学校支援を継続的に進めるにあたり、「体系的に(学校支援の活動を)続けるためには、公民館とも連携を取り、自分達の力で盛り上げていくべきだと思う。それは、先生方の負担軽減にもなり、地域の活力が生まれるとも思う」(2012年10月10日第6回協議会記録、a委員)との提案があり、地域住民自身の自主的な取り組みの必要性を挙げている。更に、地域の活性化と共に教員の負担軽減策も検討し、協議会を中心として学校と地域の繋がりを、より体系的なものにする必要性が指摘されていた。

そのために、「先生方が学校の本務に専念できるようになることが、この協議会の非常に大きなテー

マダと思う。まだ、協議会の中で共通認識がない部分もあるので、具体的な項目を出して検討していくことが必要だと思います」(2012年11月12日第7回協議会記録、b委員)と指摘し、議論を焦点化する必要性と協議会の中における合意形成に向けた取り組みの必要性が論じられた。

4. 2. 3 保護者に対する見解－関係性の再構築

協議会発足当初から、B小中学校に対する地域住民や保護者の懸念を払拭するため、「今年度は、地域・保護者の声を整理し、建設的に解決できる事案に絞り、少しずつ実績を積み上げることが必要」(2012年10月3日協議会・情報収集部会記録、c委員)との方針が示された。また、B小中学校の対応として、「(統合して)教職員が増えたので、先生だけでクラブ活動を担当するのも可能でした。しかし、地域の方に取ってほしいのは、1つは子どもとできるだけ関わり、子どものことを知って頂きたい。もう1つは、先生方に地域との繋がりを作ってもらいたい、という意味を込めています」(2012年11月12日第7回協議会記録、校長)と述べている。このように、手始めにクラブ活動の分野で地域と連携することによって、教育活動の充実と共に学校を開くための手立てとして検討していた。

他方、統廃合により地域の再編も迫られる中、5つの旧小学校区の地域住民や保護者の意見集約において、「公の制度を利用するだけでなく、個人的に頼れる保護者関係を築いていかないと子育ては難しい」(2013年1月30日第9回協議会記録、校長)との指摘が見られた。その背景として、「(学校アンケートの結果から)保護者は、開校して未だ混乱の中という状態。学校通信等で、学校の様子や情報を配信しているが、更に工夫して情報発信するよう努めたい」(2013年7月17日第4回協議会記録、校長)と現状を認識し、学校区の再編によって生じる保護者との関係性の再構築について触れている。

また、地域住民の立場から「保護者は(統合校に対し)文句ばかりで、かなり先生方に甘えてきた印象がある」(2015年8月20日協議会・情報収集部会会議記録、d委員)とのやや厳しい指摘も見られ、協議会発足当初から一貫して保護者との関係性の再構築に向けた事案が検討されてきた。

4. 2. 4 学校支援の方向性の検討

開校初年度末を迎える頃、「(学校支援ボランティアの)協力者が集まる機会が設けられると良いと思う。学校対個人という考えではなく、皆で学校を支える意識の輪の広がりが出ると、(活動の)動きが良くなる気がする。専任のコーディネーターも欲しい」(2013年2月25日第10回協議会記録、b委員)とあるように、集団による支援を目指すことや学校と地域を繋ぐコーディネーターの配置が指摘された。初年度は、b委員が事実上のコーディネーター役となっていたが、協議会に属さない地域住民の中からの適任者の輩出が検討された¹⁴。

学校側の見解は、「B小中学校に既に多くの地域の方が関わり、学校支援という意味では(制度的な枠組みの構築よりも)先に実績ができてきた。今後は、支援者をまとめる仕組みと専属のコーディネーターの存在が必要」(2013年7月17日第4回協議会記録、校長)と認識している。そのため、制度的な条件整備が進まない中、地域講師や学校支援ボランティアとの連携が先行することになり、学校と地域の連携活動が進展しつつある中で、それに対応する制度の構築を目指す必要性に迫られていた。

このような中、活動が進展するにつれその中核を担う支援者が不足していることで、「学校支援としてはまわっていますが、応援団としてのまとまりがありません。協議会主体で、まとめていかなければならないと思います」(2013年11月6日第7回協議会記録、副校長)との見解が出された。学校を支援する活動について、地域住民や保護者との個々の繋がりが育まれてくる一方で、集団としての活動の展開を目指して模索が続いていることが伺える。

4. 2. 5 役割の再検討

前項までに見てきたように、学校支援について多面的な検討を行っているが、協議会の運営自体に対して次の見解がみられる。「現在、協議会のあり方があやふやなまま進んでいる。改めて、A町の協議会として役割があるのか検討する必要がある。協議会を核として、学校をどう支援していけるかが重要である」(2013年6月12日第3回協議会記録、総意)。このように、協議会自体の持つ役割や、それに対する活動の意味づけに関して問題提起された。また、「地域がどう支援し、子ども達の生き生きした姿がどう地域に返されるかが大切。地域の方が、協議会を知らない、学校の様子も知らない、という状況では力が半減する」(2013年9月4日第5回協議会記録、総意)という見解から見られるように、B小中学校の開校と同時に設立された協議会が、それから1年半を迎えても未だ地域の中に浸透しきれていない状況が伺える。「地域に学校が無くなったら寂れてしまうのではなく、より活性化するような学校の在り方を考えていかなければならない」(2013年10月2日第6回協議会記録、d委員)との意見も見られるが、「今の段階で、協議会主催で地域懇談会を開催するのは難しい。地域の方と何を柱に懇談すれば良いのか」(2013年11月6日第7回協議会記録、a委員)とあるように、地域の活性化やそれに向けた情報発信や意見集約の必要性を感じながら、協議会と地域の間に距離感があることが伺える。

これらの状況について、会長は「今まで、規則に準じてやらなければいけないという気持ちで活動してきた。協議会の定例会では、報告しかやることがなく、課題の本質も見えてこなかった。協議会として、何ができるのかをもう一度考えていくべき」(2014年2月28日第10回協議会記録、会長)と、ふり返っている。

4. 3 学校支援を担う組織の在り方

4. 3. 1 役割や位置づけの明確化

協議会やそれを中心とした地域との連携活動について、校長は「今では子ども達の応援だけではなく、学校経営でも後押ししてくれています」(第1回校長インタビュー記録)と、肯定的な評価をしている。その契機となったのは、「平成25年度末に、小1～4年生まで(学級定員を)30人にすることを模索し、教委に相談しました。その時、協議会でも話題になり、『それは大事だから協議会として町に要望を出す』と強く後押ししてくれた。学校の仕組みを考える時、協議会も教委も一緒になって、提案していく。そういう風に、平成26年度から新しく仕組みを考えてもらっています」と述べている。

その要因として、次の点を挙げている。「協議会の方は、教育予算とかではなく、『子ども達のためになるかどうか』という点で話ができます。校長が教委にモノを言うのと、重みが違う。(教委や地域との)クッションというか、学校の思いを理解して頂けるととても強い支援者になってくれる。協議会の方に理解して頂けないと、学校運営をしても地域や保護者に理解して頂けるはずがない」(第2回校長インタビュー記録)。このように、学校経営上の具体的な議題に関して焦点化した議論を通して、協議会の役割や位置づけが徐々に明確化され、学校支援の方向性を見出していったことが伺える。この状況について、「協議会自体が、徐々に育ってきたと感じます。(発足)当初から『協議会の運営は、こうあるべき』ではなく、試行錯誤を繰り返して協議会も変わり、(学習環境の整備や子どもの反応を受け止めること等)徐々に活動が具体的になってきた。(コミュニティスクールの)制度を入れたから良かったのではなく、(協議会も学校も)育ってきたことに意味がある」(第2回校長インタビュー記録)と述べている。

4. 3. 2 B小中学校における学校支援組織の在り方

では、なぜ協議会の「育ち」を実感したのか。その理由として「緩い組織を作ったことが一因にあると思います。ガッチとした組織だと、学校が、地域が、という（主導権がどちらかという摩擦が）出てくる」（第2回教委インタビュー記録）という点を挙げ、同様に校長も次のように述べている。「ガッチリとした、これをしなければならぬという組織になると、その時点で（活動や見解の）発展性が無くなってしまいます。特に、初代の（協議会の委員）の人はなんとかやるかもしれないけど、後任の委員は『ああ、これをやれば良いのか』（既存の活動を踏襲するだけに）なる。自分達で作りをながらやるという感じにならないと、組織は活性化していかない」（第2回校長インタビュー記録）。

組織の活性化に関しては、「協議会の人（学校内を）ちょっと見て、切り取った場面だけでは（校内の実態が）理解できないことが多くあります。それに、地域の方は自分の経験や（旧小学校時の）思いからなかなか出れない。だから、新しい学校がどういう所か具体的に伝え、その中に理念を含め、意味づけながらやるのが大切」（第1回校長インタビュー記録）と実践を語っている。また、学校応援団（学校支援ボランティア）についても同様であり「学校応援団は、名簿上は（2016年度時点で）113名ですが、学校支援地域本部のように組織化はしていません」（第2回教委インタビュー記録）と述べている。このように、予め役割を固定化したうえで組織的に活動するのではなく、協議会や地域住民に対し学校の活動を丁寧にし、学校に対する理解を促すことを通して、支援の方向性を互いに模索し共有する中で集団形成を目指したと言える。

5 考察

前章までに、B小中学校における統廃合後の学校づくりの状況を概観してきた。これらの事項から得られた知見を、考察する。

第1は、活動対象及び目的の明確化による結節点の構築である。統廃合後のB小中学校の運営や地域の状況が把握し難い状況の中で、新たな学校観や地域観を即座に見出すことは困難であり、協議会による議論は活動全般のものに終始した傾向が伺える。そのため、定期的で開催される協議会で、学校や地域の現状把握は一定程度可能であるものの、それぞれの協働関係を構築するための手立てを効果的に提示することが困難であった。それは、学校支援や地域支援の意図があったとしても、協議会、学校、地域の意識差を生じる事態となり、必ずしも協議会による支援が十分に機能していたとは言いきれない。これらからの転機となったのは、少人数の学級編制を模索する議論から徐々に機会が生まれた例に見られるように（4. 3. 1参照）、活動の目的やその対象者及びその教育内容を明確化したことによって、学校支援を行うための軸を見出すことが可能となったことが挙げられる。集団で個別具体的な議題に対し、検討を行うことを通して、活動の方向性が次第に共有されていったと考えられ、各関係者が議論を焦点化していくことが可能になったのである。

また、協議会に属さない地域住民によるコーディネーターの必要性が指摘されている。地域自体の意識や学校の歩みを、継続的に担う立場の人材の必要性を示唆しており、多様な立場で関わることで、統合校の実践の充実や旧小中学校時とは異なる新たな連携のための機運を高めることが一層重要となる。

一方、校長や教委の意識からは、コミュニティスクールの制度的側面に対する事項に関して強くは認識されておらず、地域との連携を通じた教育実践を充実させることで、結果的にコミュニティスクールとしての運営の拡充に繋がっていると考えられる。つまり、学校支援に向けた取り組みの結節点を当事者間で丁寧に作り上げることで、その時々で変化する問題関心に向き合うことが、統合後の学校支援や

新学区における地域との連携を円滑に進めるために必要であることを示唆しているのである。

第2は、集団形成における緩やかな協働関係の重要性である。統廃合後、学校は新設校による新たな学校経営を目指し、地域は学校区再編により地域事情も変化中、協議会が設置され、学校との間で新たな窓口となった。その中で、教委や校長が目指したものは、早急な組織づくりや評価機能の設定ではなく、問題関心や価値を共有し活動の展開と共に目的や内容を再構成するための集団形成であった。協議会発足前の段階から、特に校長は協議会の持つ権限の行使よりも学校支援を重視した関わりを要請していたが、それが統合校での活動を進める際に、一貫して支援内容を充実させるための議論の柱となり、協議会委員を含めた関係者間で目的を集約するための場の設定を後押ししたと考えられる。その実現のために、学校及び教委が一体となり、具体的な理念及び学校や子どもの姿を適時に示した。更に、活動を意味づけることの重要性を意識し、これらを通して活動の方向性を共有することを意図していたことが伺える。

この集団形成に関しては、強固な組織づくりを目指してはおらず、「緩い」組織の必要性を説いている。役割を限定的且つ固定化した中での活動ではなく、その時々の実践に合致した活動の展開へと向けた組織づくりを目指していたと考えられる。その見解に、協議会の在り方も相俟って、学校支援に向けた取り組みが充実してきたのである。

これらは、Y.エンゲストローム(2010)を援用するならば、「ノットワーキング(knotworking)」を目指したものであると言える。ノットワーキングとは、「多くの行為者が、活動の対象を部分的に共有しながら影響を与え合っている分かち合われた場において、互いにその活動を協調させる必要のあるとき、生産的な活動を組織し遂行するためのひとつのやり方」であるとされる。「knot(結び目)」及びノットワーキングの特徴を、Y.エンゲストローム(2013)は次のように指摘する。「ノットという考えが示すのは、どちらかといえば弱く結びついた行為者と活動システムの間で協働のパフォーマンスが急速に脈動して広がり、部分的に即興で統合することを指す。ノットワーキングは、ばらばらに見える活動の糸を結び、ほどこき、結び直す動きを特徴とする。協働のノットが結びついたり解かれたりするのは、特定の個人や固定した組織的存在が統制の中心としてあるからではない。中心はとどまらない。」

学校支援に向けた集団形成において、コミュニティスクールや協議会の組織としての価値の追求よりも、B小中学校で展開される教育実践、統廃合後に学校区の再編を求められた地域住民との繋がり、統合校での児童生徒の教育環境の整備等の側面に対する多様な活動の糸を結び直していった。それによって、統合後の協議会発足当初から2年程度は把握が困難であった学校観や地域観を徐々に見出すことに繋がり、それらに基づく活動の展開が可能となり、それらの結果としてコミュニティスクールや協議会の支援組織としての価値が向上していったのである。このように、B小中学校の学校運営に沿った支援組織を構築し、より実態に即した集団へと再構成したことで、統合後の学校支援活動を行うための協働関係を高める集団形成が図られていったのである。

12

6 おわりに

人口減少社会を迎えるにあたり、学校統廃合の是非に対する選択は避けられない現状にある。統廃合を選択した場合、統合校の教育実践の充実やそれに関わる支援方策、学校区の再編によって生じる新たな地域との連携という目的を核として、学校や地域の在り方を検討していくことは、今後の教育政策や地域再生政策を含む、社会的な変化に対応した方策を成す上での一助となるのではないだろうか。

統合校の学校運営や学校区再編後の地域との関係構築は、ともすれば現場の教職員に委ねられ、負担

を強いられる可能性がある。他方、地域住民にとっては統廃合を含むより複合化した政策と向き合う上で、新たな学校と地域の関係性を模索することになる。また、統合校の学校運営の中では、地域住民の要望を十分に満たしたうえで、旧小中学校からの思いや伝統を踏襲することは現実的には困難である。そのため、学校の存在は保護者や地域住民からもたらされる不満や批判の受け皿として位置づけられる懸念もある。今日の統廃合政策は、学校の存続か統合かという二項対立のロジックではもはや語ることができず、地域再生等も含むより広範な政策的潮流を視野に入れた検討が必要となる。

更に、新たな学校体系（小中一貫教育、等）やコミュニティスクール等の制度の導入など、複雑化した実践が展開されていることも鑑みるならば、それらを実行する際に学校支援を含む教育条件整備を検討したうえで実行しなければ、十分な効果は期待できないのではないだろうか。そして、支援組織や集団形成を柔軟に組んでいくことで、学校運営におけるその時々々の要請に合致した、より実現可能性の高い活動の展開や発展性への期待がもたらされるものと思われる。

今回は、教委及び学校管理職を対象とした分析を行ったが、今後は地域住民の声も反映させることを通して、より包括的な視点から検討を行うことが課題として残されている。

謝辞

本稿の作成にあたり、インタビュー調査及び資料提供のご協力を頂いたA町教育委員会、B小中学校の教職員の方々に、ここに記して感謝申し上げます。

引用・参考文献

- 佐藤晴雄「社会教育から見たコミュニティ・スクールのゆくえ」『社会教育』2017.5、pp.4-5。
まち・ひと・しごと創生本部「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2014年12月27日
中央教育審議会「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」2015年12月21日
波多江俊介、川上泰彦「人口減少社会における日本の教育経営課題」『日本教育経営学会紀要』第56号、2014、pp.159-160。
葉養正明「学校の統廃合がもたらす影響」『教育展望』第61巻4号、2015、pp.46-47。
真木吉雄「学校統廃合と小規模特認校制度に対する一考察」『山形大学大学院教育実践研究科年報』第6号、2015。
文部科学省「公立小・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引の策定について（通知）」2015年1月27日
安井智恵「学校統廃合の円滑な実施に対するコミュニティ・スクール制度導入の成果：伝統校統合の事例から」『岐阜女子大学紀要』第45号、2016。
Y. エングストローム 山住勝広 [ほか] 訳『ノットワーキング 結びあう人間活動の創造へ』新曜社、2010、p.i。
Y. エングストローム 山住勝広 [ほか] 訳『ノットワークする活動理論 チームから結び目へ』新曜社、2013、p.311。

A町・B小中学校関係資料

- A町小学校適正配置検討委員会「少子化による小学校適正配置の検討 答申」2005
A町教育環境検討委員会「最終答申書」2008
A町学校づくり委員会「最終答申書」2010
A町教育委員会「小学校跡地利用検討委員会 答申」2011
A町教育委員会「学校運営協議会 会議記録」2012.5-2015.8
A町教育委員会「A町立B小中学校-A町に誇りを持ち、次世代を担う人材の育成を目指して」2014

- A町教育委員会「A町学校運営協議会 委員名簿」2015
A町教育委員会「児童生徒数のうつりかわり」2015
A町教育委員会「人口と世帯数」2015
A町教育委員会「B小中学校で進める小中一貫教育の可能性」2015
B小中学校「B小中学校におけるサポートスタッフの活用について」2015

註

- 1 文部科学省「平成27年度学校基本調査」を参照。尚、公立学校本校の割合である。
- 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(2015年12月21日)」では、「地域の力を生かした学校教育の充実や学校全体の負担軽減、マネジメント力の向上を図るため、学校内において地域との連携・協働の推進の中核を担う教職員を地域連携担当教職員(仮称)として法令上明確化することを検討する」との案を示している。
- 3 葉養(2015)は、学校のスケール・メリットを生かし、学校統廃合のネガティブな側面と調和させる手立てとして、次の4点を挙げている。①法律上の学校概念を拡張し、義務教育拠点という概念の導入。②学校ガバナンスの広域化。③教育、コミュニティのバーチャル化。④将来の社会変化を見通した、コミュニティ施設複合型としての設計。
- 4 総務省「国勢調査(2015)」を参照。
- 5 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(2013年3月推計)参照。
- 6 非常勤講師5名、支援員10名、司書2名、相談員1名、ALT2名、スクールカウンセラー2名、校務手1名、スクールバス運転手6名を含む。
- 7 「学習支援員」は、教員免許状を有する者が授業の学習支援にあたり、常勤で配置されている。「生活支援員」は、教員免許状の有無は問わず、非常勤(1日6時間)で配置されている。
- 8 2010年3月の「A町学校づくり委員会 最終答申」では、学校支援地域本部の設置が答申されたが、B小中学校では開校後に設置を見送った。
- 9 校長は、2016年3月に退職し、2016年4月からA町教委所属の教育指導員となっている。本稿では、インタビュー対象者が同一人物であることから、調査開始時の肩書である「校長」に統一し表記する。
- 10 旧中学校に「学校評議員会」が設置されていたが、設立準備会の検討の中で統合校では廃止が決定された。よって、「学校運営協議会」のみが設置されることとなった。
- 11 委員の所属は、学識経験者、公民館長、社会教育委員、民生児童委員、区長、PTA代表、学校長、である。A町学校運営協議会規則第5条による。
- 12 「移住者支援制度」による支援策は、以下のものがある。「住まい」：若者定住促進家賃補助、町営住宅維持管理、空き家バンク制度、等。「仕事」：起業等人材育成支援事業及び補助金、青年就農給付金。「子育て」：特別利用保育及び預かり保育、第3子以降保育料減免事業、鉄道通学運賃補助事業、奨学資金貸付事業、等。(A町総務課 定住促進係 通信 参照)
- 13 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(第47条の5)では、①校長が作成した基本方針の承認、②教育委員会及び校長に対する学校運営上の意見申出、③教職員の任用等に関する教育委員会への意見申出、が規定されている。設立準備会の委員は、これらの権限を行使することを、当初検討していた。
- 14 第10回協議会の検討後、長野県に対し「コミュニティスクール推進化に関する予算請求」を行った。その中で、コーディネーターの人材確保も盛り込まれたが、採択されなかった経緯がある。