

# 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—

安井智恵

岐阜女子大学 家政学部

(2015年11月20日受理)

## The Results of the Implementation of the Community School System, which help to bring about the Smooth Consolidation of Schools —A Case Study of the Unity of Traditional Elementary Schools—

Department of Home and Life Science Faculty of Home Economics,  
Gifu Women's University, 80 Taromaru, Gifu<Japan (〒501-2592)

YASUI Tomoe

(Received November 20, 2015)

### 要 旨

近年、少子高齢化による人口変動は著しく、全国的に学校統廃合が進んでいる。本研究では、伝統校の統廃合を機にコミュニティ・スクールに指定された小学校を事例に、統廃合における学校運営の実態や地域との関係の変容を明らかにした。統廃合の際、コミュニティ・スクール制度を導入し、枠組みが作られたことによって、学校、保護者、地域住民の3者が参画する場ができ、地域住民同士の相互理解が促進され、新しい学校づくりが円滑に進んだことが成果として挙げられる。少子化が進み、学校統廃合が避けられない中で、コミュニティ・スクールの指定は、学校と家庭・地域の結びつきを強め、統廃合の課題を緩和できる可能性がある。

### I. 問題の所在と研究目的

保護者や地域住民等が、一定の権限と責任を持って学校運営に参画する新しいタイプの学校コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)は、2004年6月の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により制度化された。その指定状況は2015年4月1日現在、44都道府県2,389校(対前年度比470

校増)となっている<sup>1</sup>。「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」の2011年7月の提言<sup>2</sup>では、「地域とともにある学校づくり」推進のための推進目標の1つに「今後5年間で、コミュニティ・スクールの数を全公立小中学校の1割に拡大」が掲げられ、全国的に広がりが加速し、様々なタイプが登場してきている。文部科学省では、今後5年間(2012~2016年度)でコミュニティ・ス

クールの数を約3,000校に拡大する推進目標を掲げている。2006(平成18)年に改正された教育基本法にも、学校・家庭・地域住民等の連携協力が盛り込まれ、学校と家庭・地域の連携は教育改革の重要な柱の一つである。このようなコミュニティ・スクール政策は、近年の多様化・複雑化する子どもの教育をめぐる諸問題に、学校だけで対処するのは困難になっている現状や、「新しい公共」の概念といった社会の意識変化を背景に、子どもを中心に学校・家庭・地域が連携・協働して、地域ぐるみで子どもの教育への参画を促す施策と捉えることができる。

一方近年、我が国における少子高齢化による人口変動は著しく、全国的に学校統廃合が進んでいる。戦後の学校統廃合は、1950年代の町村合併によるもの、1970年代高度経済成長期の地方の過疎化によるものを経て、1990年代以降は、長期的・構造的な少子高齢化によって全国的に進んでいる<sup>3</sup>。1992～2006年度までの15年間で公立小学校2,993校、公立中学校881校、合計3,874校が廃校になっており、特に2000年度以降急増している<sup>4</sup>。葉養は、自治体の人口規模別に小中学校統合の状況を分析した結果、学校統合はここ10年は人口規模が大きくなるほど増加しており、「これまでの地方での現象から中都市や大都市の問題に移行しつつある<sup>5</sup>」ことを示唆している。

しかし、小・中学校は地域に深く根ざした機関であり、「学校の統廃合や再編の問題は地域社会の争点となる可能性が高い。とりわけ歴史の古い小学校の場合は、配置の地表的基礎を明治初期の学区制に遡ることができるために、地域社会の文脈との強い結びつきを持つ」っており、これが「小学校の統合問題がしばしば地域紛争に発展する背景になっている<sup>6</sup>」という。そのため統廃合にあたっては、

適切な学校規模や通学距離の問題だけでなく、地域コミュニティの中心としての学校を意識し、地域的なまとまりとしての通学区域に配慮する必要がある<sup>7</sup>。

また統廃合後の変化としては、学習方法の多様化、委員会やクラブ活動の選択の幅の拡大、活動に活気が生まれ、児童の社会性が高まる等の成果がある反面、指導の個別性、きめ細かさがやや粗くなり、児童と教師の関係が希薄になる傾向や、児童が個性を発揮しにくくなる点が指摘されている。さらに、学校の運営・活動の摺合せが困難な点や、学校と地域との関係が疎遠になり、旧校区にとっては馴染みがなく愛着が減る、新校地の場合は学校の敷居を高く感じる、地域の学校行事への参加の減少から地域の活力低下を招く、学校がなくなった地域にわだかまりが残る等の課題が指摘されている<sup>8</sup>。このため、統廃合によって協働関係の変更を迫られる保護者や地域住民が統合校との関係を見出すための糸口を検討することが、新たな関係構築の上で求められている<sup>9</sup>。

学校規模の基準は、学校教育法施行規則第41条および第79条では、「12学級以上18学級以下を基準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情があるときは、この限りでない」とされている。今後も少子化傾向から学校統廃合は避けられないが、その際、コミュニティ・スクールに指定することによって、地域とともにある新たな学校づくりの契機となり上記の課題の緩和が期待できるのではないだろうか。

京都市における学校統廃合とコミュニティ・スクールの関連を取り上げた先行研究<sup>10</sup>では、成果の1つに「法的根拠を伴った『学校運営協議会』が多くの地域住民に対して統合校の地域教育活動に関われる機会を提供したこと」が挙げられている。しかし、「必

ずしも学校統廃合とコミュニティ・スクール事業とが明確な関連を持って推進されていないよう」だという。

そこで、本研究では、伝統校の統廃合を機にコミュニティ・スクールに指定された小学校を事例に、統廃合における自治体の施策や統廃合の経緯、学校の実態、学校と地域との関係の変容等を明らかにし、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と課題を検討することを目的とする。

## II. X市の教育と学校統廃合施策

### 1. X市の概要

X市は中部地方の中核市で、総人口は約42万人である。X城のある山の麓の城下町として栄え、市内に一級河川が流れる自然豊かな歴史のある土地で観光資源に恵まれ、県の行政、教育、経済の中心地として発展してきた。かつては、繊維産業が市の経済を支えて来たが、近年アジアからの安価な輸入品の台頭で衰退し、繁華街もシャッター商店街化しており、百貨店等の大型商業施設が次々と閉店している。地方都市の例にもれず中心市街地が空洞化する一方、郊外のロードサイド型の大型商業施設に商業の中心は移っている。

事例校のX小学校は、人口が減少し少子高齢化が進むX市内中心部に位置する130余年の伝統校2校の統廃合によって2008年に誕生した新しい学校で、統廃合により児童数362名、学級数15の中規模校となった。

### 2. X市の教育と学校統廃合施策

#### (1) X市の教育基本方針、基本目標

「X市の教育基本方針」(2008～2012年度)<sup>11</sup>では以下の基本理念に基づいて、基本目標を掲げている。

#### [基本理念]

- 自由と責任の自覚のもとに「夢」や「志」を持ち、生涯にわたって「生きるよろこび」を感じながら、成長し続けることができる市民をはぐくむ。
- 人間尊重の精神を基盤として、自分や自分の所属する集団に対する「自信と誇り」を持ち、豊かな心で互いに支え合い、仲間と共によりよく生きようとする市民をはぐくむ。

基本目標1：知・徳・体の調和がとれ、

自己実現をめざす自立した人づくり

基本目標2：公共の精神を尊び、社会の形成に主体的に参加する人づくり

基本目標3：豊かな教育を支えるための環境づくり

基本目標3、「豊かな教育を支えるための環境づくり」では、「社会情勢の変化により生じる教育に対するニーズや課題に、的確に対応した魅力ある学校づくりや、小中学校の適正配置・適正規模化に取り組むとともに、学校・家庭・地域社会との連携を基にした、安全・安心な学校づくりをめざし、施設・設備の整備拡充に努めます。また、学校・家庭・地域社会の期待に応える教育施策の総合的な推進をめざして、教育委員会の一層の活性化を図ります」としている。

#### (2) 学校統廃合施策

X市の市立小学校数は2006年度には49校、市立中学校数は22校であったが、少子化から市中心部の学校では統廃合が進められている。基本目標3に対して設定した施策の中には、「施策10-3：学校の適正な配置、適性規模化」が挙げられている<sup>12</sup>。そこでは、「子どもたちにとって、学校が最良の教育の場となるように、適正な学校規模について、通学区域審議会の答申に沿って進行計画を策定し、

着実に実行していきます。また、市立幼稚園及び市立X商業高校については、社会的ニーズとその役割を、幅広い観点から検討し、今後のあり方について検討を進めます。」としている。

#### ① X市立小学校及び中学校通学区域審議会

X市では教育委員会の諮問機関として「X市立小学校および中学校通学区域審議会」を置いている<sup>13</sup>。審議会は教育委員会の諮問に応じ、市立の小学校及び中学校の通学区域の設定または変更に関する事項の調査及び審議を行い、その意見を答申する。委員は15名以内で、メンバーは学識経験者および市議会議員で構成されている。2002年に、市中心部(旧市内)の8校の小学校を2校ずつ統合する「X市立小学校及び中学校通学区域審議会『旧市内におけるX市立小学校及び中学校の通学区域のあり方について(答申)』」<sup>14</sup>が出された。そこでは、「旧市内におけるX市立小学校及び中学校は急激な児童・生徒数の減少や人口分布と学校配置の不均衡、校区を離れた中学校の設置等改善すべき現状にあり、次のように統合並びに再配置を実施することが急務である」として、以下の4点を挙げている。

1. a小学校, b小学校, c小学校, d小学校の各校区の生徒が通学する中学校を川南地区に設置する。その場所は大学医学部跡地の活用も含め、公共施設の再配置の観点から、早急に検討すべきである。j小学校及びk小学校区の全生徒が通学する中学校を、現x中学校または現y中学校のいずれかにする。
2. a小学校とb小学校, c小学校とd小学校, e小学校とf小学校及びg小学校とh小学校の各2校を統合し、適正規模化を図る。i小学校は将来にわたって相

当の期間、適正規模を維持できることが予想されるため現状のままとする。

3. 統合再配置の実施にあたっては、新しい学習内容や少人数指導に対応できる特色ある校舎施設とする新・増・改築のほか、教職員の配置等、他のモデルとなる学校の設置を目指すべきである。
4. 該当の校区においては、児童生徒の保護者や学校のみならず、広く住民相互による話し合いの場が持たれ、理解が深められねばならない。

#### ②学校規模適正化事業

2002年5月の、X市立小学校及び中学校通学区域審議会(以下「通学審」)の答申を受け、2005年3月、関係小学校区(9地区)の自治会連合会、PTA会長、学校長の計27名からなる「X市旧市内学校再編問題協議会(以下「協議会」)」から意見書が提出され、同年8月末には、「市の方針～未来の輝く学校づくりのために～」が決定された<sup>15</sup>。

この方針に基づき、a小学校とb小学校の統合小であるX小学校は、2008年4月に旧b小学校を仮校舎としてスタートし、2010年4月には旧a小学校の敷地に新校舎が完成し、供用が開始された。また、2012年4月には、c小学校の校舎を活用したc小学校とd小学校の統合小であるY小学校が開校。さらに、使用されなくなった旧b小学校跡地等を活用した2つの小学校(X小学校・Y小学校)の子どもたちが通うZ中学校が開校した。またx中学校の校舎を活用したj小学校とk小学校の子どもたちが通学するW中学校が開校した。他にも方針では、e小学校とf小学校, g小学校とh小学校をそれぞれ統合し、適正規模化を図るとされている。通学審による答申の1つには「該当の校区においては、児童生徒の保護者や学校のみならず、広く住

民相互による話し合いの場が持たれ、理解が深められねばならない。」とあり、小中学校の適正規模化・適正配置事業を、学校及び地域関係者の一定の理解と協力を得ながら、円滑に推進するよう努めていきたいとしている。

### (3) コミュニティ・スクール事業

また、前述のX市の教育基本目標3に対して設定した施策の中に、「施策11-3：地域コミュニティとしての学校整備」が挙げられている<sup>16</sup>。

「地域コミュニティの場として学校を位置づけ、地域住民にとって利用のしやすい活動拠点として、学校施設の整備に取り組みます。特に、保護者や地域住民等が教育委員会や学校と責任を分かち合いながら、自分たちの校区にある学校の運営に携わっていくことのできる、コミュニティ・スクールの研究推進を平成20年度から行っていきます。」(下線は筆者)

この施策の下、コミュニティ・スクールの研究推進が2008年度から行われ、X市初のコミュニティ・スクールとして、a小学校とb小学校を統廃合してできたX小学校が指定された。その後X市では、毎年コミュニティ・スクールの数を増やし、2014年度現在、47校がコミュニティ・スクールに指定されている。

X市型コミュニティ・スクールの特徴としては、①従来から行ってきた保護者や地域住民の学校への支援活動を、より組織的・継続的に取り組む体制を整え、地域コミュニティの力で学校の充実・活性化を図ることを目指し、②学校や地域の特色を生かした学校運営協議会を中心とした組織、体制を構築して、③この仕組みを利用して、学校の抱える課題を共有したり、意見を踏まえたりして、運動を展開したり、学校支援ボランティア活動を

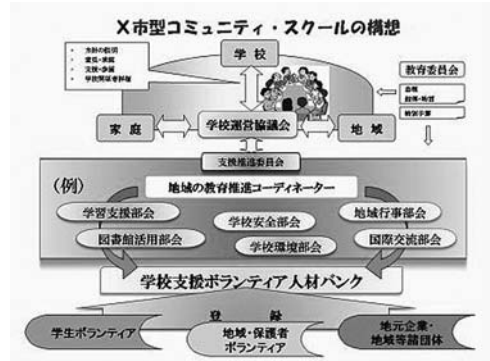


図1 X市型コミュニティ・スクールの構想<sup>17</sup>

充実させている点が挙げられている。X市教育委員会のHPでは「いわゆる公立学校であることに違いはありませんが、保護者や地域の皆さんの参画が仕組みとして保障されています<sup>18</sup>」とも書かれている。X市型コミュニティ・スクールの構想を図1に示す。なお、X市では「X市立学校における学校運営協議会設置等に関する規則」を制定しているが、規則上は、教職員の任用に関する意見の申出については一切謳っていない。学校関係者にとって懸案事項であるこの点を外すことで、コミュニティ・スクール指定のハードルを下げた事もまた、X市型コミュニティ・スクールの特徴の一つであると考えられる。

### Ⅲ. 学校統廃合におけるコミュニティ・スクールの実態

次に、学校統廃合時にコミュニティ・スクールとなったX小学校の実態や地域との関係の変容について、事例調査の結果をまとめる。

#### 1. 調査の概要

研究方法としては、教育委員会へのインタビュー調査、X小学校での参与観察と学校関係者へのインタビュー調査、文献資料の収集

を行った。調査の概要は以下のとおりである。

(1) 教育委員会へのインタビュー調査

X市教育委員会事務局のコミュニティ・スクール担当者に事前に依頼し、質問項目を用意して半構造化したインタビュー調査を行った。インタビューの内容は、許可を得てICレコーダーに録音し記録した。

- ・日時：2012年3月14日，14時05分～16時25分
- ・場所：X市教育研究所
- ・インフォーマント：X市教育委員会事務局教職員課係長T氏（現在コミュニティ・スクール担当，X小学校統合時は第二教頭）

(2) X小学校での参与観察

X小学校で、学校運営協議会や専門部会、公表会、学校行事、地域行事等の、参与観察を行い、フールドノートや写真に記録した。調査期間は、2009年10月から2013年2月、月に1回から2か月に1回程度実施した。

(3) 学校関係者へのインタビュー調査

X小学校の教員、地域住民に事前に依頼し、質問項目を用意して半構造化したインタビュー調査を行った。インタビューの内容は、許可を得てICレコーダーに録音し記録した。また、参与観察時にも随時、保護者や地域住民にインタビューした。

- ・日時：2009年10月から2012年10月，一人30分程度
- ・場所：X小学校，a公民館，b公民館
- ・インフォーマント：X小学校校長，教頭，教務主任，教員，地域住民，保護者

(4) 文献資料の収集

X小学校の統廃合，コミュニティ・スクール関連資料を収集，分析した。

2. 学校統廃合の経緯

a小学校とb小学校の統廃合の経緯について、

教育委員会関係者および地域住民（a，b地区自治会連合会会長A氏，F氏）へのインタビュー調査，関係資料からまとめる。

(1) 児童生徒数の推移

2005年5月1日現在のa小学校の児童数は240人，1年生と3年生が2クラスある以外は各学年1クラスであった。b小学校の児童数は190人であり，6年生が2クラスであるのみで各学年1クラスであった。両校とも全8クラスである。2000年には，a小学校は児童数268人，10クラス，b小学校は239人，11クラスあったことを考えると，徐々に人数が減少してきている。X市全体でも，市立小学校の児童数は2006年の23,573人をピークに2011年には22,779人と，年々減少している。

(2) X市立学校通学区域審議会

X市では通学区域の在り方を検討するため，X市立学校通学区域審議会が設置された。X市立小学校および中学校通学区域審議会は，2005年度以降は年に2～3回開催されており，a小学校・b小学校統合準備状況等を含む通学区域の適正規模化および適正配置の進捗状況や，児童生徒数の推移等について審議されている。メンバー構成は，市議会議員7名，市小学校長会長，市中学校長会長，市自治会連絡協議会2名（2地区），市PTA連合会2名（副会長，評議員），大学関係者2名（教育学部長，副学部長）の15名である<sup>19</sup>。この審議会メンバーに2006年度から2012年度まで，b小学校区の自治会連合会会長（当時）のF氏が入っており，統廃合に際して地域住民の声を伝える他，教育委員会と地域住民との意見の調整や橋渡しの役割を果たしていたと考えられる。

(3) a小学校とb小学校統廃合の経緯

a小学校とb小学校の統廃合の話は，F氏によれば，地域では「10年くらい前から色々な議論が出ており，具体的に市（教育委員会）

を呼んで、PTA、自治会、各種団体ごとにも、合同でも説明会をいろいろ開催して、皆さんの意見を聞いてきた」という。「小・中学校の適正規模化適正配置に関する説明会の実施状況」<sup>10</sup>によれば、前述の2002年の答申以降2006年夏までに、a、b地域に関連する説明会が17回開催されてきた。

F氏が前述の審議会委員になった時には、既にa小学校とb小学校の2校のペア統合が、市の方針として決定されていた。それに対して「これでいいのかという考え方はあった」という。b小学校のすぐ近くにあるc小学校を含めた3校を統合して、c小学校跡地に新小学校、b小学校跡地に中学校を作り、他府県でやっているような小中一貫教育をするという案もあったため、「何でこんな決定をしたのか、ただの数合わせではないか」、また「将来を見越せば統合したX小学校もそう（児童数が）増える当てはなく、少し早すぎないか」と思ったという。地域住民からは反対の声もあり、当時は大変だったという。F氏の話を用いる。

「2つの地域（校区）が1つの学校になる際、うまくいくかは、近くて遠い。歴史、文化、環境、いろんな面で違う、人の考え方も違う、その辺がうまくいくか。学校をどこにするかにしても、a校区は絶対動かない、c校区と一緒にいやだという独特の意識があった。…中略…ものすごく地域意識が強い。口には言いませんが、当時は大変だったと思う。中学校とのからみ（b小学校跡地にZ中学校が新設される予定）があったので、あきらめの方が大きかっただろう。せめて、新しい小学校を作るからには、良い校舎、設備にして下さいと言った。」

a校区は古くからの城下町として発展してきた古い街並みがあり、伝統的な商家や歴史

的史跡が多い。隣接するb校区は、下町として発展してきており、市役所や裁判所といったX市の行政関係の施設が集中しており、街の形態も異なる。それぞれの地域と小学校には伝統と誇りがあり、統合小学校の立地、名前、物事の進め方などの思いが異なるため、「近くて遠い」存在であり、その統廃合は大変であった。

2005年3月に「X市旧市内学校再編問題協議会」から意見書が提出され、同年8月末の「市の方針～未来の輝く学校づくりのために～」が決定されている。これを受けて同年11月には「a小・b小統合準備委員会設置準備に向けた検討会」が開催され、同年12月に「第1回a小・b小統合準備委員会」が開催されている。このメンバーは、両小学校から自治会3名、PTA3名、学校2名（校長、教頭）の16名で構成されており、委員長をb自治会連合会会長のF氏が務めている。さらに2006年1月からは、準備委員会の下部組織の7部会「校名部会、学校基本計画部会、通学路部会、スポ少部会、PTA部会、閉開校式部会、学校運営部会」が順次開催され、統合準備がスタートする。

この段階では、「決まってしまった統廃合、2年後の開校に向けて、やるべきことを進める」というスタンスであった。校名の公募、校歌・校章の検討を始め、例えばPTAにしても、活動の仕方や集金の方法も違っており、摺合せなどに苦労したという。

### 3. コミュニティ・スクール導入の背景・経緯

次に、教育委員会関係者へのインタビュー調査の結果および関係資料を中心に、コミュニティ・スクール導入の背景・経緯についてまとめる。

### (1) 導入の背景・経緯

まず、コミュニティ・スクール導入の背景であるが、最も強い要因として、X市では、民間出身のH市長<sup>21</sup>がコミュニティ・スクールに関心を持っていたことが挙げられる。H市長は政策の柱の1つに「人を大切に育む『教育立市』」を掲げており、首長主導で教育改革が行われている<sup>22</sup>。当時（2007年頃）、「H市長は、学校の中に民の力を入れることに一生懸命であり、学校の教員だけでなくもう少し民の力を活用するため、コミュニティ・スクールを導入できないかという話が出た」という。京都の御所南小学校や足立区の五反野小学校の視察にも行き、H市長は特に御所南小学校に興味を持たれていた。県の中でも話もあり、導入する方向で進んでいった。

どこに導入するかとなった際に、ちょうど統合小学校（市内中心部のともに130余年の伝統校であるa小学校とb小学校の統合問題）の件があり、X市の経済、文化の中心で、民の力のある地域なので、統合をきっかけに（X小学校を）コミュニティ・スクールに指定することになった。統合によって、X小学校区では1つの学校に2自治会があることになり<sup>23</sup>、両者の意見をうまく取り入れないとい学校にはならなくなるが、当時の教育委員会関係者は、コミュニティ・スクールはそのための協議の場になると考えた。

また市長サイドは、学校の閉鎖性と硬直化を、民意を入れることで打破する新しい学校の形を求めていた。さらに、a小学校はH市長の母校でもあり、統合したX小学校を「特別な学校」にしたいという強い思いがあった。

こうして、いずれも130余年の伝統校2校が統合する際に、他のモデルとなる学校の設置を目指し、X小学校は2008年にX市初の「X市型」コミュニティ・スクールに指定された。その際、文部科学省の研究調査校の指

定も受けている。そこでは、統廃合に伴う、地域や保護者の意見を取り入れる仕組みとしての効果を期待されていた。

### (2) 指定準備期間と準備の内容

指定準備期間は統合の約1年前からで、夏休みには地域や学校職員向けに市役所の大会議室でコミュニティ・スクールに関する講演を実施し、意識づけをしていった。参加メンバーは、統合の準備委員会の保護者や地域住民、自治会の主だった要職の方等であった。

また、a小学校のPTAは、事前に先進校（京都の御所南小学校、足立区の五反野小学校等）を見学に行っている（第二教頭となるT氏も視察に行った）。市教育委員会事務局の教育政策課の統合担当者は、岡山にも視察に行っている。学校関係者は、文部科学省の研究調査校の指定も、当然受けるものだと思っていたという。そうすれば、立ち上げ時に、お金も含め、色々な人の意見をもらえる。1つ目的を持たないと仕組んでいけない部分もあり、研究調査校を申請したのは学校の意思と市教育委員会の意思であった。

### (3) 学校運営協議会

学校運営協議会委員の定数は20人以内で、地域住民、保護者、設置校の校長、設置校の教職員、学識経験者、その他教育委員会が適当と定めるものとされている<sup>24</sup>。選出方法は、学校運営協議会の中の互選で推薦され、教育委員会から任命される。最初はどのように委員を選出したのかT氏に尋ねたところ、母体は学校評議員で、それに力を借りる方（地域の有力者）を加えて構成したという。現在、地域住民が10名おり、重くなりすぎているので、若い人が意見を言いにくい状況にある。学校運営協議会は月に一回程度開催されている。



#### 4. 成果と課題

X小学校では統廃合から5年目を迎えて、学校や地域の特色を生かした学校運営協議会を中心とした組織体制を構築し、学校・家庭・地域が連携・協働した教育活動を行っている。統廃合とともにコミュニティ・スクールに指定されたことによる成果と課題をまとめる。

##### (1) 成果

- ①学校・家庭・地域の距離感が縮まり、学校が入りやすい空間になった。X小学校支援活動の2011年度のべ参加人数は1,950人に上る。ボランティアに参加することで、学校で地域の人が再び知り合い、学校が新たなコミュニティになりつつある。
- ②特に、異なる自治会の要職者が月に1回程度、学校運営協議会によって顔を合わせる場を持てたことは、統廃合とともにコミュニティ・スクールに指定されたメリットであり、地域住民同士の相互理解が進み、新しい学校づくりがスムーズに進んだことが大きな成果と言える。また、統合前からの2校の行事等は精選され、X小学校で継承されている。
- ③さらに、共に学校づくりを行うという共通目標のもとに、保護者や地域住民が主体となりコミュニティ行事の運営を行う文化が育ちつつある。
- ④児童にとっては、統廃合で各学年2クラス以上になったことによる教育上の効果の他、下校時の見守り隊や、学習支援、ゲストティチャー等、多くの保護者や地域住民と日常的に関わることにより、多様な体験や興味深い学習ができ、社会力が高まっている。また、学校支援に際して、広い地域から人材を発掘、活用できるのも大きなメリットである。

##### (2) 課題

- ①学校運営協議会の委員構成が、両地域の各種団体の長等で構成されているため、固定化してしまう点、議題の内容の検討（形骸化）、学校支援活動の負担感の軽減等が課題として挙げられた。このため、コミュニティ・スクールについて保護者や地域住民、学校関係者に広報し、さらに理解を促し、参加者を増やしていく必要がある。
- ②複数の運営協議会委員から、コミュニティ・スクールに関して勉強する機会がないという声があった。今後さらに協議内容や活動を改善し、実質化していくためにも、また参画する保護者や地域住民の生涯学習の観点からも研修の機会を設ける必要がある。
- ③学校がa小学校跡地に新設されたため、b地域住民にとっては、小学校が物理的にも精神的にも遠くなったと感じている。以前のb小学校時代は地域の人が花壇の花に水やりをしたり、職員室へ入って行って校長と話をしたりといったことが日常的に出来ていたが、「以前のように下足で入っていける感じではなくなった」という。小学校は地域住民にとって「よりどころ」であり、公民館も隣接され、体育館やグラウンド、校舎を使用させてもらったり、何かあれば学校へ来る「町づくりの拠点」であったが、地域にあるのが中学校ではそうはいかない（5小学校区で使用するため）。特に、学校が無くなった側のb小学校校区の地域住民からは、コミュニティ・スクールでなければ、統合後の小学校には、ほとんど行く機会はないだろうという声が聞かれた。ここから、コミュニティ・スクールとして学校・家庭・地域が連携した活動を実施しているものの、校区全体の地域住民のコミュニティの拠点になるには未だ至っていない

ことが推察される。

#### IV. まとめ

小学校は、地域住民にとって「よりどころ」であり「町づくりの拠点」であった。その学校がなくなってしまう学校統廃合は、学校と地域との関係を疎遠にし、殊に伝統ある小学校の統廃合は、どちらかの跡地を利用する場合、大きな問題を孕んでいることが、本事例から再確認できた。統廃合の際、コミュニティ・スクール制度を導入し、枠組みが作られたことによって、新しい学校づくりに、学校、保護者、地域住民の3者が参画する場ができた点、殊に2つの自治会の要職者が月に1回程度、学校運営協議会によって顔を合わせる場を持たせたことは、統廃合とともにコミュニティ・スクールに指定されたメリットであった。これにより、相互に話ができる雰囲気生まれ、地域住民同士の相互理解が進み、新しい学校づくりが円滑に進んだことが大きな成果と言える。また、通常の統廃合であれば距離を感じるであろう学校・家庭・地域の距離が、コミュニティ・スクールとなり縮まったこともメリットと言える。学校が入りやすい空間になり、ボランティアに参加することで、学校で地域の人々が再び知り合い、学校に新たなコミュニティが出来つつある。

しかし、小学校が無くなった地域の住民にとっては、まだ新しい学校との距離感があり、ここから、コミュニティ・スクールとして学校・家庭・地域が連携した活動を実施しているものの、校区全体の地域住民のコミュニティの拠点になるは至っていないことがうかがわれる。今後は、さらなる活動の推進や、多くの地域住民が参画できる仕組み作りが求められる。

現在、X小学校においても学校運営協議会

の役割は、学校の支援活動中心になっている感が否めないが、保護者や地域住民の「学校ガバナンス<sup>25</sup>」(学校運営への参画や統治)の問題や、地域にとっての新しいコミュニティの中心としての学校づくりが、今後期待される。

本研究では、地方都市の伝統校の統廃合におけるコミュニティ・スクール制度導入の実態を明らかにし、円滑な統廃合に対する一定の成果を確認できた。ここから、少子化が進み学校統廃合が避けられない中で、コミュニティ・スクールの指定は、学校と家庭・地域の新たな関係構築の糸口となり、三者の結びつきを強め、統廃合の課題を緩和できる可能性があることが示唆された。

今後はさらに、農山村地域や、規模の違う学校同士の統廃合などの事例研究を重ねていく必要がある。また、全国的な動向についても調査していきたい。

なお、本研究にご協力いただきました、X市教育委員会、X小学校関係者の皆様にこの場を借りて厚く御礼申し上げます。

#### [注, 引用文献]

- 1 文部科学省「コミュニティ・スクールの指定状況(平成27年4月1日)」, 文部科学省HP「コミュニティ・スクールについて」, 2015年9月1日閲覧, [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/school/detail/1321409.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/school/detail/1321409.htm)
- 2 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～」2011年7月5日, 文部科学省HP, [http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/fieldfile/2011/07/06/1307985\\_1\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/fieldfile/2011/07/06/1307985_1_1.pdf)

- <sup>3</sup> 若林敬子「学校統廃合と人口問題」『教育社会学研究』第82集, 2008年, pp. 30-31。  
若林は、戦後の学校統廃合政策を3段階に区分している。第1局面は、1953年からの町村合併政策、1956年の「新市町村建設促進法」を契機とした地域再編政策によるもので、新市町村への編入統合を目的とした文部省の「学校統合のてびき」が引き金となった。第2局面は、1970年の「過疎地域対策緊急措置法」のもとで、過疎化が深刻化する農山漁村で広範に（小学校統合も含め）進行した。第3局面は、1990年代から顕在化し始め、今後将来に向け、長期的・構造的にしのびよりつつある少子超高齢化段落における全国的な統合問題であるという。
- <sup>4</sup> 若林敬子, 前掲書, p. 31
- <sup>5</sup> 葉養正明「『公立小中学校統廃合は政治過程』という視野の政策フレームとしての意義」『日本教育行政学会年報』No. 35, 2009年, pp. 41-59。ここでは、学校統廃合を、戦後～昭和64年、平成元～10年、平成11～20年の3期に区分して分析している (pp. 46-47)。
- <sup>6</sup> 葉養正明, 前掲書, pp. 49-50
- <sup>7</sup> 安田隆子「学校統廃合一公立小中学校に係る諸問題」『調査と情報』第640号, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2009年, pp. 2-5
- <sup>8</sup> 宮武希実・岩川晋也他「統廃合を契機とした学校・地域活動の持続と変容—小学校の統廃合の評価に関する研究(その2)—」日本建築学会学術講演梗概集(北陸), 2010年, pp. 519-520
- <sup>9</sup> 西村吉弘「学校統廃合後の地域の位置づけとその課題」『国立教育政策研究所紀要』第143集, 2014年, pp. 167-181
- <sup>10</sup> 大橋保明「学校統廃合とコミュニティ・スクール」『関西教育学会年報』第33号, 2009年, pp. 165-169
- <sup>11</sup> X市教育委員会「X市の教育基本方針」(2008～2012年度), X市教育委員会 HP, 2012年3月20日現在
- <sup>12</sup> X市教育委員会, 前掲書
- <sup>13</sup> 「X市立小学校及び中学校通学区審議会条例」(昭和44年10月22日, 条例第29号)
- <sup>14</sup> X市立小学校及び中学校通学区審議会「旧市内におけるX市立小学校及び中学校の通学区のあり方について(答申)」平成14年5月1日答申, X市教育委員会 HP, 2012年3月23日現在
- <sup>15</sup> X市教育委員会『X市の教育』平成24年度, p. 50
- <sup>16</sup> X市教育委員会「X市の教育基本方針」(2008～2012年度), 2012年3月20日現在
- <sup>17</sup> X市教育委員会事務局「X市の学校教育コミュニティ・スクール」リーフレットより, 2014年4月
- <sup>18</sup> X市教育委員会事務局「学校教育構想 コミュニティ・スクール」教育委員会事務局 HP, 2012年3月23日現在
- <sup>19</sup> F氏へのインタビュー調査(2012年9月)および、審議会配布資料より, 以下同様。
- <sup>20</sup> 2006年度第1回審議会の「資料3 小・中学校の適正規模化適正配置に関する説明会の実施状況」2006年8月3日配布。以下に、a, b地域に関連する内容を抜粋する。
- 2002年5月** 旧市内におけるX市立小学校及び中学校の通学区のあり方について(答申)
- 7月 b公民館運営委員会で説明
- 11月 新しい学校を考える会で説明
- 2003年5月** 小中校長会第3ブロックで説明
- 9月 旧市内学校統廃合問題検討準備委員会開催
- 10月 第1回旧市内学校再編問題協議会開催
- 11月 a地域(PTA)説明会, b地区説明会
- 11月 a地域(自治会)説明会
- 2004年1月** a地域(各種団体)説明会
- 3月 第2回旧市内学校再編問題協議会開催

- 5 月 a・b ペアリングでの協議
- 7 月 第3回旧市内学校再編問題協議会  
開催
- 9 月 中学校再編問題合同説明会
- 11月 a 小学校, b 小学校, c 小学校, d  
小学校, 2中学校の各PTA 会長と  
の意見交換会
- 12月 第4回旧市内学校再編問題協議会  
開催
- 2005年1 月 協議会意見書に関する b 地域説明  
会
- 2 月 協議会意見書に関する a 地域説明  
会
- 3 月 第5回旧市内学校再編問題協議会  
開催
- 3 月 「旧市内学校再編に係る意見書」  
が旧市内学校再編問題協議会から  
教育長へ提出される
- 8 月 「旧市内小中学校再編に係る政策  
会議」開催 (旧市内小中学校の統  
合方針決定)
- 10月 第6回旧市内学校再編問題協議会  
開催 (X 市の方針説明)
- 10月 b 地域説明会
- 10月 a 小学校 PTA 説明会
- 10月 a 地域説明会
- 11月 第1回3中学校再編問題協議会
- 2006年1 月 a 小学校 PTA 説明会
- 1 月 b 地域説明会(自治会, 各種団体,  
PTA 代表者会)
- 2 月 b 小学校 PTA 総会での説明会
- 3 月 第2回3中学校再編問題協議会

<sup>21</sup> H 市長は、2002年2月、これまで行政出身者が市長を務めてきた X 市で、初めて誕生した民間出身の市長として市民の大きな期待を集め、民間の経営手法を取り入れ行政改革にまい進してきた。「自治体トップインタビュー 変革の旗手たち」日経グローバル No. 46, 2006年2月20日, [http://www.nikkei-rim.net/global/global\\_pdf/046\\_PDF/046](http://www.nikkei-rim.net/global/global_pdf/046_PDF/046)

interview.pdf, 現在4期目で、2015年2月で13年目を迎えた。

<sup>22</sup> X 市議会3月定例会市長提案説明でも「平成18年度から『教育立市』を旗印とし、『教育なら X 市』と言われるよう、一貫して『教育』を最重要施策に位置づけて取り組んでまいりました。」との発言がある。

また、コミュニティ・スクールに関連して、以下の発言があった。「地域経営力の強化—最後に、地域経営力の強化について申し上げます。先に申し上げた5つの重点政策を着実に推進していく原動力として、『コミュニティの力』を高め、『魅力ある都市空間と雇用』を生み出すための施策に取り組むとともに、引き続き『行財政改革』を徹底し、筋肉質で効率的な行政体制と財政基盤の確立に努めてまいります。まずは、『コミュニティの力』についてであります。地域でできることは地域で行う自治の意識や、困った時は助け合えるようなコミュニティの気風を育むことが、地域の活性化や、地域の元気として実を結ぶことにも繋がり、豊かな地域づくりの推進力になるものと考えております。こうした観点から、市民の自立意識や課題に対する対応力を高めるため、引き続き、まちづくり協議会の支援に努めるとともに、コミュニティ・スクールやコミュニティバスの運行地域の拡大など、人と人の絆、地域の絆に加え、市民と行政の絆を結ぶ取り組みを推進してまいります。」[平成24年3月定例会 市長提案説明] X 市公式 HP, 2012年3月22日現在

<sup>23</sup> X 市では、小学校区ごとに自治会連合会が組織されている。

<sup>24</sup> 「X 市立学校における学校運営協議会設置等に関する規則」第4条。教育委員会規則第7号

<sup>25</sup> 平井貴美代「コミュニティ・スクールとガバナンス」小島弘道編『時代の転換と学校経営改革』学文社, 2007年, pp. 209-220