

〈論文〉

## 地方創生における地域づくりの可能性

— 栃木県那須町D中学校の「学校支援協議会」の事例から —

西村吉弘

### 要約

近年、「地方創生」が地域活性化事業として政策課題に取り上げられている。教育行政においては、2016年1月に『次世代の学校・地域』創生プラン<sup>1)</sup>等が出され、特に学校と地域の連携の推進の点では、全公立学校のコミュニティスクール導入や推進員の派遣、「地域連携担当教職員（仮称）」の法令上の明確化等を通じ、「地域とともにある学校」への転換を目指している。このように、地方創生に関する政策展開が、教育分野を含む広範な分野で注視されている。

本稿では、栃木県那須町D中学校を事例として、次の3点を目的として論じる。第1に、適正配置計画実施後の那須町の現状について概観する。第2に、地方創生における学校と地域の連携から、D中学校の学校支援協議会の活動を事例として、学校支援協議会を通じた地域づくりと、そのための人材育成の2つの観点から論じる。そして、第3に地方創生に向けた教育活動における地域づくりの可能性について考察を加える。

### キーワード

地方創生、学校統廃合、コミュニティスクール、学校運営協議会、地域づくり

## 1 はじめに

近年、「地方創生」が地域活性化事業として政策課題に取り上げられている。2014年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では具体的な施策が明確化された<sup>1)</sup>。この中で、「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」が盛り込まれ、「活力ある学校づくりを目指した市町村の主体的な検討や具体的な取組をきめ細やかに支援する」ことが掲げられた。

教育行政においては、2015年12月に中教審答申「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策について」を含む、3つの答申<sup>2)</sup>が出され、翌年1月には2016年から概ね5年間における具体的な取り組み施策を示した『次世代の学校・地域』創生プラン～学校と地域の一体改革による地域創生～<sup>3)</sup>が出された。この中で、特に学校と地域の連携・協働

平成30年9月28日受理

にしむら よしひろ：淑徳大学 人文学部 兼任講師

の推進に向けた改革では、組織的且つ継続的な体制の確立の点から、全ての公立学校のコミュニティスクール導入やその支援のため「コミュニティスクール推進員（CSマイスター）」の学校への派遣、連携活動の中核を担う「地域連携担当教職員（仮称）」の法令上の明確化等を通じて、「地域とともにある学校」への転換を目指している。他方、地域学校協働活動の点からは、従来の学校支援地域本部や放課後子供教室を基盤に、全小中学校区を対象とし「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」を目指し、地域学校協働本部の整備が進められている。

このように、地方創生の意図を含む新たな政策展開により、産業や都市計画分野のみならず、教育分野を含む広範な分野で、地方創生が注視されることとなった。このような中、山下・金井は、地方創生政策は経済論理が貫かれ「選択と集中」路線による排除をもたらすと警告し、地方自治体が自立し自治・協働を進める必要性を指摘している<sup>3)</sup>。また、中村は地域の存続危機に直面した自治体が独自に地方創生に取り組む事例がある中で「ボトムアップ型の自治の萌芽をトップダウン型の典型である国策が相殺する懸念」があると指摘する<sup>4)</sup>。山本は、地方創生政策によって学校統廃合に関する自治体の判断に影響を与え、『地方創生』の名の下に、自治体の『選択と集中』がさらに進み…“負け組”自治体が、安易に学校を廃校計画の対象にしていくケースが出現していると分析する<sup>5)</sup>。統廃合と対峙する地域住民について、山下は統廃合が生じたとしても諦めと国への依存の心理効果がはたらき、棄民（地域の切り捨て）と逃散（捨てられる前に自ら逃げる）をもたらすと指摘する。その判断について、「いわば自主的な下からの『選択と集中』である」とする<sup>6)</sup>。

これらの批判は、地方創生による地域の衰退への懸念を論じているが、「選択と集中」が教育政策にもたらす効果の関係性が不明瞭であり、それに伴う学校の役割や地域の変化を必ずしも構造的に把握しているとは言えない。地方創生の理念の導入の有無に関わらず、地域住民の自発性に依存したり、学校の地域理解が乏しく、当事者間で十分に目的意識を共有していなければ、学校と地域の連携活動は子どもの学びにとっても、地域住民の社会参加の場としても機能しない。例えば、ローカル・ガバナンス等に見られる新たな社会統治の在り方についても、今野は「前提として、住民の側が社会参画・統治に関わるに足る意識・意欲と資質・能力を備えていることを必要とする」と指摘し<sup>7)</sup>、地域活動の実践でも「多くの取り組みが責任感のある一部の人だけ、長期間、献身的な取り組みが目立つ…行政の取り組みでは、予算がつかなくなると終了してしまうことになりやすく、参加者も受け身で自分の知識さえ増えればそれで十分と考えやすい」との報告がある<sup>8)</sup>。同様に、学校教育においても「何のための『学校・地域連携』なのか、その意義や目的が見いだせないまま…圧倒的な負担感の中で取り組んでいる」と、目的意識を形成しきれていない実状も挙げられている<sup>9)</sup>。つまり、学校にとって地域は協力を求める相手ではあっても、積極的に働きかける対象として捉えられてこなかったのであり<sup>10)</sup>、これらの状況に対して地方創生による地域づくりを契機とした転換を進める際、活動を構造的に捉え、進めていくことが求められていると言える。

2

政策的な不確実性がある一方、多くの活動に対し自治の側面から自発性に期待するだけでは、集団としての活動を維持することは困難が伴う。そのため、新たな政策に向き合う上で、当事者となる自治体及び教員や地域住民が「当該地域固有の課題に向き合い続けるという認識の下で、反転攻勢の起点として国策を活用する絶好の機会と捉えることができるかどうか」という点に着手する必要があると言える<sup>11)</sup>。現在の地方創生のための地域づくりは、「ハード面（都市計画や建築等）だけではなく、ソフト面にも精通した人材が必要…幅広い人材を、いかに養成するかが今後の大きな課題」であると指摘される<sup>12)</sup>、学校の活動を通して、そのような人材育成の一端を担う可能性もある。

他方、学校運営協議会の導入や地域連携担当教職員の設置等が矢継ぎ早に打ち出され、学校や教員の

役割は更に多様化することになる。そのため、「学校が連携において主体的に機能するためには、核となるアンカーポイント<sup>13)</sup>としての役割を担うことが重要」と言える<sup>14)</sup>。即ち、学校と地域の連携方策が直接地域づくりに適用できるわけではなく、連携活動を通して新たな役割を担う教職員や地域住民の役割の発掘及び力量形成に着手することで、地方創生の理念を含む地域づくりの取り組みの拡充へと繋がるのではないだろうか。

以上から、本稿では栃木県那須町D中学校を事例に論じる。2014年度から、栃木県は独自の事業として地域連携教員<sup>15)</sup>を配置し全国に先駆けて推進している。D中学校は、学校統廃合後、地域連携教員の配置、学校運営協議会の設立に向けて那須町が独自に設定した「学校支援協議会」の設置、地域連携教員活動支援事業<sup>16)</sup>の重点校の指定等を受け、学校と地域の連携の取り組みを強化している。また、那須町は中学校区単位の圏域構想(学園構想)も検討しており、D中学校はその中核となることが想定され、地域づくりから地方創生を目指している点から対象とした。

本稿の目的は、次の3点である。第1に、適正配置計画実施後の那須町の現状を概観する。第2に、地方創生における学校と地域の連携から、D中学校の学校支援協議会の活動を事例とし、地域づくりとそのための人材育成の2つの観点から論じる。そして、第3に地方創生に向けた教育活動における地域づくりの可能性について考察を加える。

## 2 事例紹介

### 2.1 那須町の施策

那須町は、2012年4月に「那須町学校適正配置等計画」を公表し適正配置の実施に至った。適正規模は、1学年2クラスを目標とし<sup>17)</sup>、町立小学校13校中12校を、町立中学校4校全てを統合対象とした。計画期間は、小学校は2014年度からの3年間とし6校に統合、中学校は2014年度からの2年間とし2校に統合することとした。そして、統合年度が未定となっていた1校(図1, H小学校)<sup>18)</sup>を除き、那須町独自に「学校支援協議会」の設置が示された。その目的は、「ふるさとに誇りを持ち、守り、貢献しようとする意識を育てるため、子ども達の学びを地域ぐるみで支援する体制づくり」を目指すこと、「子ども達に学びを支援するための教育環境を、学校と地域が協働して構築する」ことである。

実施校での実施計画には、3つの柱がある。第1に、地域コーディネーターの配置が進められ、旧学校区に所在する地域住民から各1名選出され、統合校の連携活動を担うと共に、統廃合によって関係性が変化した地域住民を繋ぐ役割も担う。第2に、学校支援ボランティアの登録であり、各学校からの申請報告後、ボランティア活動保険の加入を条件とし、那須町教委生涯学習課が登録を行う。主に、学習、運動、図書、環境、安全等の分野での支援が見込まれている。第3に、関連する研修等の実施である。表1に示した通り、那須町では「学校運営協議会制度を理解するための研修」、「実践事例に触れる研修」を設定し、各対象者に継続的な研修による力量形成を求めている。学校支援協議会の設置から3年を経過した学校から、順次「学校運営協議会」を設置し、コミュニティスクールに移行する。学校支援協議会は、「学校のサポーターとして支援する」立場として設定した。それらの実践知を得ることを踏まえ、学校運営協議会では「パートナーとして学校と地域が協働し、地域の子ども達をどのように育て、そのためにどうするかを共に検討する」立場として設定されている。よって、学校支援協議会は学校運営協議会設置のための3年間の準備期間として位置づけられた。

那須町の学校運営協議会は、①校長の学校運営に関する基本方針の承認、②学校運営に関する意見の申し出、③学校運営に関する評価及び情報提供に加え、「学校と地域がパートナーになり、共に子ども

表1 学校運営協議会設置に向けた研修例

1 学校運営協議会制度を理解するための研修
① 地域連携教員及び地域コーディネーター研修 期 日：2016年4月 対 象：地域連携教員、地域コーディネーター 内 容：講話「地域コーディネーターを核とした地域とともにある学校づくり」
② CSマイスター説明会の開催 期 日：2016年9月 対 象：校長、地域連携教員、地域コーディネーター 内 容：講話「地域とともにある学校の推進に向けたコミュニティスクールの在り方について」
③ 校長会での資料の提示 期 日：月1回
2 実践事例に触れる研修
① 校長会での事例発表 期 日：2016年8月 内 容：町立小学校「学校支援協議会」の活動紹介 発表者：地域連携教員、地域コーディネーター
② 学校支援ボランティア講座 期 日：2016年9月 対 象：学校支援ボランティア 内 容：「図書ボランティア交流会」(講話、体験講習)
③ 生涯学習イベントでの事例発表 期 日：2016年12月 内 容：事例発表4件 ・町立小学校6年生(駅前商店街の活性化に向けての提言) ・町立小学校6年生(私達と地域の皆さんで作る小学校) ・地域コーディネーター(3年目の小さな奇跡) ・町立小学校校長(那須町版コミュニティスクールー町立小学校の取り組み)
④ 学校支援ボランティア講座 期 日：2016年12月 対 象：校長、地域連携教員、地域コーディネーター、学校支援ボランティア 内 容：講話「秋田県z市のコミュニティスクール実践」
⑤ 先進地視察 期 日：2016年12月 対 象：校長、地域連携教員、地域コーディネーター 内 容：東京都x市のコミュニティスクール委員会視察

※那須町「学校と地域の連携について」(2017年)に基づき作成。

4

達を育てるを通して地域も作る」という観点から「『学校支援』から『連携・協働』への発展」を目的として、④地域学校協働活動の推進、が方針として掲げられた。これらの段階を通して、「地域とともにある学校づくり、学校を中心とした地域づくり」を目指すとされた。

廃校跡地は、「地方創生拠点整備計画」に沿って、地方創生拠点整備交付金の助成を受け、中小企業等育成支援、子育て支援、地域コミュニティ組織支援、高齢者支援、体育施設、として一体的に整備し、人口減少下でも持続可能な地域づくりの拠点整備が行われている。2016年3月に、「まち・ひと・しごと創生那須町総合戦略」が出され、学校教育分野の基本方針として「きめ細やかな支援による平等な学習機会の提供」が明記された。その具体策として、「学校は、地域と連携した教育活動が求められ、家庭や地域との協働による学校運営体制の導入検討や学校支援ボランティアの更なる活用を図る」ことが挙げられ、地方創生の観点からも学校と地域の連携の推進が明記された。図1の通り、2017年4月



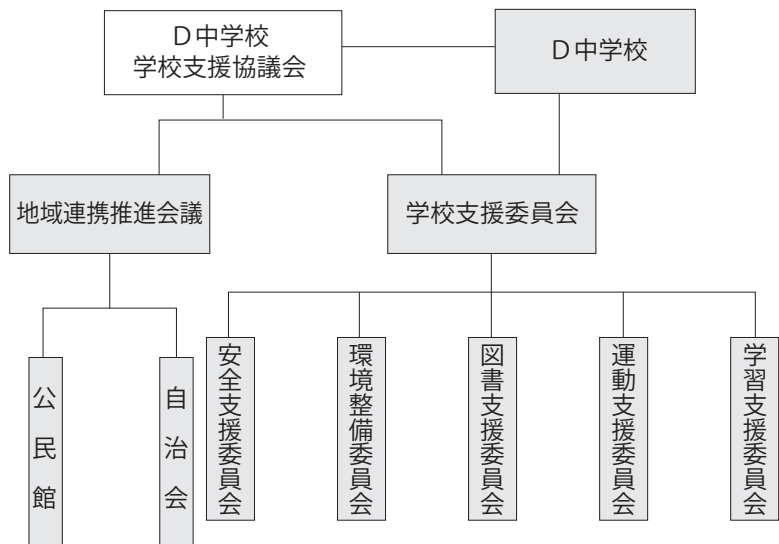
2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
E小学校・統廃合 F小学校・統廃合 C小学校・統廃合 G小学校・統廃合せず	・学校支援協議会設置	→	・学校運営協議会設置 ・コミュニティスクール移行	→	→	→
H小学校・統合年度調整中、学校支援協議会無し						
	D中学校・統廃合 ・学校支援協議会設置	→	→	→	→	→
	I小学校・統廃合 ・学校支援協議会設置 J小学校					
			K中学校・統廃合 ・学校支援協議会設置			・学校運営協議会設置 ・コミュニティスクール移行

※那須町「学校適正配置等計画進捗状況」(2014)に基づき作成。

図1 那須町版コミュニティスクール移行期間

から小学校4校がコミュニティスクールに移行し、その後も順次移行している。

将来的に、統廃合により誕生する2つの中学校区を単位として町内を東西の2つの圏域に設定し、地域づくりから地方創生に向けた圏域構想(学園構想)が検討されている。D中学校は、那須町の西側の圏域の中核となることが想定されている。中学校としては、先行して学校支援協議会が設置され、2018年度から学校運営協議会を設置しコミュニティスクールとして活動を始めた。



※D中学校「学校支援協議会組織図」(2016)に基づき作成。

図2 D中学校「学校支援協議会」組織図

## 2.2 D中学校の紹介

D中学校は、2015年4月に中学校2校による学校統廃合を行い誕生した。統合前から栃木県教委や那須町教委からプロジェクト指定等を受け、教育実践に力を入れており、2001年「県教委指定『総合的な学習の時間』実践研究」、2008年「町教委指定 学習指導研究推進校」、2011年「町教委指定 学習指導研究推進校」等が挙げられる。

学校統廃合後、3年後のコミュニティスクールの移行を念頭に、「学校支援協議会」が設置された。D中学校の学校支援協議会は、地域連携教員の他に2名の地域コーディネーターを選出し、計12名の委員で構成されている<sup>19)</sup>。図2の通り、下部組織として地域連携推進会議と学校支援委員会の2つの組

表2 D中学校の地域連携活動年間予定表

	学校支援協議会	学校支援ボランティア	地域コーディネーター
4月		① 技術の道具整備 ② 図書室の書籍整理 ③ 環境整備(除草、等)	① 学校職員との顔合わせ ② 年間計画の確認
5月	第1回学校支援協議会 ・今年度の活動の確認	① ボランティア全体研修 ② 図書室の書籍整理 ③ 学校農園の活動補助 ④ 環境整備(除草、等) ⑤ 体育祭協力	
6月		① 学校農園指導補助 ② 読み聞かせ ③ 体験活動受け入れ	・地域コーディネーター養成講座
7月		① 水泳指導補助 ② 学校農園指導補助 ③ 読み聞かせ	
8月		① 学校農園指導補助 ② 環境整備(除草、等)	
9月	第2回学校支援協議会 ① 活動の進捗状況確認 ② 課題や改善策の検討	① 図書ボランティア交流会 ② 読み聞かせ ③ マラソン大会の補助 ④ 郷土学習の講師 ⑤ キャリア教育の講師	① 学校支援ボランティア研修 ② コミュニティスクール説明会
10月	地域連携推進会議 ① 学校の現状報告 ② 事業内容の確認	① 読み聞かせ ② 郷土学習の講師 ③ キャリア教育の講師 ④ 書道指導	
11月		① 図書ボランティアイベント ② キャリア教育の講師 ③ 柔道教室補助	
12月		① 柔道指導の補助 ② 書道指導 ③ 図書室の書籍整理	・学校支援ボランティア交流研修
1月	第3回学校支援協議会 ① 今年度の反省 ② 次年度の計画立案	① スキー教室の技術指導 ② 数学学習補助 ③ 生徒会活動補助	※「見守り隊」結成 (学校安全)
2月		① 数学学習補助 ② キャリア教育の講師	・地域コーディネーター交流研修
3月		① 数学学習補助 ② ボランティア反省会	

※D中学校「地域連携年間活動予定」(2016)に基づき作成。

6

織を持つ。前者は、公民館や自治会との連携も行い、特に公民館との連携では、公民館長や社会教育指導員が関わっている。後者は、5つの委員会に学校支援ボランティアが配置され、次の連携活動が行われている。①学習支援委員会：各種楽器指導、実技教科の授業支援や教材備品整備、等。②運動支援委員会：部活動支援、水泳指導、等。③図書支援委員会：本の整理や修理、読み聞かせ、読書推進事業、等。④環境整備支援委員会：農園・校庭の除草、花壇の世話、等。⑤安全支援委員会：登下校の見守り、校外学習引率補助、等。

学校支援協議会は、年3回開催され、地域コーディネーター研修も継続的に行われている。学校支援

ボランティアの活動は、2015年4月の発足後、組織体制の整備に着手し、各活動の代表者選出及び連絡網作成が行われた。

活動は、上述した5つの委員会に沿って行われるが、2年目となった2016年度からは、表2に示した通り、年度末に「ボランティア反省会」も設定し次年度の活動に繋げている。学校支援ボランティアの人数は、2016年度時点で65名であり、複数の連携活動に関わる者も見られ、最大で6つの活動に関わる学校支援ボランティアもいる。このような中、D中学校の校務分掌においては、地域連携教員を含め学校支援協議会に3名、学校支援ボランティアに4名の担当教員が配置され、連携活動の窓口になっている。

### 3 事例分析

#### 3.1 適正配置計画実施後の那須町の状況

適正配置計画実施後の状況について、所管する那須町教委生涯学習課の担当者の発言記録に基づきまとめる<sup>20)</sup>。

##### (1) 「那須町版コミュニティスクール」の設立

那須町は、3年間の「学校支援協議会」を経て学校運営協議会の設置を進めているが、それに関し教委担当者は次のように述べている。「那須町の学校と地域の連携は、適正配置計画と同時進行です。適正配置計画説明会の際、教委に厳しい言葉が飛び、地域住民は廃校の危機感が強かった。そこで、那須町で適正配置を進めるため、コミュニティスクールも導入しようとしていましたが、校長会で検討した際(連携活動以外に)学校運営協議会では(地教行法47条に定められる)校長の方針の承認等の機能がある。これを、地域の委員に急に求めるのは、段階を飛ばし過ぎ。まずは支援体制を整え学校に入り、理解を深めた後で学校運営協議会に移行した方が良いという見解が出た。そのため、『那須町版コミュニティスクール』としました。」このような経緯があり、統廃合後の地域づくりを含む学校と地域の連携方策が、段階的に進行するよう検討されていった。

そのような統廃合の余波は、現在も続き「新任の地域コーディネーターの(研修の際の)質問内容を聞くと徐々に統廃合の話に戻り『統廃合絡みで引き受けたんだ』と分かる。ただ、思いで引き受けているが、(学校運営協議会の)仕組みは知らない。教員批判もある」と述べている。現在でも、統廃合の是非を問う声はくすぶり、このような中でコミュニティスクール制度を活用した学校と地域の連携を通じた学校づくり、地域づくりを進める状態にあることが伺える。

##### (2) 地域内における意識の温度差と保護者の育成

現状では、「非常にシンプルに、地域の温度差が見えます」と述べ、具体的な状況を次のようにふり返っている。「例えば、地域コーディネーターがボランティア募集をしても、『どういう立ち位置で活動してるの?』って言われます。仕組みを知らない地域の人にとって、学校はまだまだ敷居が高く、連携活動を理解するのは大変。教委も情報発信しますが、実際には教育の外からの働きかけや理解も必要だと感じます。」このように、学校支援協議会の活動に対する地域の温度差を感じ、教育以外の発信の必要性もまた指摘している。

地域人材の確保について、「学校支援協議会の体制づくりに関わる校長は、『保護者を育てる点で可能性がある。PTA等で学校に関わる間に保護者を育てれば、いずれ地域コーディネーターや、学校運営協議会の委員になるかもしれない』と言っていた。今、まちづくりの当事者意識も無い人もいるので、学校を地域の核に位置づける利点かと思えます」とふり返り、人材発掘もさることながら人材育成の視点から、連携活動の担い手の配置や活動の継続性を検討していると言える。

### (3) 学校支援協議会の活動に向けた前提づくりの苦悩

学校統廃合との関係もあり「統合地域から、各1名コーディネーターを選出し、統廃合後も地域の声が学校に届くと説明してきました。地域の理解が無いと、統廃合は進まない」とあるように、統廃合の前後を通して一貫して地域住民に対する説明を進めてきた。しかし、「地域コーディネーターが最初に直面したのは、『あなたは何者?』という地域の声でした。連携活動の前提が無い状態で開始したので、前提づくりに苦労しました」というように、学校支援協議会の進行とは裏腹に、統合直後は地域住民の理解が進まなかったことが挙げられている。

この点に関し、地域コーディネーター自身の自助努力が見られ、「1年目に前提づくりで苦労した人達が、独自に勉強や情報共有をし、新任の地域コーディネーターを育てていった。(この取り組みを見て)前提づくりが大事だと痛感します」との見解が見られる。そのような中、「豊富な能力は無くとも、協力的な方はおり、一緒に経験値を積んで育てていくということであれば希望が持てます」と述べ、協働的な取り組みを継続することの必要性を指摘している。

### (4) 地域連携教員の配置—地域への発信

地域連携教員の配置と学校づくりや地域づくりの関係を、次のように述べている。「那須町の地域連携教員の場合、学校に必要な地域人材を取りまとめ、地域コーディネーターと打ち合わせし、立ち位置がはっきりし活動がスムーズになった。それに、学校支援に加え、地域の要望に応えたり子どもが地域の活性化に向け提言する動きもあり(表1、2の③参照)、地域連携教員による地域づくりに繋がっている。」このように、学校内での活動と共に、地域に発信する原動力となる点を長所に挙げている。また、そのような取り組みから「教委主催の行事だと、なかなか人が集まらない。でも、例えば小学校1校の1クラスが発表すると、すぐ100人も地域の方が集まる。子ども達が地域に発信する力は、地域の活性化に繋がると目の当たりにし、地域連携教員を中心に学校支援体制を作ることは、地域づくりや活性化に繋がると思う」と述べ、地域連携教員を核とした地域への発信の重要性を指摘している。

### (5) 連携活動における社会教育の整備への課題—学校中心の地域づくりの限界

学校統廃合が進行する一方、町立公民館との繋がりに対する変化が生じ、次のように述べている。「統廃合が進みましたが、町立公民館は再編されていません。ある公民館は4校を管内に抱え、ある公民館は2か所で1校を支えている。急激に人口が減少し学校も統廃合すると、そういうこと(学校と公民館の連携の不均衡)が起こる。そのため、今は公民館によって学校への関わり方がバラバラです。この辺の再編も一緒に考えないと、学校側の動きに乗って地域づくりをすることを踏まえると、公民館も交えた地域づくりに向けた再編も必要です。」

公民館を含む社会教育施設の必要性について、「学校に地域づくりの機能を持たせるのは、私は限界を感じます。学校支援協議会の委員の選出も一苦労なのに、委員に学校運営も地域づくりも意識してほしいと(要請することに)なると、なり手がいなくなるんじゃないかと感じる」と、委員の負担感を懸念している。また、この点に関し統廃合の影響も意識され「学校支援協議会でも、(統合前の旧学校で行っていた)地域の祭りへの児童生徒の参加をどうするかという議論が白熱しました。そういう意見を1つにまとめるだけでも、委員は大変な思いをします。更に、地域づくりまで請け負うことになると非常に重圧になる」と状況をふり返り、地域の中にくすぶる統廃合に対する懸念が示されている。そのため、社会教育施設との連携を通じた地域づくりの必要性を指摘していることが伺える。

### (6) 小考察

2012年4月公表の「那須町学校適正配置等計画」以降、学校づくり、地域づくりの推進を目的として、那須町版コミュニティスクールを掲げ、その基盤づくりのため設置した学校支援協議会による活動が進



む中、俯瞰的に見れば地域住民の理解が十分には進まなかったと言える。住民同士の温度差もさることながら、制度に対する理解が乏しい住民にとっては学校の存在自体が「まだ敷居が高い」状態にある。他方、地域コーディネーター同士の情報共有等を通して、「一緒に経験値を積み育っていく」姿勢に活路を見出している点も伺え、地域づくりに向けた協働的な取り組みを推進するための環境整備に努めていると言える。

次に、学校支援協議会の取り組みを通して、人材発掘もさることながら人材育成の視点から連携活動の担い手を養成することの重要性が垣間見える。その際、PTA等の既存の仕組みを活用した人材育成を緩やかに行うことで、将来的に配置される学校運営協議会の担い手の発掘及び養成や、その後の活動の継続性に対する下地を整備することを鍵としている。

また、学校支援協議会の活動を通して、地域連携教員が核となり、「地域の声や要望に応える活動」を展開することや、「子ども達が地域活性化に向け提言する動き」が展開されてきた。これらから、地域からの学校理解や学校からの地域理解という双方向性のある取り組みを通して、地域づくりへの機運やその担い手となる人材の育成の可能性を高めていると言える。

以上の点から、次節では学校支援協議会を通じた地域づくり、そのための人材育成の2つの観点から分析を行う。

### 3.2 D中学校の学校支援協議会を通じた連携の取り組み

学校支援協議会を通して行う連携活動について、中核を担う校長（以下、a校長と称す）、地域連携教員（同b教諭）、地域コーディネーター（同cさん）の三者を対象として行ったインタビュー調査に基づく発言記録からまとめる<sup>21)</sup>。

#### 3.2.1 学校支援協議会を通じた地域づくり

##### (1) D中学校における学校支援協議会の位置づけ

D中学校の学校支援協議会の組織づくりを、a校長は次のように語っている。「日常的には、学校支援委員会の（ボランティアの）活動、緊急の場合や地域全体で協力してやる時は地域連携推進会議による公民館や自治会との連携、という2路線で考え設置しました」（a校長、記録）。このように、連携活動を遂行すること、緊急の場合や地域に対し要請する際の窓口の2つの機能を設けている。

また、これらの組織の関係者に対し「いじめ調査の結果等、際どい内容も公開し、基本的に校内で解決しますが、生徒指導上問題になる（可能性のある）ことは必ず伝えます」（a校長、記録）。この意図について、「子どもの問題は（学校内だけでは）見えない部分もある。問題に対する抑止力が地域にあり、『地域が活着している』（a校長、記録）と述べている。この見解は、学校支援協議会の会議でも見られ、「ボランティアへの説明の際、全教職員を参加させます。それにより、教職員とボランティアが顔見知りになり、双方の信頼が高まると教員もボランティアを探し始める。そういう活動を通して（連携活動の）理解者になる。『論より証拠』です」（a校長、記録）と、双方向性のある活動を展開している。

##### (2) 学校支援協議会による活動の方向付けの必要性

学校支援協議会によって、委員や地域住民間で交流の場が生まれ、b教諭は次のように語る。「学校は、地域の方や保護者にとって敷居が高い。今まで学校は、地域の方の思いを聞くことがあまり無かった。（学校支援協議会等を通して）話すと、今まで（連携活動の際）協力者がいるか分からなかったが、今は把握でき協力も得やすい。それに、（地域住民も）意見を出せるのは利点」（b教諭、記録）。このように、学校支援協議会の場が、教員、地域住民双方の交流の場として一定程度機能していることが分か

る。他方、「最終的に、(活動の)方向性を見出すための拠点が必要だと思います。危機感は共通していますが、まだどんな地域に再構築し、どんな子どもを育てたいか見えません」(b教諭, 記録)と述べ、意見集約の場として機能する反面、方向性を見出しきれていない現状にあると言える。

これらの点は、児童生徒に対する見方にも繋がり「子どもに対し、将来地元に戻ってほしいという人もいれば、この地域で学び人生観を作り、外に行くのも良いという人もいる。その時点で、(支援の)方向性が全く違う。(方向性を示す)ゴールが無いと続かない。学校と地域が同じビジョンを作り、子ども達を育てる意図を明確にすることが、拠点校として今求められている形」(b教諭, 記録)と述べ、意見集約の次の段階として、ビジョンを明確化する必要性を指摘する。

### (3) 小中学校の活動の接続による継続性

D中学校での連携活動に関し、「小学校の活動を中学校の内容と繋ぎ、分断を避けることも必要です。その意味で、継続性の点が今後の課題です」(b教諭, 記録)と述べ、連携活動に対する小中学校間の接続を意識している。これについては、地域コーディネーターを中心とした学校支援ボランティアが先行して取り組み、「中学校の3年間は、本当に短い。小学生と違い、中学生と急に一緒に活動をしようとしても時間的に無理なので、小学校からの継続が大事」(cさん, 記録)と述べている。

その具体例として、次の取り組みを挙げている。「今、図書ボランティアが盛んで、成果が出てきた活動です。各小学校でやり方は違っても、中学校(の活動)でまた会うのに、関係をあやふやにするのもったいない。元々(小学校間の)繋がりは無かったんですが、今ある5つの小学校のボランティアを集約し、年に3回程度は講話や実践報告をし、力量を高めています」(cさん, 記録)。このように、活動の強みを生かし、学校支援ボランティアが小学校間、小中学校間を横断的に移動し、学校支援に繋げる動きも展開されている。

### (4) 地域観及び学校観の再構成

新たな地域との関係性の構築に関し、b教諭は「ガチッとした会議を開き『この地域をどうしますか?』って話し合っても、(将来的な展望が)何も生まれえない。地域の今後の方針を全部一本化しようと思っても、そんなに綺麗にまとまらないし、まとめて良いものでもないと思う。それに、既存の文化を継承するため(児童生徒を地域に囲い込むことは)決して子どものためにも、地域のためにもならない」(b教諭, 記録)と述べている。

これに対する打開策として、次のように述べている。「(コミュニティスクール等の)学校と地域の連携方策が、小中学校に入って、子どもを中心としてボランティアをやったり、『次はこんなことやろう』と案が出たり、皆が成長しコミュニティが定着する中で人が集まると、学校観や子どもの支援、地域づくりに向けて、方向性を明確にできるのではないかと考えます。その1つとして、D中学校が『ハブ的な機能』を持つことが今の役割だと感じます」(b教諭, 記録)。このように、人の集約のみを図るのではなく、活動を通して徐々に形成されていく意見のまとまりによるコミュニティづくりを目指していると言える。また、そのために「ハブ」としての機能を持つことが挙げられ、緩やかな繋がり の総体としてのコミュニティ形成の必要性が指摘される。

10

## 3. 2. 2 地域づくりのための人材育成

### (1) D中学校への支援者の育成

学校支援協議会開始後の地域住民の反応を、ボランティア募集を担う地域コーディネーターは次のようにふり返っている。「小学校は保護者の関わりが多いですが、中学校はほぼ無いので、当初『学校に何しに行くの?』と言われ、地域の方が中学校に入るのは非常に大変でした」(cさん, 記録)。その背

景について、「中学校は誰もが知る場所ではなく、敷居を低くするのが課題。子どもへの指導以前に、関わり自体に地域の方は戸惑う。いかに学校を意識してもらうかが鍵」(cさん,記録)と述べている。

現在の取り組みから、「ボランティアは、先生を手伝うというトーンで学校に入る。その結果、先生方も今までと少し違う授業ができたという手応えを感じると、双方の壁や敷居が低くなる気がする。互いの不安の解消が、地域コーディネーターの役割の1つかと思います」(cさん,記録)と見解を示している。中学校の存在が、実際には地域住民にとって遠い存在である点が挙げられ、このような中で不安を取り除くことを通した活動の推進に努めていることが垣間見える。

### (2) コミュニティスクールを通じた地域との結びつきの育成

コミュニティスクール移行後の取り組みの構想を、a校長は次のように挙げている。「小学校と違い中学校として活動する時、『地域貢献』を1番の目的に考えています。例えば、部活動単位のボランティアの日を年1回設け、地域に1日出かけボランティアをさせたい。地域行事の際も、地域支援の受け手ではなく、裏方のスタッフとして責任持って主体的に関わり、地域との結びつきを育む。そうなれば、今度は自発的に地域で活動できるように発展する」(a校長,記録)。同様に、地域コーディネーターも「小学生は、活動に驚きがあると割と満足しますが、中学生は自ら動いて得られる達成感がないと、次(の活動)に繋がらない」(cさん,記録)と述べ、生徒が主体的に取組める実践の展開を目指していることが伺える。

その要因として、「地方創生と言われていますが、子ども達の地域を豊かにする発想は、受け身では育成できない。主体的に関わり、役に立ってる実感を体験しないと、地域への思いが湧かない」(a校長,記録)という点を挙げている。D中学校は、将来的に中学校区を単位とした圏域の中核を担うことが想定されているが、その中で、中学校の独自性を勘案した制度の構築が必要になることを示唆している。

### (3) 連携するための環境整備—教職員との協働

学校支援協議会による連携活動に対する教職員の反応を、b教諭は次のように述べている。「ボランティア等の新たな仕組みが入ると、教員は『え、これもやるの』という反応になる。『(連携の)活動をこうやってみます』と提案した時の何とも言えない拒絶感…ありがとうございますと言いつつ、雰囲気は露骨に違った」(b教諭,記録)。このような中で開始したが、学校支援ボランティアに対する配慮として「ボランティアに批判が向かないように、教員には私が説明し、意識改革も緩やかにやっています。今は、連携のための前段階を作っている感じです」(b教諭,記録)とあり、学校運営協議会移行前の段階で、教職員の意識改革に着手している点が垣間見える。

その方法として、「先生が、分掌や授業で困ってるなと思う箇所を探し『それじゃ、手伝って頂こう』と提案し、実は困ってる所にボランティアを入れてみる」(b教諭,記録)というように、教職員が潜在的に必要性を感じる箇所に適時に学校支援ボランティアを配置している。それにより、「頼んでも良いんだと(教職員に)感じてもらい、気が付くとボランティアと一緒に連携していたというのが良いです」(b教諭,記録)と、連携による教員の活動の方向性を示している。

## 4 考察

D中学校の学校支援協議会における、各関係者の意識を見てきたが、これらを踏まえ、地方創生の中における教育活動による地域づくりの可能性について考察する。

第1は、学校支援協議会の核となる校長、地域連携教員、地域コーディネーターの三者が、アンカーを担う存在として機能している点である。学校からの情報公開もさることながら、校長自ら自治会や地



域に働きかけることで、地域からの学校理解を促している。また、地域連携教員は教員の意識改革の1つとして実践の捉え直しを図り、それと学校支援ボランティアとの連携の余地を検討することで、教員の地域理解を促している。地域コーディネーターは、小中学校の活動の接続に関しD中学校に先行して取り組むことで、活動の展開と共に、地域の学校理解を深めるための支援をしている。

このように、三者が体制づくり、教育実践、学校支援ボランティアの集団形成の点から、それぞれ生徒の成長を実現させるための「つなぎ目」として、起点となる活動を展開している。それは、教員や地域住民の学校理解や地域理解に向けた基盤整備の一端を担うことになるが、生徒にとっては地域住民との関わりを通して、地域自体に目を向けるための選択肢を得ることに繋がる。即ち、生徒の地域理解や参加のための多様な機会を設けることで、将来的な地域の担い手となる可能性を含んでいると言える。

第2は、学校支援協議会を中心とした連携活動を通じた社会参加の機能への発展である。現状では、各関係者の意見集約の点で機能し、学校と地域の繋がりを持つための環境整備が進められている。更に、次の段階として活動の方向性の明確化が意識されているが、その際、無理な合意形成を図らず、緩やかな組織における各関係者の学校観や地域観の育成と、コミュニティ形成が案として見られる。

また、学校運営協議会移行後の教育実践の中では、地域貢献を主目的に掲げ、地域理解に向けた生徒の主体性の育成をねらいとしている。その際、学校外の取り組みに積極的に触れ実感の育成を念頭に置き、地域からの支援の享受者ではなく、地域活動を担う当事者として位置づけた育成方針が示されている。そして、D中学校の拠点校の役割として「ハブ的機能」が挙げられ、校内に各関係者や生徒を囲い込まず、役割に流動性を持たせたコミュニティ形成を目指している。そして、その結果として学校に活動の場を限定せず、可能な限り地域全体を通じた繋がりを築くことがねらいとされ、社会参加を通じた地域づくりの機運を高めることが目指されている。

他方、D中学校に対する「敷居の高さ」が依然として意識されている。この傾向は教委も把握しており、他の小中学校でも同様の傾向として挙げられるが、那須町の施策として将来的に中学校区の圏域構想(学園構想)による地域づくりを目指すのであれば、敷居を下げるための支援が課題の1つとなる。また、学校づくりと並行して地方創生を主眼とした地域づくりを展開する営みは、際限なく長期にわたる展望が必要となる。そのため、学校が担う役割や範囲を状況に応じて規定することも検討しなければ、理念が先行する一方で活動実態が形骸化し、むしろ衰退する懸念もある。

12 以上、地方創生における地域づくりについて那須町D中学校の事例から見てきた。「アンカー」と「ハブ」の2つの機能は、一見すると相反する要素だが、これらを鍵とすることで連携活動の成否に留まらない長期的な視点に立った地域づくりの下地を作ることに繋がっている。D中学校は適正配置計画により統合校として出発する中、地域づくりの役割もまた担うことになったが、地域住民による協力者の把握、多様な意見の集約、地域貢献への取り組みという、それまで散在していた項目を構造化することで、D中学校の現状に合わせた方向性を見出す契機となったと言える。そのための場と3年の期間を確保した点では、学校支援協議会の設置は奏功したと言えるが、それ以上に各関係者が当事者意識を持ち、実践を意味づけ構造化しようと努めたことが一層の推進力となったと言える。

学校統廃合による環境の変化や、地域の温度差や見解の相違が伏在することを鑑みれば、地域が一枚岩となり地域づくりを行うことは困難が伴う。しかし、拠点としての学校を通して、また、学校や児童生徒が地域に出かけ活動の当事者となることを通じて学校理解や地域理解を育むことで、地方創生における地域づくりのための可能性を高めることに繋がるのではないかと考える。



## 5 おわりに

2014年に、日本創生会議で「消滅可能性都市」が懸念され<sup>22)</sup>、地方創生に向けた施策が急務の課題となった。その一環で学校を活用した策も提起され、地方創生に向けた地域づくりの場に位置づけられた。従来から、学校は地域の拠点性の要素を帯びるとされるが、人口減少社会の中で適正配置計画に伴う新たな学校づくりや地域再編後の連携、学校運営協議会や地域学校協働本部の設置等が盛り込まれ、これらを網羅的に推進することは学校に対し過大な要求をすることになりかねない。そのため、学校を取り巻く状況の把握と方向性の選択を通して、役割や機能を構造化することが今後必要となると思われる。そのような視点を持つことは、地方創生の担い手としての自覚の強弱はあるにしても、地域に所在する一人ひとりが享受者から当事者へと転換していくための1つの機会となるのではないだろうか。

今回は、D中学校を対象として検討したが、今後は学校運営協議会移行後の取り組みによる協働関係の在り方や、那須町の中学校区の圏域構想(学園構想)の展開について、詳細に分析していくことが課題となる。

### 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那須町教育委員会、D中学校の各関係者の方々に、ここに記して感謝申し上げます。

### 那須町及びD中学校関係資料

- 那須町「学校適正配置等計画進捗状況」2014
- 那須町「地方創生拠点整備計画」2015
- 那須町「まち・ひと・しごと創生那須町総合戦略」2016
- 那須町「那須町の学校と地域の連携について」2017
- 那須町学校適正配置等計画策定委員会「那須町学校適正配置等計画」2012
- 那須町教育委員会「那須町版コミュニティスクールについて」2017
- D中学校「学校沿革」2015
- D中学校「学校支援協議会組織図」2016
- D中学校「学校支援協議会要項」2016
- D中学校「平成28年度校務分掌」2016
- D中学校「平成28年度学校支援ボランティア活動一覧」2016

### 註

- 1) その後、2016年12月に「まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)」が出され、2017年に6月に「まち・ひと・しごと創生基本方針2017」が閣議決定された。
- 2) 次の答申を、参照。文部科学省「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」2015、文部科学省「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、文部科学省「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について～学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて～」2015。
- 3) 山下祐介・金井利之『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書, 2015, pp.75-76。
- 4) 中村祐司「地方創生をめぐる総合戦略と地方自治体—国策から自治への転換は可能か」『宇都宮大学国際学部研究論集』第40号, 2015, p.46。

- 5) 山本由美『『地方創生』もとの学校統廃合を検証する』『住民と自治』639, 2016.7, p.23。
- 6) 山下祐介『地方消滅の罨―「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書, 2015, pp.66-68。
- 7) 今野雅裕『地方創生と教育の動向』『社会教育』2015.12, pp.20-21。
- 8) 藤川大祐「教育による現代的な社会問題の解決」『授業実践開発研究』第2巻, 2009, p.2。
- 9) 宮前耕史『『地方創生』時代における『地域に根差した教師』像―理論モデルとしての『地域創造教師』とその養成プログラム開発に向けた研究課題―』『へき地教育研究』70, 2015, p.59。
- 10) 玉井康之「学校を基盤とする地域づくり活動」山田定市監修『主体形成の社会教育学3 地域住民とともに』北樹出版, 1998, pp.155-166。
- 11) 中村祐司 前掲論文4) p.46。
- 12) 袖井孝子『『地方創生』へのまちづくり・ひとづくり』ミネルヴァ書房, 2016, pp.180-184。
- 13) アンカーポイントは、酒井(2016)が援用する小泉(2002)によれば「環境変化を経験する環境移行事態における適応援助策での活用を目的に、人間とその環境との間の相互交流を促進するような人間―環境システム内の要素」と定義される。小泉令三「学校・家庭・地域社会連携のための教育心理学的アプローチ」『教育心理学研究』50, 2002, pp.109-110を参照。
- 14) 酒井厚 他「家庭―学校―地域の連携を支える教員の活動―学校のアンカーポイント役割遂行の観点から―」『教育心理学研究』64, 2016, p.506。
- 15) 2015年3月時点で有資格者数は1091名(行政職員含む)、小中学校の配置率は79.7%である。職務内容は、学校と地域の連携に関し、①総合調整、②連絡調整や情報収集、③取り組みの充実、が挙げられている。地域連携教員の指名は、第1に社会教育法第9条の4に該当する社会教育主事の有資格者であり、第2に管理職以外の者、が条件となる。
- 16) 2015年度から、県内の14校(小学校8校、中学校6校)が実施校に指定され、地域連携に関する校内推進体制や地域との連携体制づくり、校内研修の充実、地域の教育資源を生かした教育活動の充実等、学校や地域の実態に応じた特色ある学校づくりの実践が行われている。
- 17) ただし、「那須町学校適正配置等計画」では、小学校の場合1学年単学級でも20人から30人の規模があれば、適正規模とすることとした。
- 18) 2014年度以降、統廃合の検討が継続的に進められ、2019年4月に統合することが決定された。
- 19) 委員は、他にPTA会長、自治会長、公民館長、D中学校校長・教頭・事務職員、が含まれる。
- 20) インタビュー調査は、那須町教委会議室に於いて、第1回調査を2017年2月28日に、第2回調査を2018年9月10日に実施した。2回とも、半構造化面接法を用い、1時間30分のインタビューを行った。引用した逐語記録は、文意を損ねない程度に補足等を行い、補足箇所は小括弧で示してある。いずれも、談話分析による分析を行っている。D中学校関係者の記録についても同様である。
- 21) インタビュー調査は、D中学校校長室に於いて、第1回調査を2017年2月28日に、第2回調査を2018年2月27日に実施した。第1回、第2回共に、各対象者に40分から1時間程度の個別のインタビューを行った。
- 14 22) 増田(2014)では、20から39歳の女性人口の減少率が、推計で5割を超える896の自治体を「消滅可能性都市」と定義づけている。尚、那須町の若年女性人口変化率は、-54.1%と推計されている。増田寛也 編著『地方消滅―東京一極集中が招く人口急減―』中公新書, 2014, pp.29, 217を参照。