

日本における学校評議員制度 —評議員の立場から見る今後の活用の方向性—

中條安芸子

Making best use of the School Council System in Japan

Akiko Nakajo

Abstract

Recent research by the Ministry of Education and Science reveals that 72% of public schools have set up a school council system. This paper examines such problems as choosing suitable members of a council, and having council members exchange opinions on educational subjects which are sometimes highly specialized. I argue that without reform the school council system will reach a dead end. The system has been set up to make schools transparent and accountable, and council members are supposed to be a bridge between schools and the local neighborhood. To realize such expectations, council members must understand what is expected of them. Rather than limiting their activity to attending meetings, they should also participate in regular school activities. For their part, school principals should work to make council meetings more effective, and to get practical and useful opinions from council members. It is suggested that if council members have training in school evaluation, for example, the system will be improved.

1. 学校評議員制度の導入と実態

2000年1月に学校教育法施行規則が改正され、その年の4月から導入されたのが学校評議員制度である。2004年の7月1日時点で文部科学省が都道府県・市町村の教育委員会と国立大学附属学校の全てを対象に行った調査では、72.0%の公立学校が、国立学校では97.4%が、学校評議員を置いている(アンケート方式の調査で回収率100%)。この調査は毎年行われているが、前回2003年7月1日の調査と比較すると、公立学校は10%ポイント(約4000校)設置校が増加している。¹

制度としてはこのように全国的に取り入れられている学校評議員であるが、その活用面に関しては、

1 厳密には学校評議員制度のみではなく、「学校評議員類似制度」をとっている学校も含まれる。これは、制度の趣旨などは学校評議員制度と同じであるが、委員の委嘱が教育委員会ではないなど、制度の要件が異なる部分があるもの。

まだ課題が多い。前述した文部科学省の調査でも、制度の課題として、意見の活用、評議員の適材の確保、評議員等を通じた地域との連携、意見の聴取内容、意見の聴取方法、などが挙げられている。

この論文では、学校評議員制度の目的や実態を改めて踏まえた上で、学校評議員の立場から見て²、今後どのようにこの制度を活用していけばよいかの方向性を提案したい。

1. 1. 導入の目的

学校評議員制度の目的は、「開かれた学校づくりを一層推進していくため」、であり、それには「保護者や地域住民等の意向を把握・反映」する必要がある、また、「学校として説明責任を果たしていく」ことも求められるからであるとされる。³「開かれた学校づくり」はそれ以前から唱えられており、この制度の導入によってさらに学校と家庭、地域社会が教育活動において、連携・協力することを期待したものであった。

学校評議員制度の導入以前から「開かれた学校」の具体的施策として、学校の現場では、たとえば、学校の施設を生徒以外に利用可能にするハード面の開放を行っていた。また、評議員制度の導入と前後して、神奈川県立高校の中には社会人聴講生などを一部の科目で受け入れる制度を設けるなど、教育のソフト面の開放も行うようになった。「地域」を意識することは総合的な学習の時間の運営にも活かされて、いわゆる「出前授業」の形で学校の外部の人材が授業のある時間を担当するような授業展開を行うことも見られた。これらはいずれも学校の「外」から「内」への流れをつくってきた。

加えて、学校の外部へ学修機会を求める、内から外への開放の教育活動もさかんである。地域の清掃活動などのボランティア活動だけではなく、他の教育機関の授業の受講、就業体験をはじめとする体験型の学習、そしてこれらを高等学校では科目（単位）として認めるようになった。こうした学校ごとの独自の活動がいわゆる特色ある学校づくりの中核となっているのである。

学校の「外から内」「内から外」という流れがマルチ・チャンネル化するのにもない、それぞれの学校が掲げる教育目標や運営の仕方について、地域に対して情報を公開（事務次官通知にある「説明責任」）することが必要不可欠になるのは至極当然である。そして、教育活動の具体的な中身について、地域の声を取り入れざるを得ない。

1. 2. メンバーの構成と形式

では、地域の声を反映するにはどうするのか。

学校評議員の設置は、まずは出来る範囲で始めたというのが実際であり、文部科学省からも、学内にすでに類似組織がある場合は、必ずしも設置しなくてよいという位置づけがなされた任意の制度である。いずれにしろ学校評議員は、学校の「外」から「内」に招かれて、地域の声を伝える役割を担うことになったと判断される。

それでは、学校評議員はどのように選ばれているのか。

評議員の人数は各学校に任されており、まちまちである。学校長の推薦によって、たとえば県立高校ならば県の教育委員会から委嘱される。学校教育法施行規則第23条の3によれば、「当該学校の職

2 筆者は、2001年度より神奈川県立高等学校の学校評議員を県から委嘱されている。6年間で延べ16校の学校評議員を務めた。

3 文部事務次官通知（文教地第244号 平成12年1月21日）の「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令の施行について（通知）」による。

員以外で、教育に関する理解と識見のある者」を人選することになっている。

学校評議員は前節で述べた理由から、「地域」を代表する人である。実際に委嘱されている委員は、自治会会長、地域の商店街の関係者、PTA関係者、卒業生の代表者、同じ地域の他の教育機関の長などが多いようである。『学校評議員読本』（葉養正明編）のなかで、加治佐哲也氏は、「代表性を形式的に捉えて、既存の教育関係団体や地域に機械的に割り当てたり、その代表者を輪番的に「充て職」とするようなこと」（「校長は学校評議員をどう推薦するか」p.23）は望ましくないと指摘している。しかし、結果的には「充て職」のように見られる人選になってしまう。学校によっては特色とする活動にそくした地域のつながりを活かして、推薦する委員の一部を「充て職」ではないように工夫しているところも見受けられる。あるいは自治体単位で公募しているところもある。⁴「外」の意見を取り入れる趣旨から見て、その学校の管理職OB・OGなどはあまり適当ではない。

学校評議員は、校長からの要請に応じて学校運営などに関して意見を述べることを求められている。その際、各委員は個人の立場で意見を述べるのであって、個人が所属する組織の意見を代表しない、とされている。この点が、地域を代表する人の声を反映するため、地域の何らかのポストに付随して選ばれている委員の立場と矛盾する。

校長は評議員から意見を聴取するため、いろいろな手段をとることが可能であるが、たいていは年に2、3回学校評議員会を開催している。⁵いずれにしろ、評議員の人選と意見聴取の方法は、校長のリーダーシップに依存している。

1. 3. 評議員会の内容

会議の議題としては、学校の教育目標や教育課程、特色ある活動の説明、また年度内に実施した行事などの報告、各分掌（グループ）等からの説明、年度末には、学校評価のために各セクションの当初の目標と達成状況、課題等の説明、特に校長から諮問される課題があればその説明、等全般的なことからかなり深くつっこんだ内容までである。評議員に対しては、事前なり会議当日なり、議題に関する資料が多く配付され、かなり長時間学校側の説明を聞くことになる。

山本實氏が「高等学校では学校評議員の設置と運営をどう進めるか」（『学校評議員読本』）で取り上げている都道府県教育長協議会アンケート調査（平成10年12月）では、評議員の助言範囲から除外したほうがよいものとして、授業内容61.3%、授業方法58.1%という結果を紹介している。しかし、実際は少人数教育、習熟度別クラスの編成、シラバスについての意見を求められるし、普段の授業を見学してそれについての意見をアンケートに記入することを求められることもある。

つまり、会議でどのようなテーマを議題としてあげるか、普段の授業等の姿をどのように評議員に公開するかなども校長の采配に任されているのである。

2. 学校評議員に求められていることの限界

前章で制度の導入の理由を述べたが、実際に制度の設置から6年が経過した今、学校評議員には何が求められているのだろうか。当初の目的を達成されるように活用されているのであろうか。

まず、評議員からの意見聴取の仕方、会議の開かれ方に関して考える。

4 我孫子市は2006年度から2年間の任期の学校評議員を公募した。

(<http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/11.11997.45.html>)

5 前掲した文部科学省の調査では、公立学校の94.3%が会合を開催し、年に2回が30.4%、3回が49.0%であった。

各評議員は、どうしてその学校の評議員を委嘱されたのか、理由を明示されるわけではないので、評議員会のなかで、自分の立場をどう位置づけるのかわかりにくい。ポストに付随しているような人選ならば、持ち回りのように感じるが、前述したようにあくまで所属する組織に関係なく個人という身分での参加であるから、意見が出しにくい。したがって、評議員は個人でこの制度の目的を理解し、自分なりに会議の場で何が求められているかを考えなければならない。

特色ある学校づくりとの関係で見れば、各学校の独自性を反映した活動を行い、それを反映した評議員の人選や、評議員による学校評価も期待されたが、評議員が複数校の委員を兼任している事例が少ないため、評議員個人は学校間の「競争」を目の当たりにすることなく、その学校の特色の程度を判断しにくい。

また、地域への説明責任の場と意見聴取の場を効率よく設けるために、評議員を集めて会合の形式をとっているが、評議員は会議体としては機能していない。なぜならば、校長や教頭との1対1のやりとりが中心となり、評議員が一堂に会している意義は感じられないからである。評議員の立場からは、なぜ会議形式をとっているのか、わかりにくい。

『学校評議員“何をするか”の心得帳』の中で、明石要一氏は「学校評議員は学校長が学校を円滑に運営するように「助言」し、「支援」するのである。その意味では時には「ご意見番」であり、「相談役」（権限をもたない）であり、「応援団」でもある。だから、校長はいつも学校評議員全員の会議を開く必要はない」と述べている（第1章 学校評議員制をどう作ったか p.14）。一方で、亀井浩明氏は、評議員会を「原則として公開にすべき」（「一堂に会して意見交換・意見陳述できる機会の運営をどう進めるか」p.38 『学校評議員読本』）と述べている。

現実には評議員を集めての会議形式が一般的で、開催しても当該学校の教職員や保護者の傍聴は多くない。このままでは「地域」から意見を聞いている、という運営姿勢にならない。

前掲の『学校評議員 “何をするか”の心得帳』では、千葉県木更津市の小・中学校の個別の取り組みも紹介されているが、その中で、馬來田小学校では、評議員会の開催通知を手渡しし、その際に個別に意見を聴いたとある。また同校では会議の開催前にアンケートを行ったために、校長は事前に評議員の意見を把握することができて有意義だったようである。小学校の学区が高校よりも限られていて、また評議員の人数も小規模であるため、きめ細かな評議員とのやりとりができたのだと考えられる。

次に評議員に諮問される内容に関して考えよう。

校長から諮問される内容は、その学校特有の課題や教育現場に関する専門的な課題になることも多い。資料を見ながら、すぐその場で意見を述べるのは、よほどその学校に普段から接していて、状況を把握していなければ、求められているレベルの意見にはならない。印象として感じていることを、「感想」として述べる程度にとどまってしまう。地域と学校とのパイプ役として期待が大きかった評議員は、結局制度として設置はするものの、形式だけになる。

たとえば、神奈川県は県立高校の再編時期に、学校評議員制度の導入が重なった。前期と後期に分けて、既存の高校を統合して新校を立ち上げている。この過程の説明や、立ち上げに関わる課題について諮問されるが、県の意向、再編の背景、当該校にとって何が必要か、など年に数回会合に出席するだけでは的確な意見が出せるとは思えない。新校のカリキュラムの特徴の説明があるが、そのカリキュラムによって生徒によりすばらしい教育が提供できるのかどうか、果たして判断できるであろうか。問題点を指摘できるであろうか。

いまのままでは、評議員に期待されていた役割には限界が見えてきたといえる。

学校側が学校評議員会で各種の報告を行うことにより、当該年度の学校目標を達成しているかどうか、チェックするタイミング、すなわち評議員会が開かれるときが各分掌、教科、学年等の学校評価の取りまとめの日になって、これが学校評議員制度の実質的な成果になっているというのが現状ではないだろうか。

3. イギリスの学校理事会制度

日本に学校評議員制度が導入されるにあたり、比較されたのがイギリスの学校理事会制度である。たとえば、新潟県教育総合研究センターでは、イギリスの制度の研究成果を『イギリスの教育改革と学校理事会—どうする日本の学校評議員制度—』（2002）にまとめている。それによれば、イギリスの学校理事会そのものは1944年に法制化され、その後、教育改革の進むなかで学校に多くの権限をもたせ、活用された制度だとしている。特に1988年の教育改革法が現在の教育制度に大きな影響を与えた。

公立学校を例にとると、各学校に学校理事会（school governing body）が設置されていて、校長を除く理事は任期4年である。理事会は、親の代表、地方教育当局の代表、教職員の代表、地域の代表、後援理事から構成されている。日本の学校評議員制度と異なるのは、全体会のほかに担当委員会があって、もう少し頻繁に学校運営に関わる点である。また、学校運営の意思決定機関である点も大きな相違点である。

扱う領域としては、教育課程、人事、財政と、学校の根幹に関わるところになっている。日本の学校評議員制度では、人事面や財政面の議題は特でない。また教育課程についても学校側から委員に説明はあるが、それを聴くばかりで今後の方針を左右するような意見が出ることはまれである。

イギリスでは各学校の教育の質を表す指標として、ナショナル・テストの成績一覧が公表される。すなわち学校の順位が一目瞭然なのである。これが学校評価の一部にもなっているから、大変厳しい。ナショナル・カリキュラムとして統一のものがあるが、時間数は一部分学校の裁量に任される。

そのような背景があって、学校理事会はナショナル・テストでどのくらいまで到達するかという目標を設定する権限と義務がある。このように深くカリキュラムへ関わることにより、その地域で育てたい人材像を具現化していくのではないだろうか。したがって、責任が重い分、地域と学校との連携が実質的に図られると言える。⁶

この制度の効果としては、地域の代表者が教育現場に日常的にかつ頻繁に深く関わって、当事者意識をもって活動し、それによって「開かれた学校」が実現しているのではないかと考えられる。なお、学校理事は無報酬で働いている。

4. 制度の今後の活用に向けての提言

前章ではイギリスの学校理事会制度を紹介したが、そのよいところをそのまま日本に当てはめることができるかどうかは、賛否両論であろう。すでに全国的に設置された学校評議員のあり方を、どう改善していけばよいのかを、現実的に考えてみたい。

6 筆者は2002年秋にカリフォルニア州にあるFoothill Collegeを視察した。そこでも地元の企業がカリキュラム作成に関わり、地域ぐるみでの人材育成を意識していた。最短で3ヶ月でカリキュラムの改訂を行うと言うことであった。

4. 1. 学校評議員に必要なこと

第2章で述べたように、学校評議員は個人の立場で参加している一方で、地域の声を学校の外から現場に反映させることが期待されていた。しかし、このことを評議員の具体的な活動にどう結びつけるのか、評議員個人ではあまり考えてこなかった。評議員会への出席だけで、評議員の業務が満足されるとはいえない。そこで、改めてこの制度の目的、教育へ還元されるものは何か、評議員に求められていることは何か、を各委員は考えて理解することが年度当初必要になるであろう。委嘱の際には学校側からもそれを指摘してはどうだろうか。

各委員がそうしたことを理解した上で、次は評議員同士で目的等を共有する。学校ごとに置かれている評議員であるから、制度全般的なことだけではなく、その学校特有の重点項目や方針を委員全体が理解する。その理解度をおおよそ同じにしておくことによって、評議員会での発言が互いにわかりやすくなるであろう。

第2章で評議員会の内容について触れたが、校長より諮問される問題が大きなテーマであったり、教育現場での具体的な課題であったり、学校評価に関する提言であったりと、専門的な内容が多い。「教育に関する理解と識見のある者」が評議員として選ばれているとは言え、評議員個人は常に教育現場にいる「専門家」ではなく、各委員はそのメリット・デメリットを意識すべきである。メリットとは、学校の「外」にいるために、「内」では暗黙のうちに了承されていることも説明責任があることが指摘できたり、問題点のあることを指摘できたりという、外部評価の担い手になりやすい点である。教育を受ける立場はほとんどが専門家ではない。したがって、専門家にしか理解できない内容や用語では情報公開の意味がない。いかにわかりやすく伝えるかは、学校評議員がまず理解できるかというフィルターになるわけである。⁷デメリットとは、日常的には現場に接していないために、会議の場だけでは課題の推移や背景が時系列で把握できていないという点である。あいまいな理解のもとに学校評価などを行うのは、評議員の役割から考えてかなり無責任になってしまう。

そこで、日常の学校の姿にどのように、どの程度触れているかが鍵になってくる。生徒はどのような姿勢で授業に取り組んでいるのか、先生方はどのように授業の工夫をしていてどのような効果を上げているのか。それを知るには授業を実際に見る必要がある。各種学校行事もむろんだが、特色ある活動ではどのように「外」との関わりをもって、生徒が何を感じているのかを実際の活動に参加して目の当たりにする。そうした評議員自身の経験から、各委員の立場と照らし合わせて提言をすれば、会議の場での「感想」にとどまるようなことはないであろう。

4. 2. 会議の運営に期待すること

学校評議員会で発言を求められる教職員以外の参加が少ない場合は、なかなか評議員会の成果が反映されないのではないかと。評議員会での委員の発言は、校長を通して職員会議などで紹介されているようだが、実際の会議の場でのやりとりをオープンにしたほうがよい。会議の成果は何かということ、会議の構成員と学校内で共通理解を持てば、その後、校長はそれを学校運営にどのように活かすかを明確にしやすい（せざるを得ない）。そして、評議員会にもフィードバックすると、この制度の当初の目的が健全化する。学校の「内」と「外」が双方向につながるのだ。

いま「学校評議員会」としているが、第2章で述べたように、実際は会議体の体をなしていない。

7 たとえば、授業評価アンケートが実施されるようになったが、そのアンケートに使われている用語に問題があった。詳しくは拙著「学校評価の現状と問題点」『情報研究』Vol.33 (2005)

文部科学省からは、必ずしも会議体の形をとるように指導されているわけではないので、評議員から意見聴取する方法は会議でなくともよい。しかし、学校側から各種の報告などを伝える際の効率を考えると、会議を開催することにはそれなりに意味はある。よりよい会議の運営方法としてはなるべく1対1の意見伺いの形式を脱することが望ましいであろう。もちろん前節で触れたように委員同士の共通理解があって、意見のやりとりが活性化するのであるが、学校側の会議の進め方も工夫が必要である。

まず大切なのは評議員の人選ではあるが、それだけではなく、有益な意見を引き出すための工夫をしてほしい。現状ではこれがまったく欠けている。たとえば、専門的な課題についての勉強会を評議員会とは別の機会に設ける。先例の神奈川県立高校再編に関して、評議員個人が県からの発表資料に目を通すだけではなく、当該学校（あるいは地域単位）で再編がどのように進んでいくのか、どのような課題を解決しなければならないのか、を伝える場を設ける必要があった。評議員会だけでは、事後報告になりがちで、また情報が多すぎてその場で委員に理解を求めるのには無理があった。また、学校評価については、評議員を外部評価者として期待しているものの、どのように評価をするのか、目的や制度の中身、次年度へどのように継続するのか、など、特に説明がないままであると、評議員を活用できていないとは言えない。例えば、学校評価に関する勉強会を、地域単位、各学校単位で開催した方が、結局は学校にとって有意義なものが得られると思われる。そして、会議の場では、グループディスカッションの形をとったり、各委員の立場に即したプレゼンのテーマを課したりして、評議員の発言時間を多くしていく。

5. まとめ

学校評議員制度が導入されてすでにこれだけの年数を経ているれば、もはや初期段階ではない。当初は、まず評議員を置くことが目標になっていた。しかし、評議員会の開催がルーティーン化するのにとともに、真にこの制度が教育サービスの充実に貢献しているかが疑問になってくる。評議員と学校が、それぞれの立場から制度の活用を考えるようになり、学校評議員制度がもたらす成果が教育に還元されるよう期待している。

参考文献・資料

明石要一ほか 千葉県木更津市立教育センター編著 学校評議員 “何をするか”の心得帳 明治図書 2002

新潟県教育総合研究センター編 イギリスの教育改革と学校理事会 アドバンテージサーバー 2002
葉養正明編 学校評議員読本 教育開発研究所 2000

中條安芸子 学校評価の現状と問題点 情報研究 Vol.33 2005

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/001/04021001/004.htm

中央教育審議会初等中等教育分科会（第18回）及び教育行財政部会（第18回）配付資料
2006.2.18参照

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/001/05032901/003.htm

中央教育審議会 義務教育特別部会（第4回）議事録・配付資料

2006.2.18参照

<http://osaka.cool.ne.jp/kohoken/lib/khk121a1.htm>

イギリスの教育制度－その歴史と改革の動向－

中條安芸子：日本における学校評議員制度—評議員の立場から見る今後の活用の方向性—

伊藤 靖幸 大阪高法研ニュース 第121号（1992年 8 月）

2006.2.18参照