

# 学校運営協議会における民生委員・児童委員等との連携に関する基礎的研究

天 野 か お り  
難 波 利 光

## 目 次

はじめに

1. 「学校・家庭・地域の連携」における民生委員・児童委員等の活用の動き
2. 学校への民生児童委員等の関わりの様相
3. 民生児童委員等をメンバーとしている学校運営協議会の事例  
おわりに

## はじめに

2006（平成18）年12月に全文改正された教育基本法の第13条を持ち出すまでもなく、今や「学校・家庭・地域の連携」は、人口に膾炙されたフレーズとなった。「学校・家庭・地域の連携」は、子供たちの教育を学校だけが担うという不均衡を是正し、地域住民や保護者等も含めた国民一人一人が教育の当事者となって学校と等しく役割と責任を分かち合い、「社会総掛かり」での教育の実現を図ることをねらいとしている<sup>1)</sup>。そのように学校と保護者や地域住民がともに知恵を出し合い、学校運営に保護者や地域住民の意見を反映させることで、学校・家庭・地域が一緒に協働しながら子供たちの豊かな成長を支える仕組みは、「地域とともにある学校づくり」と呼ばれ、文部科学省の主要な施策として今日盛んに推進されている。なかでも、いわゆるコミュニティ・スクール（正式には、学校運営協議会制度、これ以降、CSと略記する）は、「地域とともにある学校づくり」を進めるための有効なツールとして期待され、注目を集めてきた<sup>2)</sup>。実態としても、全国のCSの指定状況は、2016（平成28）年4月1日現在で2,806校を数えるに至っており<sup>3)</sup>、2013（平成25）年6月に閣議決定された第2期教育振興基本計画（対象期間：2013年度～2017（平成29）年度）において掲げられた「コミュニティ・スクー

ルを全公立小・中学校の1割に拡大」という「成果指標」の3,000校に達しつつある<sup>4)</sup>。

数の面から評価するならば順調に普及をみたと言えるCSだが、質という点では、課題も明らかになってきた。大きく分類すれば、CSの導入上や運営上、あるいは制度や財政と言った側面の課題が、先行研究の蓄積によって明らかにされつつある<sup>5)</sup>。なかでも本質的な課題のひとつと思われるのは、学校運営協議会の委員の代表性をめぐる論点である。すなわち、社会的あるいは文化的な属性に起因して、学校においては周縁に位置づけられがちな子供とその保護者や地域住民の意見は、学校運営協議会に反映されにくいという問題意識である。委員の代表性に対する問いは、CSそれ自体が内在させる限界を示しているだけに、学校運営協議会は、学校運営に進んで参画する保護者や地域住民の層と、参画しようとならない、あるいはしたくてもそのような余裕のない層とが存在することに常に関心を向けることが重要であろう。

地域福祉活動の推進役である民生委員・児童委員等には、社会的あるいは文化的な属性のために弱い立場に置かれている子供とその保護者や地域住民の福祉ニーズを、同じ地域に暮らす生活者としての視点から把握することが求められている。また、民生委員・児童委員等は、地縁的なつながりの希薄化を背景として孤立しがちな家庭や保護者が増えてきている地域の実態を住民としてよく知る人的資源である。かつ、援助の必要に応じて、社会的あるいは文化的弱者の抱える困難を関係する諸機関に橋渡しする役割も担う。そのような地域の人材が、余裕のある保護者や地域住民で構成されがちな学校運営協議会に加われば、従来の学校文化とは異なる視点を持ち込むことが期待できる。そこで本稿では、学校運営協議会と民生委員・児童委員等との連携の実態に

ついて探り、その有効性について検討を加える。

### 1. 「学校・家庭・地域の連携」における民生委員・児童委員等の活用の動き

学校は文部科学省、民生委員・児童委員等は厚生労働省、と日本の縦割り行政という伝統のもと教育と福祉の連携は歴史的に大きな課題とされてきた。そうした中、2009（平成21）年3月、各都道府県の教育委員会教育長らに宛てて、文部科学省と厚生労働省の連名による依頼文「児童委員・主任児童委員の積極的な活用による児童健全育成及び家庭教育支援施策の推進について」<sup>6)</sup>が通知され、それと併せて、学校と連携した活動を行う児童委員・主任児童委員の事例が別添資料として紹介され<sup>7)</sup>耳目をひくことになった。その後、2010（平成22）年9月にも、やはり両省の連名で「生徒指導、家庭教育支援及び児童健全育成に係る取組の積極的な相互連携について」依頼が通知された<sup>8)</sup>。さらに2016年5月には、「生徒指導、家庭教育支援及び児童健全育成に係る取組の相互連携の推進について」という依頼文が文部科学省と厚生労働省の連名で通知されるに

至っている<sup>9)</sup>。2009年の連名通知を皮切りに、学校と児童委員・主任児童委員の連携が促されてきたのである。

民生委員は、民生委員法の第1条において「社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努めるものとする」と定められており、厚生労働大臣が委嘱を行う。一方、児童委員は、児童福祉法の第16条に法的根拠を持ち、「地域の子どもたちが元気に安心して暮らせるように、子どもたちを見守り、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行う」<sup>10)</sup>う。すなわち、民生委員は児童委員を兼ねており、一定の区域を担当して民生委員としての職務を果たすと同時に、児童委員として担当区域の「児童及び妊産婦」の福祉の増進を図るための活動を行う（児童福祉法第17条）。民生委員としては地域住民全般を、児童委員としてはそのうち特に「児童及び妊産婦」を活動の対象として、一人の委員が2つの役割を引き受けるかたちとなっている。下の図1は、民生委員・児童委員の2014（平成26）年度の活動実績をもとに、厚生労働省が、1人当たりの担当世帯数や活動内容ごとの件数などを参考データとしてホームページ上に示しているものである<sup>11)</sup>。

また、民生委員・児童委員については、その一部を厚生労働大臣が主任児童委員に指名する。主任児童委員の職務は、「児童委員の職務について、児童の福祉に関する機関と児童委員（主任児童委員である者を除く。）との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助及び協力を行う」（児童福祉法第17条第2項）ことと定められている。児童委員活動をめぐって、民生委員・児童委員と主任児童委員の職務の相違と相互の関係について厚生労働省は、次の図2を参考データとしてホームページに掲載している<sup>12)</sup>。

よく知られるように、民生委員制度の起源は、1917（大正6）年に岡山県に設置された「済世顧問

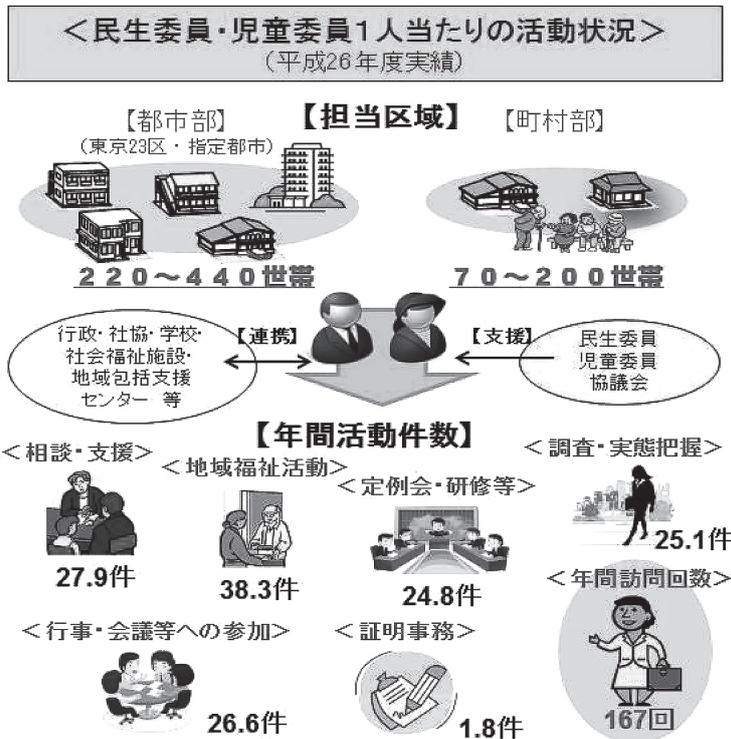


図1：民生委員・児童委員の活動状況  
（出典：厚生労働省 HP）

## 民生委員・児童委員、主任児童委員の活動について

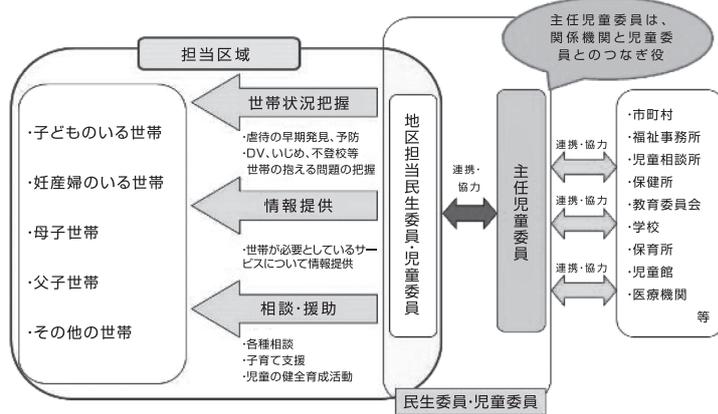


図2：民生児童委員と主任児童委員の活動について  
(出典：厚生労働省 HP)

制度」と、1918（大正7）年に大阪府で始まった「方面委員制度」にまで遡る。戦後になって1946（昭21）年に民生委員令が、翌1947（昭和22）年に児童福祉法が公布され、今日の民生委員・児童委員に至っている<sup>13)</sup>。民生委員のおよそ100年に及ぶ、そして児童委員の70年の歴史と比較すると、主任児童委員は導入からまだ20年余りである。1994（平成6）年に主任児童委員制度が創設され、2001（平成13）年の児童福祉法の一部改正によって法定化された。そうした福祉政策の背景には、地域住民の高齢化が進み、老人福祉の分野における民生委員活動の負担が増大したため、児童委員としての活動が圧迫されるようになったこと、その一方で、出生数の減少や児童虐待の顕在化に伴い、児童委員活動をいっそう充実させ、活性化させる必要に迫られるようになったことがあると指摘されている<sup>14)</sup>。

確かに、主任児童委員制度が創設されてから法定化に至った当時の厚生省が実施していた統計調査である「社会福祉行政業務報告」のうち、1997（平成9）年度の「民生委員（児童委員）の活動状況」という統計表をみると、民生委員・児童委員（これ以降、民生児童委員と略記する）の活動が児童福祉の分野に及びにくかった実態を確認することができる。同報告によれば、全国の民生児童委員の年間活動件数は、「相談・支援件数」が14,058,182件、「その他の活動件数」が33,873,284件、「訪問回数」が29,120,742回と集計されている<sup>15)</sup>。さらに、「相談・支援件数」を「関係制度別」に分類しているデータを見ると、最も多いのが「老人福祉」で6,807,854

件、それに対して「児童福祉」は865,717件、「母子・父子福祉」は414,706件、「母子保健」は135,736件となっている。「相談・支援件数」の半数近くを「老人福祉」が占め、それに「老人保健」の706,340件を加えて計算すれば、「老人」関係の「相談・支援件数」は50%を超える。ところが、「児童福祉」と「母子・父子福祉」、「母子保健」の件数は、それら3つをすべて合算しても「相談・支援件数」全体の10%ほどを占めるに過ぎない。児童福祉の分野における児童委員としての活動が不

十分である状況を改善しようと図られたのも大いに納得できる。

民生児童委員と主任児童委員には、子供の生活や環境をめぐる地域の実情を把握し、子供の育ちや子育てを支援する活動の中で、関係する機関や施設のネットワークを紡ぎ、地域全体で子供を育てる風土を醸成することが求められていると言えよう。そうした方向性は、福祉と教育という分野の相違を超えて、「地域とともにある学校づくり」によく合致する。そこで、論文とか図書や雑誌、博士論文などの学術情報を検索できるデータベース・サービスであるCiNii（NII学術情報ナビゲータ）を用い、民生児童委員、主任児童委員をキーワードとして検索を行い、学校教育との連携の様相を探ることにした。その結果、「民生委員」をキーワードとしてヒットした学術情報は438件、「児童委員」の場合には199件で、「主任児童委員」は32件であった。それらの学術情報を、さらに「学校」というキーワードで絞り込んでみると、「民生委員」では18件、「児童委員」で16件、「主任児童委員」では4件となった。「学校」より多くヒットすると考えられる「教育」にキーワードを置き換えてみても、「民生委員」で24件、「児童委員」で18件、「主任児童委員」で6件であった。ちなみに、2008（平成20）年前後から学校での活用が進められるようになった福祉の専門家であるスクールソーシャルワーカーについて、「スクールソーシャル」というキーワードで検索してみると、500件以上の学術情報がヒットする。民生児童委員や主任児童委員は、スクールソーシャルワー

カーとは異なり専門職ではないため、これまで研究の対象となりにくかったという事情が推察されるものの、両者の対照的なデータに鑑みると、民生児童委員や主任児童委員の学校への関わりは、未だ極めて限定的と言わざるを得ないようだ。

## 2. 学校への民生児童委員等の関わりの様相

民生児童委員や主任児童委員が、学校との間どのような関わりをもっているかについて知ることのできる記述を上級の学術情報から析出してみた。レビューの対象としたのは、「民生委員」をキーワードとしてヒットした438件、「児童委員」でヒットした199件、「主任児童委員」の32件のうち、タイトルから学校教育との接点を見出せるかもしれないと判断した学術情報はおよそ100件で、学校との関わりを実態として確認できた記述には次のようなものがあった。

大島は、富山県富山市の藤の木中学校における「ほっと相談員」という取組を紹介している。「ほっと相談員」とは、スクールカウンセラーが週1日しか配置されないカウンセリングルームを、民生児童委員等が常駐することで生徒の居場所として開放し、民生児童委員等と中学校との連携を実現させている事例である<sup>16)</sup>。同事例は、2009年の文部科学省と厚生労働省の連名通知に付された別添資料「児童委員・主任児童委員活動事例」に掲載された8つのうちの1つとして紹介されており<sup>17)</sup>、かなり先進的な活動と言えよう。また石井は、大阪府内のS市の民生児童委員を対象に2008年に実施したアンケート調査をもとに、民生児童委員がボランティアとして学校支援活動に積極的に参加している実態を明らかにしている。「PTAなど学校を支援する活動（登下校の見守り活動などを含む）」がその具体的な活動内容であり、民生児童委員が「日頃の活動の中で、ボランティアの必要性を感じる主な活動については、『学校支援活動（登下校の見守り、学校行事支援等）（21.3%）』が最も多かったと述べている<sup>18)</sup>。先に触れた「児童委員・主任児童委員活動事例」の8つをみても、学校との関わりを中心に紹介している4事例においては、登下校の見守りと学校行事への参加や支援が実践されている。

児童委員の活動は、子育て支援、健全育成、個別

支援の3本柱で構成されると捉えるのが一般的である<sup>19)</sup>。第1の子育て支援活動とは、「地域で家族とかかわりながら、子育ての不安や悩みについて共に考え、子育てを支える活動が中心となる」。「具体的には、子育てグループの組織化や育成、親子が参加する行事の企画や多団体が行う行事への協力」といったことが挙げられる<sup>20)</sup>。子育ての期間は、子供が社会的に独り立ちするまで続くのであり、乳幼児期だけを指すものではないが、児童委員の子育て支援活動という場合には、乳幼児とその親を対象とするのがおよそ実態である。それに対して、学校行事等への招待による出席だったり、学校支援ボランティアへの参加、あるいはPTAや子供会とか放課後子供教室への支援だったり、「子どもの年齢としては主として学童期以降」を対象としており、「主として子どもにかかわりながら、子どもの生活や文化を守り改善する活動」であることから、第2の健全育成活動に分類される<sup>21)</sup>。子育て支援活動と健全育成活動は、一応そのように区分がなされるとはいえ、実際には明確に区別できるものではない。しかし、大島や石井が取り上げた実践は、ひとまず健全育成活動を介して民生児童委員等が学校との関係を構築していくプロセスと言えよう。第3の個別支援活動とは、「なんらかの生活課題に直面する子供や家族」を「専門機関や施設と連携しながら、社会資源との媒介、日常的見守りや手助けをおこなっていくこと」で援助する活動であり、具体的には、子ども虐待をはじめ、いじめや不登校、少年非行等への関わりがそれに当たる<sup>22)</sup>。個別支援活動を通じた学校との関係について野口は、児童虐待の個別ケースにおいて、主任児童委員が「児相、保健所、病院、教育相談員、学校、養護教諭などの連携」の上で対応した事例を取り上げており、主任児童委員の活動として「学校等の訪問」や「学校等との連絡調整」を挙げている<sup>23)</sup>。金井は、全国民生委員児童委員連合会が2005（平成17）年から2006年にかけて実施した「民生委員・児童委員活動および単位民生委員児童委員協議会活動に関する意識調査」において、「日常的に連携している機関・人」として主任児童委員の78.0%が「学校」を選択し、「学校」という回答が1位を占めたことを指摘している<sup>24)</sup>。厚生労働省が取りまとめた「児童委員・主任児童委員活動事例」の中にも、いじめ、不登校、虐待、ネグレクト傾向等へ

の関わりといった個別支援活動を介して学校と連携している好事例が2つ紹介されている。

以上のように先行研究は、民生児童委員等による学校への関わりが健全育成活動と個別支援活動を中心とする実践において特に見られることを明らかにしている。しかし、だからと言ってそこでの民生児童委員等と学校との関わりが、すべて連携・協力とか協働と十分に呼べるものだと結論づけることは躊躇される。というのも、例えば松原は、学校との連携とひと口に言っても、定期的な学校訪問や学校関係者との会合があるレベルから、さらには個別的な活動の協力依頼があったり、地域で学校との共同行事を企画実施したりするレベルまで、あるいは儀礼的な行事参加にとどまっているレベルと幅が予想されると指摘している<sup>25)</sup>。また、宮地らは、「現実には、民生委員等と教職員が日常的に交流を持つ機会はなかなかない」と述べ、民生児童委員等が学校等と連携するといった場合、その多くが校長や園長といった管理職との連携であって、担任や養護教諭など子供やその家族と直接関わりのある教職員と連携ができていないケースはほとんどない<sup>26)</sup>という厳しい見方を示している。「児童委員・主任児童委員と学校の連携プロセス」について明らかにした中里らも、「学校との具体的な連携についてみると、学校行事への出席や学校支援ボランティアとしての関わりをもつ児童委員・主任児童委員がいるものの、日常的に教職員と連携しているものは少なく、連携したことのない者もいる」<sup>27)</sup>と述べている。確かに、民生児童委員等によるレポート等に目を転じてみると、「福祉関係者間の理解はスムーズであったが、学校や教育関係者の理解は得にくい状況があった」とか、「課題をもつ児童・生徒は、学校だけでなく福祉の面でも支える必要があるにもかかわらず、福祉と教育の接点は、やはりなかなかつくりづらいものである」<sup>28)</sup>といった「福祉行政とは別体系の機関（教育・法務機関など）との連携の取りにくさ」についての言及が少なくない<sup>29)</sup>。民生児童委員等と学校との関わりが実態として一定程度あるからこそ、教育と福祉という分野の違い、専門家と素人という立場の違いを超えて、両者が実効的な連携を取り結ぶことの難しさが課題となって立ち現れていると言えよう。

### 3. 民生児童委員等をメンバーとしている学校運営協議会の事例

前節において、先行研究のレビューを通じて民生児童委員等と学校との関わりをみたところ、推測どおり極めて限られていると思われる側面と、そうではないと思われる側面との両面が確認できた。学校と民生児童委員等の関わりについて質的な調査を行うべく、筆者らは、2016年9月から12月にかけて民生児童委員等を学校運営協議会のメンバーとしている学校5つを訪問し、インタビューを行った。インタビューの対象とする学校を選択するに際して基準としたのは、CSを導入した年度である。佐藤らによると、CSの取組が長いほど、関係者にその成果が意識される傾向にあることが指摘されている<sup>30)</sup>。それゆえ、CSを導入した年度が早いほど、民生児童委員等を運営協議会のメンバーとしていることのメリットがいっそう明確に意識されている可能性が期待できると考えたからである。なお、以下の学校名ならびに市町名のアルファベットは、無作為に充てたもので当該学校名ならびに市町名とは無関係である。

#### (1) I小学校

I小学校が所在するI町の人口はおよそ1.0万人で、I小学校区は山村部に位置し、児童数140名弱の小規模校である。インタビューに応じてくださったのは、校長、副校長、民生児童委員の3名であった。

I小学校の学校運営協議会は、2007（平成19）年度に設置されてから10年目を迎えていた。委員の構成は、学校から校長、保護者代表としてPTA会長と副会長、保幼小連携の観点からI小学校区内のこども園の園長、地域から地域振興協議会の会長とI大神宮の宮司、NPO法人I地域活動推進センターの図書館部門長、そして民生児童委員（これ以降、A氏と呼ぶ）と主任児童委員（これ以降、B氏と呼ぶ）、地元警察署の生活安全係長の10名である。その他に、事務局として副校長が事務局長を、教務主任が事務局員を担う体制となっている。

A氏の民生児童委員としての経歴は12年以上に及び、民生児童委員協議会の会長である。また、I

町の老人クラブ連合会の会長でもあり、さらに、地域のNPO法人であるI地域活動推進センターの代表も務めている。I地域活動推進センターは、2005年に、I町から社会教育事業を受託してその推進役を引き受け、翌2006年4月には町民会館の指定管理団体となった。その後、生涯学習、図書館、生涯体育、施設管理を事業の4本柱と位置づけ、町と連携しながら、住民による地域活動の活性化のための事業を行うことにより公益の増進に寄与している。

主任児童委員のB氏は、I町で地域環境保全の担い手を育てる「こどもエコクラブ」という取組を1995（平成7）年に立ち上げ、以来20年以上にわたって子どもたちに自然体験活動を提供し続けている。その活動が評価されB氏は、2016年に環境大臣によって「地域環境保全功労者」として表彰された。また、I町において障がい者などに対して就労の機会やそのために必要な訓練などを提供しているNPO法人Iハウスの理事長でもある。I町の高齢化率はすでに4割を超えており、A氏もB氏もその範疇に入る。民生児童委員や主任児童委員に加え、その他のさまざまな活動の積み重ねを通じて住民の暮らしを同じ生活者として熟知しており、地域の困り感をよく理解していた。かつ、両氏ともに町民会館という住民の拠り所に活動の足場をもっている縁で、住民個人と地域の機関や団体、あるいは機関同士や団体同士、機関と団体といった多様なつながりを彼らの「顔の広さ」ゆえに結ぶことが可能となっているようであった。それゆえ両氏いずれも地域づくりにおいてははずせない人物となっている。両氏がI小学校の学校運営協議会委員に選任された経緯は、結局のところ判然としなかったものの、I小学校の校長と副校長は、二人ともI町とはゆかりのない「よそ者」であり、地域に関してわからない、あるいは悩ましいことはA氏に尋ねればおよそ道が拓けるのだとA氏と学校との関係を語っていた。

## (2) J小学校

J小学校は、人口およそ7.5万人の小都市にある。児童数およそ320名で、校区には、住宅地と商店街、農村部が混在している。インタビューには、校長と主任児童委員のお二人が応えてくださった。

J小学校がCSの指定を受けたのは、2007年度である。学校運営協議会の構成員は、地域代表枠6名、

保護者代表枠1名、行政・有識者枠5名、学校教職員3名の15名である。地域代表枠として、町内会長連絡会の会長、主任児童委員、職場体験受入れ企業の代表、学区内にあるJこども園の保護者とJ小学校を卒業した後の進学先となるJ中学校の保護者（J小学校PTAの元会長）、そしてPTAの副会長が任命されている。保護者代表枠で委員を任されているのは、PTA会長である。行政・有識者では、J小学校区内にあるがJこども園とは別のこども園の主任保育教諭、J中学校の校長、J小学校と交流のある高等学校の教諭、J市教育委員会の学校教育課と生涯学習課の各課員が委員となっている。学校教職員枠としては、校長、教頭、CS主任（教務主任でもある）が学校運営協議会に加わるようになっており、いずれの枠もおおよそ宛て職で成り立っている。

J小学校のあるJ市では、人口の減少が喫緊の課題となっている。ここ四半世紀で1万人を超えていた児童生徒数は約5千人に半減した。そのため、「ふるさとキャリア教育」を根幹として、「ふるさと」に愛着を持つ子供を育て、「ふるさと」を担おうとする人材の育成に取り組んでいる。「J市全体を教室に、市民一人一人を先生に」という掛け声の下、学校を核とした、あるいは学校という場や関係を介在させた人々の結びつきや関わりを積極的に生み出そうとしている。すなわち、学校運営協議会をスクール・コミュニティの形成を図るツールと捉えており、各「学校を核とした地域づくり」によって、J市を「ふるさと」として存続させることを目指しているのである。

J小学校では、1・2年生では生活科、3～6年生では総合的な学習の時間を中心に「ふるさとキャリア教育」のプログラムが生まれ、「特色ある教育課程」と「特色ある学校経営」が推進されている。それらの特徴づけているのは、学校経営の方針として「めざす学校像」が示されたその下位に、「めざす子ども像」と「めざす教師像」に並んで「めざす保護者像」が掲げられているところであろう。保護者をはじめとする地域住民に対し、「地域は子どもも大人も共に暮らす環境」と発信し、地域社会という学習環境づくりに積極的に取り組む姿勢を明らかにしている。

J小学校区には主任児童委員が2名おり、そのう

ちインタビューできたC氏の場合、主任児童委員を引き受けた時点で、J小学校の運営協議会委員がすでに宛て職となっており、主任児童委員の職務の一部と受け止めているようであった。C氏は、主任児童委員として招待される学校行事等に出席するほか、さまざまな学校支援ボランティア等の活動に参加したり、PTA活動の支援も行ったりしている。また、学校外での子供たちの生活を同じ地域の住民として平素から目にしており、そうした視点から感じ取ったことを機会のあるごとに学校に伝え、情報の共有を図っているということであった。C氏の主任児童委員としての活動は、学校という場に媒介されてスクール・コミュニティの形成に寄与していると言えよう。

### (3) M小学校

M小学校は、城下町として発展した歴史をもつ、人口およそ1.7万人のM町に位置する。児童数は約300名である。インタビューに応じてくださったのは、校長、教頭、民生児童委員の3名であった。

M小学校の学校運営協議会は、2006年に設置された。委員の構成は、地域代表委員5名、保護者代表委員1名、学識経験者5名、行政関係委員1名、学校代表委員7名の5枠19名となっている。主任児童委員は学校運営協議会に加わっておらず、民生児童委員1名が、地域代表委員の枠に入っている<sup>31)</sup>。

M小学校の特色は、「ユニバーサルデザインの考えによる学級・授業づくり」である。その発想は、M町の少子化対策である「5歳児発達相談事業」から導かれた。M町では2008年に子育て支援という観点から、同事業を就学時検診とは別に、教育委員会と保健福祉課が連携して実施する町の重点施策としてスタートさせた。「5歳児発達相談事業」は、M町のすべての子供を支援の対象とみなし、家庭や保育所、幼稚園で困り感のある子供に気づき、子供たちが皆、安心してスムーズに就学や進級ができるよう移行支援を行うことをねらいとしている<sup>32)</sup>。ここでは、保健センターからは保健師が、保育所、幼稚園、小学校、中学校からは年長クラスの担任、特別支援学級の担任、通級指導教室の担当者、特別支援教育コーディネーターが、教育委員会からは幼児教育と学校教育の各担当者が、5歳児という就学前の

早い段階から一堂に会して「特別支援教育関係担当者会」を年3回ほど開催する。就学前から中学校までの関係担当者が、定期的集って顔を合わせ、情報の共有や交換ならびに協議や研究等を行うため、困り感を抱える子供たちへの理解と支援が、切れ目なく一貫して行われるよう体制が整えられている<sup>33)</sup>。そうした取組が教員を、特別な子供のための特別な指導と支援から、すべての子供について個に応じた適切な指導と必要な支援へという意識改革に向かわせ、学校の教育課程の編成にも織り込まれ、「ユニバーサルデザインの考えによる学級・授業づくり」がもたらされたのである<sup>34)</sup>。

M小学校の「ユニバーサルデザインの考えによる学級・授業づくり」を支えているのは、保健センターや保育所、幼稚園、小学校、中学校、教育委員会といった公的な機関による「地域支援ネットワーク」だけではもちろんない。M町の「地域住民の教育参加」という考え方によるところが大きい。M町では「小若連」のような伝統的な地縁組織が今日に至るまで受け継がれており、PTAや「子ども育成会」といった従来からの社会教育関係団体、放課後児童クラブと放課後子ども教室、学校運営協議会の設置に先んじて2003（平成15）年に立ち上げられた「M小学校学習支援ボランティアコーディネーター会」といった多様な組織が、「子どもは町の宝、地域の子どもは地域のみんなで育てましょう」を合言葉に相互の活動を連携させながら「地域住民の教育参加」を促している<sup>35)</sup>。

M小学校におけるCSの導入は、「地域支援ネットワーク」と「地域住民の教育参加」をいっそう緊密に結びつけ、好循環を生み出したと言ってよい。M小学校の学校運営協議会には、総合学習部、学力向上部、児童の安全関係部、広報部の4つの部会に並んで特別支援教育部が設けられ<sup>36)</sup>、民生児童委員は同部に属している。M町の保幼小中と保健福祉課および教育委員会による「地域支援ネットワーク」が発達に関する親の気づきを喚起し、CSが「M小学校学習支援ボランティアコーディネーター会」を介して「地域住民の教育参加」をますます促進することで、特別支援教育に対する保護者と地域の理解も深まり、図らずも共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムを構築しているかのようである。M小学校の教頭はインタビューした際に、

「育てづらい子供を排除していたら、子供がいなくなる」と吐露していたが、その視点こそがまさしく「ユニバーサルデザインの考えによる学級・授業づくり」の根本精神であろう。

#### (4) S 小学校

S 中学校区である S 小学校は、S 市の中心部にあり、住宅街・古くなった商店街が密集して地域にある。校区の生活実態をみると、修学援助を受けている家庭や、一人家庭の比率が高く生活基盤が弱く、子どもたちの生活環境が良い状況にあるとはいえない。また、若年齢で出産し、子育てに悩む親や、ネグレクト的な子育てもみられ、親本人への親育ち教育の必要性がある地域である。

こうした課題を持ちながらも、中学校区を地域として、学校・地域・家庭が一体となって、1998（平成 10）年度から荒れの克服のために、学校丸抱えの生徒指導から、地域全体で考える生徒指導への取組がされている。また、2002（平成 14）年度からは、文部科学省指定研究・S 市地域協働学校指定を核として学校運営の組織化を図っている。

2004（平成 16）年度の S 学区「地域学校協議会」活動計画には、地域の教育力を高める取り組みとして、シニアスクール、情報誌発行とコミュニティファンド、地域サロンルーム、協働によるまちづくり、行事の創造、安全の確保がある。学校園の教育力を高める取組として、授業づくり、保幼小連携、人権教育、特別支援教育、図書館教育、情報教育。総合的な学習の時間、事務職連携、学力支援サポーター、子育て支援サポーターである。家庭の教育力を高める取組として、S 版「子育て法」の活用、子育て支援、保護者連携、地域の人材の情報収集がある。

この様な取組に対し、主任児童委員は、地域と教育を繋げる上で重要な役割を果たしている。S 中学校区は、福祉的な問題を抱えている地域であるため、家庭問題まで踏み込みながら教育環境改善を図る必要性がある。子どもの問題を抱え込んでしまっている家庭に対して、学校や地域との連携を取りやすくするため、主任児童委員としての日常の活動が、家庭と学校との距離を縮めることに貢献しているといえる。特に、主任児童委員が、コミュニティ・スクールのメンバーにることにより、不登校に対する家庭の対応は難しく実際に家庭に訪れ教育とは異なる

福祉的な日常生活からの支援が可能になるといえる。また、教員も子どもたちの生活を学校だけの時間で見ただけではなく、学外での生活に目をやることにより、子どもたちの 24 時間の生活をサポートすることで支援ができる。

地域の問題としては、地域人口が減少し高齢化が進みにつれ、小学校の再生をする子どもの数が減少している。小学校での教育的機能を小学生の教育により行っていくためには、地域全体での教育的サポートも必要とされている。それは、行事を地域と繋げるためのツールとして活用することが、地域の教育力の向上という活動に盛り込まれている。また、シニアスクールを小学校で行うことにより、地域と密着した機能を小学校が果たすることができる。それでも主任児童委員は、シニアと小学生を繋げる役割を担うことができる人材として役割を担っている。

#### (5) T 小学校

T 小学校は、陶磁器の産地として知られる T 市にあり、開校は明治初期にまでさかのぼる。T 市の人口はおよそ 11.2 万人で、山に囲まれて立地する T 小学校区の人口は約 0.7 万人、児童数は約 260 名である。インタビューに答えてくださったのは、校長、教頭、民生児童委員と主任児童委員の 4 名であった。T 小学校の学校運営協議会は、2007 年度に学校から 3 名と地域の委員 13 名でスタートした。地域の実情に合うよう組織の改編がこれまで進められており、それに伴い学校運営協議会の名称も教育協議会へと変更された。協議会の委員数は削減されており、地域の委員は 13 名から 6 名に絞られた。その 6 名を本部会と呼び、地域の諸団体の代表 20 名余りから成る拡大会議と連動させて 2 層の体制で運営がなされている。教育協議会と本部会、拡大会議の関係を示したのが次頁の図 3 である。

T 小学校区で委嘱を受けている民生児童委員は 11 名、主任児童委員は 2 名である。そのうちインタビューに応じてくださった民生児童委員の D 氏は、民生児童委員協議会の会長である。D 氏と主任児童委員の E 氏は、ともに拡大会議のメンバーである。拡大会議は、教育協議会との会議を年 2 回ほど開催する。年度初めの第 1 回では、各部会の活動計画が説明され、関係者への周知と協力が依頼される。年度末の第 2 回では、当該年度の活動報告が行われる。



図 3：T 小学校の教育協議会と拡大会議

インタビューできなかつたもう一人の主任児童委員 F 氏は、本部会のメンバーで、「子どもを語る会」のチーフである。同部会には、D 氏と E 氏も拡大会議のメンバーとして加わっている。この「子どもを語る会」は、年 3 回程度、定期的に行われており、CS としての T 小学校の特色となっている。「子どもを語る」というネーミングは、地域の子供の育ちについて語り合うという意味づけから付されたもので、T 小学校の運営を評価して課題を洗い出し、改善策を検討するなどして提言等を行う重要な役割を担っている。メンバーは、本部会からチーフの F 氏を含めた 3 名、拡大会議からは D 氏と E 氏、T 評議員会・議長、T 小学校区青少年まちづくり市民会議・会長、T 公民館・館長、T 保育園・園長、T 児童センター・館長、PTA 会長、学童保育代表の 9 名で、いずれも児童の生活と地域づくりに密接に関わる人々 12 名で構成されている。

## おわりに

地方分権の推進という国政の大きな流れの中、教育行政においても 1998 年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」以降、「学校の自主性・自律性の確立」を図るという観点から、

「学校裁量権限の拡大」や「教職員の資質向上」、「学校運営組織の見直し」、「学校の事務・業務の効率化」、「地域住民の学校運営への参画」等が進められてきた。とりわけ「学校の事務・業務の効率化」に関しては、「専門的人材の活用」が言われ、「学校教育相談や進路相談などに学校外の専門的知識を有する者を活用するなど、学校内外の多様な人材を積極的に活用」して学校の教育力と組織力を高めていく取組が行われてきた<sup>37)</sup>。2008 年度から文部科学省が予算措置を講じるようになった「スクールソーシャルワーカー活用事業」も同じ背景のもとにある。さらに、2015 (平成 27) 年の中央教育審議会答申「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」では、スクールソーシャルワーカーを「福祉の専門家」と捉え、「学校教育に参画する専門スタッフ」として「チームとしての学校」の一員に位置づけることを明確にしている<sup>38)</sup>。2009 年から 2016 年にかけて、学校と児童委員・主任児童委員の連携を促すために立て続けに出された厚生労働省と文部科学省の連名通知も、もちろん一定の効果をあげてきたのではあるが、スクールソーシャルワーカーの導入は、学校という場をプラットフォームとすることで、日本の縦割り行政が互いの壁となって来た教育と福祉の間に、これまでになく緊密な連携・協力、あるいは協働関係を築く好機をもたらしていると言えよう。

とはいえ、国の補助事業で配置されているスクールソーシャルワーカーは、2014 年度の実績で 1,200 人にも満たないのが現状である<sup>39)</sup>。「チームとしての学校」の一員となって定着をみるには、まだまだこれからという他ない。では今後、スクールソーシャルワーカーの配置が進み、量的な面で充足すれば、教育と福祉の連携・協力、あるいは協働が促進されるかと言えば、そう単純でもないだろう。スクールソーシャルワーカーの配置の形態は、大きく分けて 2 つある。ひとつは、教育委員会あるいは教育事務所や教育センター等から必要に応じて学校へ派遣される派遣型で、もうひとつは、特定の学校ないしは拠点となる学校に配置される配置型である。配置型のワーカーは、派遣型のそれに比べて、子供やその保護者に直接働きかけやすく、教員のニーズや困り感に沿う形で支援を行いやすいという利点が認められている。しかし、配置型のワーカーよりも、配置

型と派遣型を同時に行っているワーカーの方が効果をもたらす活動を多く行っているというデータも示されており<sup>40)</sup>、スクールソーシャルワーカーの配置に関してはさらなる検証が必要であろう。そうした中、先に触れた2015年の中央教育審議会答申「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」では、スクールソーシャルワーカーをめぐって、「評価を行わない『教員と異なる第三者的存在』として、学校から一定の『距離』を置き、校内の日常の体制に組み込まれない」と説明される「外部性」の確保が重要であると指摘されている<sup>41)</sup>。すなわち、スクールソーシャルワーカーが配置されるにしても、教育委員会あるいは教育事務所や教育センターのような学校以外の組織を配置先とする方向性が示唆されているのである。

弱い立場に置かれていたり、孤立しがちであったり、余裕のない、あるいは困難を抱えていたりする子供とその保護者や担当教員がスクールソーシャルワーカーに期待するのは、日常的に相談できることであろう。教員のように常に学校にいるわけではなく、かつ、素人にとっては学校よりもさらに敷居の高い教育委員会や教育事務所、教育センターといったような組織に配置されている「専門家」となれば、子供とその保護者はもちろんのこと担当教員であっても、スクールソーシャルワーカーに対して物理的にも心理的にも「距離」を感じるに違いない。一方、民生児童委員や主任児童委員であれば、数の上でスクールソーシャルワーカーの比ではない。増員を待たなくても学校がすぐに連携できるだけの人材が地域には存在している。また、民生児童委員や主任児童委員は、子供と保護者にとって身近な隣人である。同じ地域に暮らす生活者としての視点から、子供と保護者の福祉ニーズに寄り添い、家庭の代弁者としての力を発揮することもあるだろう。家庭とそのような関係を結ぶことは、日常的な関わりが薄く、かつ専門家として対峙するスクールソーシャルワーカーでは難しい。そのように考えるとき、民生児童委員や主任児童委員と学校運営協議会の連携は重要性を増してくる。

福祉ニーズを抱えるまでには至らなくとも、社会的あるいは文化的な属性のために学校において周縁に位置づけられがちであったり、地域で孤立しがちであったり、あるいはさまざまな面で余裕がない子

供とその保護者や家庭が抱える困り感は、周囲一般からは見えにくい。そうした見えづらい困り感への理解が進まなければ、はっきりと目に見える形で問題とわかるまで支援の手は差し伸べられず、困り感の深刻さはますます増していくことになる。事態が問題として表面化すれば、専門家であるスクールソーシャルワーカーが対応することになるが、そうなる以前に、見えづらい困り感に気づいて支援する、あるいは支援につなげられる例があるとすれば、それは、困っている者とそれを理解できる者との間が「顔が見える関係」で結ばれている場合であろう。インタビューを通じて筆者らが強く感じたのは、民生児童委員や主任児童委員は、そのような「顔が見える関係」を地域の家庭と築くことができるし、実際そうしているということであった。民生児童委員や主任児童委員の立場や位置づけがあいまいであるために、「行政や学校などから活動に必要な子どもや子育て家庭の情報が受け取れていないという現状がある」<sup>42)</sup>といった指摘は枚挙にいとまがない。専門家であるスクールソーシャルワーカーの配置が進むこの機だからこそ、民生児童委員や主任児童委員の活動を学校運営協議会に架橋させる手立てや工夫を凝らし、地域住民の福祉ニーズを、同じ地域に暮らす生活者としての視点から地域全体が共有できる風土を醸成することが、「地域とともにある学校づくり」には欠かせないであろう。

#### 注

- 1) 中央教育審議会（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」2015年、1頁。  
文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2016/01/05/1365791\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/01/05/1365791_1.pdf) > 2017年5月8日参照。
- 2) 文部科学省「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）について」  
文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/index.htm) > 2017年5月8日参照。
- 3) 文部科学省「コミュニティ・スクールの指定状況（平成28年4月1日）」  
文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/community/shitei/detail/1372303.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/shitei/detail/1372303.htm) > 2017年5月8日参照。
- 4) 平成25年6月14日閣議決定「第2期教育基本振興

- 計画」65頁。  
 文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/keikaku/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2013/06/14/1336379\\_02\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf) > 2017年5月8日参照。
- 5) 代表的なものに、佐藤晴雄『コミュニティ・スクールの研究—学校運営協議会の成果と課題—』風間書房、2010年。  
 大林正史『学校運営協議会の導入による学校教育の改善過程に関する研究』大学教育出版、2015年。  
 仲田康一『コミュニティ・スクールのポリティクス—学校運営協議会における保護者の位置—』勁草書房、2015年。
- 6) 文部科学省・厚生労働省「児童委員・主任児童委員の積極的な活用による児童健全育成及び家庭教育支援施策の推進について（依頼）」2009年。  
 文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/katei/1270336.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/katei/1270336.htm) > (2017年5月8日参照)。
- 7) 厚生労働省「児童委員・主任児童委員活動事例」2009年。  
 厚生労働省ホームページ < <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate15/dl/03.pdf> > (2017年5月8日参照)。
- 8) 文部科学省・厚生労働省「生徒指導、家庭教育支援及び児童健全育成に係る取組の積極的な相互連携について（依頼）」2010年。  
 厚生労働省ホームページ < <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate15/dl/09.pdf> > (2017年5月8日参照)。
- 9) 文部科学省・厚生労働省「生徒指導、家庭教育支援及び児童健全育成に係る取組の相互連携の推進について（依頼）」2016年。  
 文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/katei/1371211.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/katei/1371211.htm) > (2017年5月8日参照)。
- 10) 厚生労働省「民生委員・児童委員について」  
 厚生労働省ホームページ < [http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minseiiin/index.html) > (2017年5月8日参照)
- 11) 厚生労働省「民生委員・児童委員参考データ\_IFC」  
 厚生労働省ホームページ < [http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/minminsei/01.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/minminsei/01.html) > (2017年5月8日参照)
- 12) 同上。
- 13) 金井敏「民生委員・児童委員に求められる役割と期待—民生委員の歴史とともに」『月刊福祉』第96巻第10号、2013年、20頁。
- 14) 松原康雄「児童委員活動の意義と課題～主任児童委員の役割によせて」『月刊福祉』第80巻第14号、1997年、60-62頁。
- 15) 厚生省「民生委員（児童委員）の活動状況、都道府県—指定都市—中核市×委員の種類別」『平成9年度社会福祉行政業務報告』1997年、報告表71の3。  
 e-Stat < <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001060214> > (2017年5月8日参照)。  
 「その他の活動件数」は、調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、地域福祉活動・自主活動及び民児協運営・研修等の延件数である。「訪問回数」は、見守り、声かけなどを目的として心身障害者・児、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び必要保護児童等に対して訪問・連絡活動（電話によるものを含む。）を行った延回数である。
- 16) 大島美和子「子育てするならわがまちで 民生児童委員と中学生の交流—藤ノ木中学校ほっと相談員」『マナビィ』第77巻、2007年、31-33頁。
- 17) 厚生労働省「児童委員・主任児童委員活動事例」2009年、6-7頁。<前掲>
- 18) 石井祐理子「民生委員・児童委員のボランティア活動支援に関する基礎的研究—アンケート調査を中心に」『京都光華女子大学研究紀要』第47巻、2009年、274-276頁。
- 19) 松原康雄「児童委員活動の現状と課題」『月刊福祉』第90巻第11号、2007年、18頁。
- 20) 松原康雄「児童委員活動の意義と課題～主任児童委員の役割によせて～」『月刊福祉』第80巻第14号、1997年、65頁。
- 21) 同論文、64頁。
- 22) 同論文、65-66頁。
- 23) 野口伐名「地域における主任児童委員の活動～子育て支援を中心に～」『社会福祉学研究』第2巻、2007年、11-12頁。
- 24) 金井敏「制度創設90周年を迎えた民生委員・児童委員の機能を問う～期待と実態のはざままで～」『社会福祉研究』第101号、2008年、12頁。
- 25) 松原康雄、前掲論文、1997年、63頁。
- 26) 宮地さつき・鈴木庸裕「地域における子育て支援・児童虐待予防に関する調査研究—福島県における地区担当民生児童委員・主任児童委員へのアンケート調査より—」『福島大学総合教育研究センター紀要』第4号、2008年、32頁。
- 27) 中里昌子・山野則子・松原康雄・小野セレストラ摩耶・秋貞由美子・岩本華子「児童委員・主任児童委員と学校の連携プロセス」『子ども家庭福祉学』第11号、2011年、14頁。
- 28) 新穂美代子「主任児童委員発の『児童虐待防止ネットワーク』活動」『月刊福祉』第90巻第11号、2007年、35頁。

- 29) 田口伸「主任児童委員活動の展開に向けて」『青少年問題』第44巻第3号、1997年、49頁。
- 30) 佐藤晴雄「コミュニティ・スクールに対する関係者の意識」コミュニティ・スクール研究会編『コミュニティ・スクールの推進に関する教育委員会及び学校における取組の成果検証に係る調査研究報告書』（平成23年度文部科学省委託調査研究報告書／学校運営の改善の在り方に関する調査研究）、日本大学文理学部、2012年、49-50頁。  
佐藤晴雄研究室ホームページ < [http://www.chs.nihon-u.ac.jp/edu\\_dpt/sato-hp/sato-seika-h23itaku.html](http://www.chs.nihon-u.ac.jp/edu_dpt/sato-hp/sato-seika-h23itaku.html) > (2017年5月8日参照)
- 31) 齋藤忍「地域支援ネットワークに支えられた移行支援」福島県三春町立三春小学校『地域支援ネットワークに支えられた特別支援教育～ユニバーサルデザインの考えによる分かる・できる・楽しい授業づくり～』ジアース教育新社、2013年、22頁。
- 32) 同論文、29、47頁。
- 33) 同論文、31、55頁。
- 34) 同論文、76頁。
- 35) 同論文、20-21、67-68頁。
- 36) 同論文、22頁。
- 37) 中央教育審議会（答申）「今後の地方教育行政の在り方について」1998年。  
文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm#3](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm#3) > (2017年5月8日参照)
- 38) 中央教育審議会（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、11、15-16、30-32頁。  
文部科学省ホームページ < [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/\\_icsFiles/afildfile/2016/02/05/1365657\\_00.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afildfile/2016/02/05/1365657_00.pdf) > (2017年5月8日参照)
- 39) 同答申、32頁。
- 40) 山野則子・駒田安紀・et al.『エビデンス・ベスト・スクールソーシャルワーク～SSWの実態、学校や教員の状況の可視化へ～』大阪府立大学キーパーソンプロジェクト、2013年、8-9頁。  
大阪府立大学大学院人間社会システム科学研究科Webサイト < [http://www.human.osakafu-u.ac.jp/osakafu-content/uploads/sites/139/2015/11/EBSSW\\_130402\\_4.pdf](http://www.human.osakafu-u.ac.jp/osakafu-content/uploads/sites/139/2015/11/EBSSW_130402_4.pdf) > (2017年5月8日参照)
- 41) 中央教育審議会（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、31-33頁。  
<前掲>
- 42) 出川聖尚子「熊本県主任児童委員の実態と意識に関する一考察」『社会福祉研究所報』第36号、2008年、8-9頁。