

1 地域学校協働活動について

(1) 地域学校協働活動の概念整理

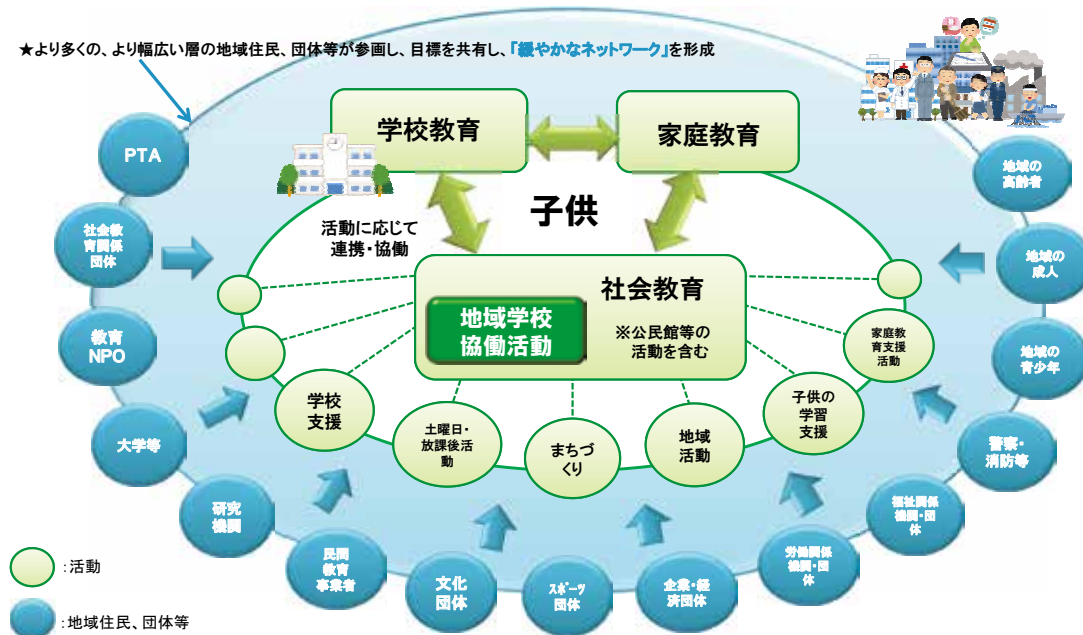
平成27（2015）年12月21日に取りまとめられた地域学校協働答申では、これからの地域と学校の目指すべき連携・協働の方向性として、「地域とともにある学校」「子供も大人も学び合い育ち合う教育体制の構築」「学校を核とした地域づくりの推進」の三つが示された。その中で、答申では、「地域学校協働活動」の推進、「地域学校協働本部」の整備、「コミュニティ・スクール」の推進が提言された。ここでは、この答申により提示された「地域学校協働活動」「地域学校協働本部」「コミュニティ・スクール」について整理したい。

ア 「地域学校協働活動」とは

「地域学校協働活動」とは、地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支えていくそれぞれの活動を合わせて総称したものである。連携・協働する枠組みとしては、地域の高齢者、成人、学生、保護者、PTA、NPO、民間企業、団体・機関等、幅広い住民等の参画が望まれる。活動の具体としては、学校支援活動、放課後子供教室、土曜日の教育活動、学びによるまちづくり、地域社会における地域活動等、幅広い地域住民等参画によって行われる様々な活動を指し、それぞれの地域や学校の実情や特色に応じ、多様な活動を推進することが期待されている。

地域全体で未来を担う子供たちの成長を支える仕組み（活動概念図）

- ◎ 次代を担う子供に対して、どのような資質を育むのかという目標を共有し、地域社会と学校が協働。
- ◎ 従来の地縁団体だけではない、新しいつながりによる地域の教育力の向上・充実は、地域課題解決等に向けた連携・協働につながり、持続可能な地域社会の源となる。



イ 「地域学校協働本部」とは、

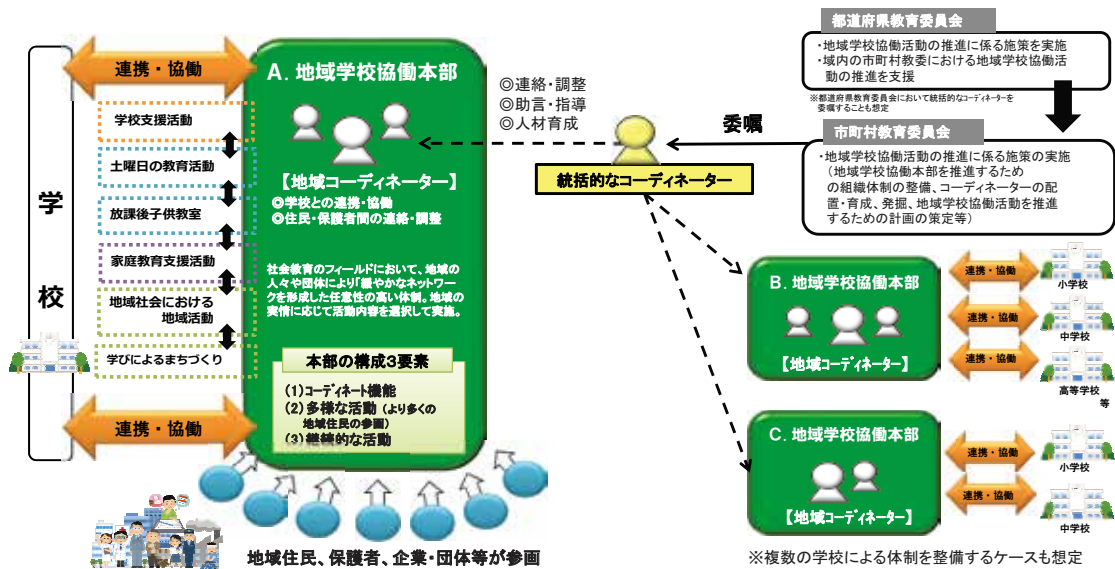
「地域学校協働本部」とは、従来の学校支援地域本部や放課後子供教室等の地域と学校の連携体制を基盤とし、より多くの地域の人々や団体等が参画し、緩やかなネットワークを形成することにより、地域学校協働活動を推進する体制である。その体制を恒常的、組織的、に整備・運営するに当たっては、「支援」から「連携・協働」、「個別」の活動から「総合化・ネットワーク化」へと発展させていくことを前提とした上で、次の3要素を必須とすることが重要である。

- ①コーディネート機能
- ②多様な活動（より多くの地域住民等の参画による多様な地域学校協働活動の実施）
- ③継続的な活動（地域学校協働活動の継続的・安定的実施）

これら3要素をはじめから満たすことは簡単なことではないが、これまでの学校支援地域本部事業等を基盤として、その活動を発展させながら徐々に①コーディネート機能を強化し、②より多くの、より幅広い層の活動する住民の参画を得て、活動の幅をひろげる。その活動を③継続的に地域学校協働活動として実施していくことで、地域学校協働本部となることが、期待される。具体的な活動内容や体制整備については、地域の実情や特色、同本部の発達段階に応じた活動を検討し、進めることとなるが、「子供たちの成長にとって何が重要であるか」について地域と学校がビジョンを共有し、可能な範囲で、可能な活動から始め、徐々に活動内容や体制の充実を図ることが重要となる。

地域学校協働活動を推進するための体制（イメージ）

- 地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支えていく活動＝「地域学校協働活動」を積極的に推進
 - 従来の個別の活動の充実、総合化・ネットワーク化を図り、「支援」から「連携・協働」を目指す新たな体制として「**地域学校協働本部**」を整備
- 学校支援地域本部、放課後子供教室等の機能をベースとして、①コーディネート機能を強化し、②より多くのより幅広い層の活動する地域住民の参画を得て活動を多様化し、③継続的な地域学校協働活動を実施する「地域学校協働本部」へと発展
- それぞれの地域や学校の特色、実情やそれまでの経緯を踏まえ、地域学校協働活動の推進に係る施策を実施
- 地域学校協働活動の核となるコーディネート機能を強化



ウ 「コミュニティ・スクール」とは

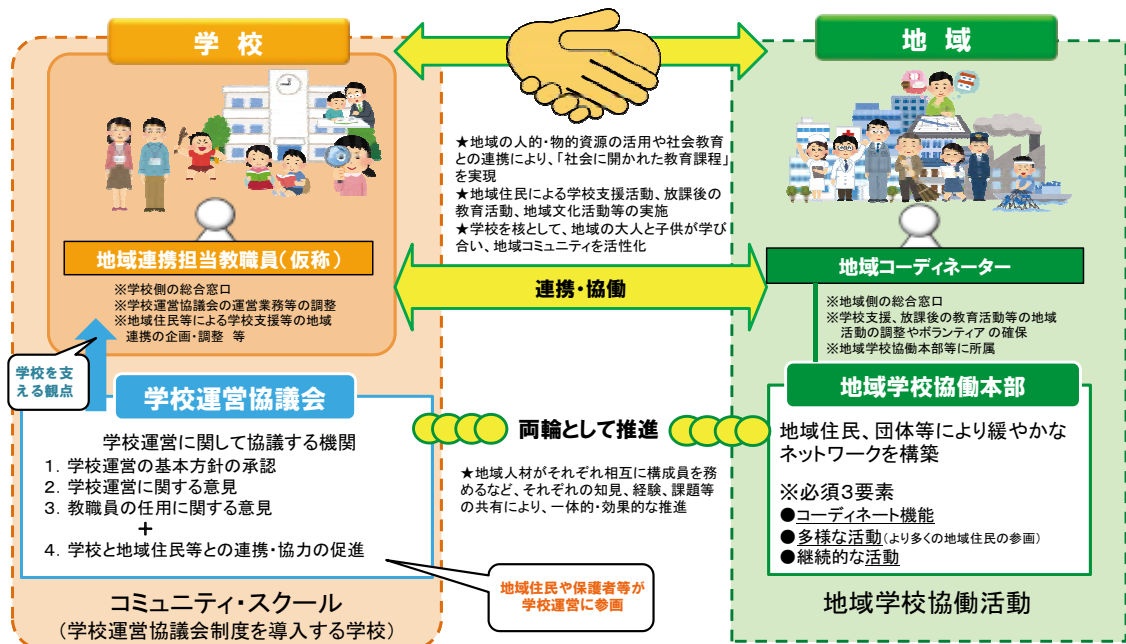
「コミュニティ・スクール」とは、「学校運営協議会」が設置された学校を指す。教育委員会から任命された保護者や地域住民などが、一定の権限と責任をもって学校運営に参画するものである。その目指すところは「地域とともにある学校」であり、学校と地域がパートナーとして連携・協働し、地域でどのような子供たちを育てるのか、何を実現していくのかという目標やビジョンを地域住民と共有し、一体となって子供たちを育てることにある。

答申においては、コミュニティ・スクールを学校と地域住民や保護者が力を合わせて学校の運営に取り組むことが可能になる「地域とともにある学校」に転換するための仕組みとして捉え、この制度の導入により、地域の声を学校運営に生かし、地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくりを進めることができるとしている。

また、答申の提言を実現するためには、地域学校協働本部とコミュニティ・スクールが相互に補完し高め合う存在として、両輪となって相乗効果を発揮していくことが重要とし、それぞれの地域や学校における実情や特色に応じて、整備を進めていくことが期待されている。

学校と地域の効果的な連携・協働と推進体制（イメージ）

－パートナーシップの構築による新しい時代の教育、地方創生の実現－



(事務局)

参考：地域と学校の連携・協働の推進に向けた参考事例集（文部科学省生涯楽手政策局・初等中等教育局）

(2) 学校支援から地域学校協働活動に係る国の動向

ア 「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
平成27（2015）年12月21日に取りまとめられた地域学校協働答申は、学校と地域の連携・協働の今後の方向性等について提言したものである。

この答申が描く学校と地域の連携・協働の今後の方向性を端的に示すコンセプトは、「支援」から「連携・協働」へ、「個別の活動」から「総合化・ネットワーク化」である。

「答申」は、『支援』から『連携・協働』へ』について、「地域と学校がパートナーとして、共に子供たちを育て、そのことを通じて共にこれからの地域を創るという理念に立つことである。『支援』を超えて、目的を共有し長期的な双方向性のある展望を持った『連携・協働』に向かうことを目指す」と表現している。その根底には、これからの厳しい時代を生き抜く力の育成、地域から信頼される学校づくり、社会的な教育基盤の構築等の観点から、学校と地域はパートナーとして相互に連携・協働していく必要があり、そのことを通じ、社会総掛かりでの教育の実現を図る必要があるという認識がある。

『個別の活動』から『総合化・ネットワーク化』については、「活動やコーディネート機能のつながりを深めることが重要である。地域によっては、既に、授業への地域人材の協力、放課後子供教室、土曜学習、親子が参加する地域行事等を複数のコーディネーターが手分けしながら一体の組織で企画・実施している例がある。地域でどのような子供たちを育てていくのか、どのような地域を創っていくのかという目標・ビジョンについて熟議を行いながら、多様な活動の違いを超えて総合的な運営を進めることにより、地域の人的なネットワークが広がり、協力体制が手厚くなる」と表現されている。「地域学校協働答申」に至るまでの社会教育分野及び学校教育分野における両者の連携・協働についての施策や取組を【表2-1-2-1】に示す。

イ 社会教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組

社会教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組の歴史は古い。高度成長期が終焉（しゅうえん）を迎えた昭和49（1974）年には、社会教育審議会から「在学青少年に対する社会教育の在り方について—家庭教育、学校教育と社会教育との連携—（建議）」が出され、そこでは「青少年期において豊かな人間形成を図るためには、従来の学校教育のみに依存しがちな教育に対する考え方を根本的に改め、家庭教育、学校教育、社会教育がそれぞれ独自の教育機能を発揮しながら連携し、相互に補完的な役割を果たし得るよう総合的な視点から教育を構想することが重要であること」が指摘された。これが「学社連携」と呼ばれる考え方である。

1990年代には、より踏み込んだ連携協力を狙いとする「学社融合」という新しい考え方が登場した。平成8（1996）年の生涯学習審議会「地域における生涯学習機会の充実方策について（答申）」は、これまでの「学社連携」が「学校教育はここまで、社会教育はここまでというような仕分けが行われたが、必要な連携・協力は必ずしも十分でなかった」という反省から、「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」である「学社融合」という考え方を提起した。また、ここでは、「学校は社会から孤立して教育を進めることはできない」のであり、「生涯学習時代の学校として期待される教育機能を十分に発揮し得るために、地域社会に根ざした学校として、地域社会に開かれ、地域社会とともに発展していく姿勢が求められる」と述べ、後に述べる「地域とともにある学校」と親和性を持つ「地域社会に根ざした学校」という概念を早くも提起している。

さらに、平成25（2013）年1月に取りまとめられた「第6期中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理」では、「絆づくりと活力あるコミュニティの形成に向けた学習活動や体制づくりの推進」のためには、「地域住民が積極的に参画して子供たちの学びを支援し、社会全体で子供たちを育むため、学校と地域が連携・協働する体制づくりが重要」とされた。

以上のように、社会教育分野における学校と地域の連携・協働についての検討の歴史は古いが、学校と地域との連携・協働が広く行われるようになったきっかけは、平成14（2002）年4月から実施された学校完全週5日制であり、学校と地域が協力して子供の居場所の確保を行うことの必要性が教育関係者を含めて広く認識されるようになった。さらに、学校完全週5日制と併せて実施された学習指導要領では、新たに設けられた「総合的な学習の時間」等を活用して、各教科等の学習で得た知識を様々な体験活動の中で実感を持って理解することや、学び方やものの考え方を身に付けさせるなど、生涯学習の基礎ともなる「生きる力」の育成が必要とされた。この「生きる力」の育成という観点からも、学校と地域との連携・協働の必要性は増すこととなった。以下に平成14（2002）年以降の施策を示す¹⁾。

平成14（2002）年度からは「新子どもプラン」が実施され、関係府省の協力の下で、子供たちの体験活動の充実に資する各種施策が推進されている。

平成18（2006）年には、教育基本法が戦後初めて改正され、第13条に「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、家庭、地域住民等の相互の連携協力に関する事項が新設された。

平成19（2007）年度からは、文部科学省と厚生労働省の連携により、「放課後子どもプラン」が推進され、放課後や週末等の子供たちに安心・安全な居場所を設け、全ての子供たちに学習や体験・交流活動等の機会を提供する「放課後子供教室」の取組が推進されている。

平成20（2008）年度には教育基本法の改正を受けて策定された教育振興基本計画（平成20年7月閣議決定）において、「地域ぐるみで学校を支援し子どもたちをはぐくむ活動の推進」、「家庭・地域と一体になった学校の活性化」等、学校と地域の連携施策を推進していくこととされた。同年には、平成18（2006）年の教育基本法の改正を受け、社会教育法が改正され、放課後子供教室を念頭において「主として学齢児童及び学齢生徒（それぞれ学校教育法第十八条に規定する学齢児童及び学齢生徒をいう。）に対し、学校の授業の終了後又は休業日において学校、社会教育施設その他適切な施設を利用して行う学習その他の活動の機会を提供する事業の実施並びにその奨励に関すること」が、学校支援地域本部の活動を念頭に置いて、「社

会教育における学習の機会を利用して行った学習の成果を活用して行う教育活動その他の活動の機会の提供等」が教育委員会の事務として、新たに規定された。

この法改正を受け、平成20（2008）年度からは、地域住民等の参画により、学校の教育活動を支援する仕組みであり、地域が学校と連携するための活動体としての「学校支援地域本部」が推進されてきた。

平成25（2013）年には、第2期教育振興基本計画において、学校支援地域本部や放課後子供教室等の取組を充実するための体制を全国の小・中学校区に構築することが施策目標とされるなど、地域における学校との連携・協働に関する事項が政策体系に位置付けられてきた。

平成26（2014）年度からは、子供たちが多様な技能や経験を持つ多くの社会人と出会う機会を作っていくことが重要との考え方から、地域の人材や企業・団体・大学等と連携した土曜日の教育活動が推進されている。

平成27（2015）年度からは、経済的な理由や家庭の事情により、家庭での学習が困難であったり、学習習慣が十分に身に付いていなかったりする子供たちに対して、地域住民等による学習支援である「地域未来塾」の取組が推進されている。

こうした社会教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組は、生涯教育の理念に基づいた学校と地域の連携・協働の在り方に関する考え方を提示し、学校支援活動や放課後子供教室、土曜日の教育活動など多様な活動を生み出すといった成果を挙げている。他方、それらの活動は学校を一方向的に支援するものではないかという社会教育関係者の批判や教育活動間の連携が十分でないこと、学校と地域とのコーディネートが特定の個人に依存するなど持続可能な体制ではない等の課題も指摘されてきたところである。

ウ 学校教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組

学校教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組は「開かれた学校づくり」という考え方のもと進められてきた。この「開かれた学校づくり」という考え方の淵源（えんげん）は、臨時教育審議会である。昭和61（1986）年に取りまとめられた臨時教育審議会第二次答申は「学校は憲法・教育基本法に規定されている父母、児童・生徒の教育上の諸権利の尊重に努めなければならない。学校は地域社会や父母・家庭に対してもっと開かれた学校運営を行うよう努力し、児童・生徒の個性と人格を尊重する基本姿勢を確立し、学校への新鮮な風通しをよくすることが必要であろう」と指摘した。

平成10（1998）年9月21日の中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」においては、「学校が地域住民の信頼にこたえ、家庭や地域が連携協力して教育活動を展開するためには、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」であり、「今後、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」であると提言した。これを受け、平成12（2000）年には、地域住民の学校運営への参画の仕組みを制度的に位置付けるものとして学校評議員制度が導入された。

さらに、平成12（2000）年12月に取りまとめられた「教育改革国民会議報告一

教育を変える17の提案―」では地域の信頼に応える学校づくりを進めるために「新しいタイプの学校（コミュニティ・スクールなど）の設置を促進する」ことが提案された。これを受けて、新しい学校運営の仕組みについての検討が始まった。平成16（2004）年3月には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」が取りまとめられ、学校運営協議会制度の導入が提言されたが、その基調は「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」というものであり、学校に対する不信を前提とするものであった。これを受けて、平成16（2004）年には、地域の住民や保護者のニーズを学校運営により一層的確に反映させる仕組みとして、学校運営協議会制度が導入されている。

また、平成19（2007）年には、学校評価が、学校の責務として学校教育法に位置づけられるようになるなど、これまでに、学校が地域に開かれた信頼される存在となるための一連の制度改正が行われてきた。

こうした「開かれた学校づくり」という考え方のもと進められた学校と地域の連携・協働についての施策や取組、なかでも学校運営協議会制度は、社会教育分野における「学社連携」・「学社融合」という考え方と共通性を持ちつつも、地域住民や保護者等の意向を的確かつ機動的に反映させることで、学校の管理運営の改善を図るというガバナンス強化を目的として導入されたものであることから、ややもすれば、学校が地域住民や保護者等の批判的的となるのではないかといった印象を学校教育関係者に抱かせてきたという課題が指摘されてきた。

ところが、学校と地域の連携・協働についての考え方は、平成23（2011）年7月に学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議が取りまとめた「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」と題する提言では再整理されることとなる。この提言は、社会の意識変化等も踏まえた今日的な「学校と地域の関係」について審議・検討を行ってきた結果を取りまとめたものである。提言は、「子どもの『生きる力』は、多様な人々と関わり、様々な経験を重ねていく中でよりはぐくまれるものであり、学校のみではぐくめるものではない」と、「保護者は家庭教育の責任者として、地域住民は地域教育の担い手として、それぞれの責任があり、子どもたちをどのように育てていくのかについて、学校に求めるだけではなく、当事者として自分達の持ち場で積極的に関わっていくという意欲が求められる」と指摘している。こうした認識に立って、「子どもたちの豊かな育ちを確保するために、すべての学校が、地域の人々と目標（『子ども像』）を共有した上で、地域と一体となって子どもたちをはぐくむ「地域とともにある学校」となることを目指すべきである」とを提起した。

この「開かれた学校づくり」から「地域とともにある学校」への転換は、保護者や地域住民を、説明責任を受けたり、学校支援を行ったりする立場から、学校とともに子供たちの豊かな育ちを担う当事者として明確に位置付け直すものであった。また、この学校像は、社会教育分野で提起された「地域社会に根ざした学校」像と親和性を持つものであり、社会教育分野と学校教育分野における学校と地域の連携・協働についての施策や取組を一体化させる基盤となり得るものであった。

平成26（2014）年9月に取りまとめられた「コミュニティ・スクールの推進等

に関する調査研究協力者会議におけるこれまでの審議の整理」では、「地域とともにある学校」像に基づいて、これまで別々に取り上げられてきたコミュニティ・スクールと学校支援地域本部について、両者の「一体的な推進」が言及されるに至った。また、「自治体内の学校教育担当者和社会教育担当者との連携が十分でなく、情報や課題の共有化が図られていないなどの指摘があった。関連する取組を一体的に捉え、効果的に推進していくためには、まずは、自治体内における連携・協働の体制づくりを進めていくことが期待される」と指摘している。

【表2-1-2-1 社会教育分野及び学校教育分野における両者の連携・協働についての施策や取組】

	社会教育分野における両者の連携・協働についての施策や取組	学校教育分野における両者の連携・協働についての施策や取組
昭和49（1974）年	社会教育審議会「在学青少年に対する社会教育の在り方について—家庭教育、学校教育と社会教育との連携—（建議）」	
昭和61（1986）年		臨時教育審議会第二次答申
昭和63（1988）年		臨時教育審議会第三次答申
平成8（1996）年	生涯学習審議会「地域における生涯学習機会の充実方策について（答申）」	
平成10（1998）年		中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」
平成12（2000）年		学校評議員制度導入、「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」
平成14（2002）年	「新子どもプラン」実施	学校完全週5日制実施
平成16（2004）年		中央教育審議会「今後の学校の運営の在り方について（答申）」、学校運営協議会制度導入
平成18（2006）年	教育基本法改正	
平成19（2007）年	「放課後子どもプラン」実施	学校教育法改正による学校評価法制化
平成20（2008）年	教育振興基本計画策定、社会教育法改正、「学校支援地域本部」実施	
平成23（2011）年		学校運営の改善の在り方等に関する調査研究協力者会議「子どもの豊かな学びを創造し、地域の絆をつなぐ～地域とともにある学校づくりの推進方策～」
平成25（2013）年	第2期教育振興基本計画策定	
	中央教育審議会生涯学習分科会「第6期中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理」	
平成26（2014）年	土曜日の教育活動	コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議「コミュニティ・スクールの推進等に関する調査研究協力者会議におけるこれまでの審議の整理」
平成27（2015）年	「地域未来塾」実施	
平成27（2015）年	中央教育審議会「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（答申）」	

エ 「開かれた学校」から「地域とともにある学校」へ

「地域学校協働答申」は、社会総掛かりでの教育の実現を図る上で、「学校は、地域社会の中でその役割を果たし、地域と共に発展していくことが重要であり、とりわけ、これからの公立学校は、「開かれた学校」から更に一步踏み出し、地域でどのような子供たちを育てるのか、何を実現していくのかという目標やビジョンを地域住民等と共有し、地域と一体となって子供たちを育む「地域とともにある学校」へと転換していくことを目指して、取組を推進していくことが必要である」と述べ、「開かれた学校」から「地域とともにある学校」への転換を明確に提起している。調査研究協力者会議での議論を踏まえ、中央教育審議会として「地域とともにある学校」という概念を正当化したことの意味は大きいと言えよう。

この「地域とともにある学校」像に立って、「答申」は、「学校が抱える課題の解決を図り、子供たちに対する教育活動等を一層充実していく観点から、学校運営協議会制度について、これまでの役割を重視しつつ、学校運営の最終責任者である校長を支え、学校を応援することで、地域の実情を踏まえた特色ある学校づくりを推進するという役割を明確化していくこと、教職員の任用に関する意見という学校運営協議会の機能については柔軟な運用を確保する仕組み」としていくこと等の必要性を指摘した。

また、「地域学校協働答申」は、「学校支援活動、放課後や土曜日の学習支援、家庭教育支援及び学びによるまちづくり等の地域活動等により、地域と学校が協働して、未来を担う子供たちの成長を支えとともに、持続可能な社会を創っていく取組」である「地域学校協働活動」という新しい概念を提起した。地域学校協働活動における学校と地域との関係は、「一方的に、地域が学校・子供たちを応援・支援するという関係ではなく、子供の育ちを軸として、学校と地域がパートナーとして連携・協働」するというものである。また、恒常的、組織的、安定的に実質を伴ったものとして持続するために個別の活動から総合化・ネットワーク化を目指すために「地域学校協働本部」を全国的に整備することを提言したのである。

こうしてみれば、「地域学校協働活動」は概念としては新しいが、突然に登場したものではない。高度成長期以降の社会変化を踏まえた学校と地域の連携・協働についての考え方や社会教育分野や学校教育分野における施策や取組を踏まえて、今後の在り方を示す概念として提案されたものである。そうした意味では、「支援」から「連携・協働」へ、「個別の活動」から「総合化・ネットワーク化」というコンセプトで表現される地域学校協働活動という概念は、社会教育関係者や学校教育関係者皆が生み出したものであり、両者の連携・協働の豊かな発展を導く中核的な概念と言えよう。

(藤原 文雄)

〔注〕

- 1) これらの施策の歴史の記述は、「地域学校協働答申」(45~46ページ)を参照し、部分的に文章を追加したものである。