

学校評議員制度の導入過程に関する研究
—水戸市内公立小・中学校における評議員選出の事例を中心に—

菊池 龍三郎*・山田 恵吾*

（2003年10月6日受理）

A Study of the Process of Enforcing a School Councilor System
-Focusing on the Case of an Election for a School Councilor in Public Schools in Mito-

KIKUCHI Ryuzaburo*, YAMADA Keigo*

(Received October 6, 2003)

はじめに

本稿は、学校評議員制度導入の実態とその課題を、水戸市内小・中学校における評議員選出の事例を通じて検討するものである。

学校経営の画一性は、公教育機関としての学校が本来的に具備している特性である。しかし、学校が、ひとつひとつの行為の適法性、適合性を自主的に判断することを避け、他校の動向を見てからでなければ判断を下すことができない、すなわち「右倣え」によって生じる画一性は、決して肯定的に評価されるべきものではない。学校の自己決定性を高めることで、このような画一性を克服し、社会に対して説明責任を果たしていかなければならないことはいうまでもない。

このような課題認識は、中教審答申以降の大きな流れでもある。とりわけ、2000（平成12）年1月の学校教育法施行規則の改正により導入された学校評議員制度は、地域住民の学校運営への参画の仕組みを制度的に保障し、学校の自律的経営を促す具体的な施策の一つである。

ここで、同制度の理念と特質について、窪田眞二氏と柳澤良明氏の研究成果に依拠しながら概観しておきたい。

同制度は、1998（平成10）年9月の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」においてその導入が提言されたものである。すでに文部省は、中教審への諮問段階で「学校運営において校長がリーダーシップを一層発揮できるようにする仕組みと保護者や地域住民の意見を反映する仕組み」を具体化する方策として、「学校評議会」（仮称）のようなものの設置を答申の中に具体的に盛り込むことを期待していた。答申はこれに応えたものであった。名称については「学校評議会」

本稿は、文部科学省科学研究費補助金平成15～17年基盤研究（C）『『学校評議員』制度の機能確立のための地域・学校連携システムの開発』（研究代表者菊池龍三郎、課題番号15530488）による研究成果の一部である。
*茨城大学教育学部学校教育講座（310-8512 水戸市文京2-1-1）

の他に、「学校運営協議会」「地域運営理事会」「参与会」など、様々な呼称が一時使われていたが、基本的には、イギリスの学校理事会やイタリアの学校評議会のような、地域や父母の中から選挙によって選ばれた代表を含む意思決定機関としてではなく、校長の諮問機関として位置づけられるものである⁽¹⁾。

2000（平成12）年1月に出された、「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令」の施行に関する事務次官通知は、同制度の趣旨を端的に「これからの学校が、より自主性・自律性を持って、校長のリーダーシップのもと組織的・機動的に運営され、幼児児童生徒の実態や地域の実情に応じた特色ある学校づくりを展開することができる」ようにし、「開かれた学校づくりを一層推進していくため、保護者や地域住民等の意向を把握・反映し、その協力を得るとともに、学校運営の状況等を周知するなど学校としての説明責任を果たしていく観点」から導入したものであることを明示している⁽²⁾。柳澤氏は、この事務次官通知の「留意事項」の内容をもとに、この制度のねらいを次のように整理している。

- ① 地域住民の学校運営への参画の仕組みを制度的に位置づけるものであり、学校や地域の実情に応じて柔軟な対応ができるよう必置とするものではなく、類似する仕組みを既に設けている場合、これを廃止、改正する必要はない。
- ② 学校評議員は学校毎に置かれ、それぞれの責任において校長の求めに応じて意見を述べるものであり、設置者や校長は必要に応じて学校評議員が一堂に会して意見を述べる機会を設けるなど運用上の工夫を講じる。
- ③ 校長は学校評議員に対し、学校の活動状況等について十分説明し、自らの判断により必要と認める場合に、校長の権限と責任に属する学校運営に関する事項について意見を求める。
- ④ 学校評議員はできる限り幅広い分野から、教育に関する識見を有する保護者や地域住民が校長の推薦のもとに設置者等によって委嘱される。

さらに柳澤氏は、文部省がこれらのねらいを実現する具体的方法として、校長の職務と責任の拡大を図ろうとしている点に注目している。すなわち、第一に校長には学校評議員を幅広い分野から委嘱することが求められるという点、第二に学校評議員は校長の学校運営について校長に意見を述べたり助言したりするという点、第三に意見交換の機会は校長の求めに応じて設けられるという点、の3点についてである⁽³⁾。そして、学校運営における校長の権限を学校評議員の「見識」を通じて外部から強化しようとする本制度は、学校内での校長と教職員との関係がどのようなもので、また校長の人格や教育的識見により、その運用の成否が決してしまう点を以下のように指摘している。

すなわち、第一の点については、校長は学校評議員となる人をどのように選ぶかが問われることになる。学校運営の改善や諸問題の解決のために、誰に助言を求めるかを校長自身が判断しなければならない。もちろん、校長のみで判断するのではなく、さまざまな助言を得て判断することも考えられる。しかし、最終的に何を基準にどのような人選をするのかは校長の判断によることになる。この点で、人選は学校評議員制度の成果を左右する鍵となる。

第二の点については、校長と学校評議員との接点ができるという点では有意義である。しかし、教職員との接点は想定されていない。学校評議員制度では、あくまでも学校評議員と校長との関係が想定されるだけである。折角、学校評議員から意見表明がなされても、その受け止め方はすべて校長にまかされることになる。校長は、学校評議員からの意見表明をもとに、その対応を任されることになる。

第三の点に関しては、あくまでも校長の求めに応じて設けられることになるため、何について意

見を述べてもらうのか、助言を求めるのかは校長の判断に任されることになる。校長の気づかないことやすでに方針が決められていることが取り上げられることが可能であろうか。この点についても、校長の判断に任されることになる。校長に気づかない部分にもふれることがなければ、学校が変革する機会を逸することにもなる。どれだけこうした機会をとらえることができるかも校長にまかされている。

学校評議員制度は、評議員の意向の反映をねらいとしているものの、学校での意思形成において、最終的には校長の責任において判断を下すという図式はかわらない。むしろ、学校評議員の意向を聞くなれば、その分だけ、校長の職務と責任は拡大される。すべての点で、校長がどのように判断するか大きく依存することになる。それだけに、より一層、校長の専門性や先見性、判断力などあらゆる面での力量が問われることになる⁽⁴⁾。学校評議員制度の研究において、校長の認識や学校経営責任者としての資質・能力という問題領域は、広くかつ重要であるといわなければならない。

ここで学校評議員制度の全国的な導入実態について概観しておきたい。文部科学省が実施した第5回目の全国調査の結果〔以下、「文部省調査（2003年）」と記す〕によれば⁽⁵⁾、学校評議員を設置している自治体数は、都道府県・指定都市で58団体（96.7%）、市町村では2,063団体（64.2%）、また学校評議員を設置している公立学校数は、全公立学校の62.4%にあたる27,287校となっている。表1からもわかるように、この2年間で同制度が急速に普及している。

このような、数値的な普及状況の指摘にとどまらず、実質的に初期の目的が達成されているかどうかについての検討には、なお一定の時間を要する。また、現在の学校評議員制度に関する研究も、教育現場からの実践的な要請に応えるという課題を強く反映して、同制度の教育理念、導入・運用方法の解説、先進的事例や諸外国の紹介などの域を出ていない。たとえば、同制度を導入した学校が、どのような意識でこれを受け止め、またどのような基準と手続きをもって評議員を選び、また選ばれた評議員が実際にどのような経歴や属性を持っているのかなどについて、具体的に追究した事例研究となると、今後の蓄積に期待しなければならない状況にある⁽⁶⁾。同制度の導入にあたっては、それぞれの学校ごとに独自に個性的な学校づくりに活かそうとするよりも、むしろ従来の学校の体質さらに学校と地域の関係をそのまま引き継ぐ形で、この制度のスタートに対応しようとしているのではないかとの声も聞かれる。同制度の批判的考察とその効果的適用を促す体制作りのためには、まず各学校における導入の実態とそれに基づく問題の所在を明らかにする作業が必要であると思われる。

以上の課題認識から、本稿では各校レベルでの評議員の人選について水戸市内小・中学校の事例を通じて検討を試る。学校以外の地域住民から投げかけられた問題や課題を、自覚的に学校経営の中に取り入れていくという学校評議員制度の主旨からすれば、学校評議員の人選は最も重要な問題の一つであるといえよう。

事例として取り上げた水戸市は、2002（平成14）年度から市内全小・中学校で同制度を導入しており、導入1年目ながらも、現場の声に即して本課題をより具体的に追究する上で適切な事例として位置づけることができる。いまだ学校評議員制度運営に関わる実態が、十分に明らかにされていない研究状況に鑑みて、実態調査は人選状況の全体像を明らかにすることを第一の課題とした。具体的には、2002（平成14）年7月に実施したアンケート「学校評議員制度実施状況について－評議員の人選－」の調査結果の分析による。対象は水戸市内公立小・中学校（茨城大学教育学部附属小・

中学校を含む）48校とし、学校長宛にアンケート用紙記入の方法で回答を依頼した（学校名の記入は任意とした）。

アンケートの質問事項は、次の10項目である。

- (1)人選の主体。
- (2)人選の基準。学校独自か否か。基準の設定にあたって、参考とした文書や文献など。
- (3)どのような事項に配慮して人選を行ったか。
- (4)上記事項について、設定した基準や目安等。
- (5)評議員の構成。
- (6)評議員の任期。
- (7)再任の設定の有無。また何期まで再任可能か。
- (8)各個人の資質を重視した構成か、それとも全体のバランスを優先した構成か。
- (9)人選の過程で問題点や困難を感じた事項。
- (10)人選にあたって、来年度以降、特に改善を要する事項。

回答に関しては、48校中43校から回答が得られた（回答率89.6%）。内訳は、小学校32校中25校（回答率78.1%）、中学校16校中12校（75.0%）、校名不明6校（水戸市内公立小中学校全体の12.5%）であった。本稿では、このアンケート結果の分析を通じて、人選状況の実態解明と人選上の課題の抽出を行った。

表1 学校評議員（類似制度を含む）を設置している自治体数

| 都道府県・指定都市 | 平成15年7月1日現在 | 平成13年4月1日現在 |
|-----------|------------------|------------------|
| 全校で設置 | 30 団体 (50.0%) | 10 団体 (16.9%) |
| 一部の学校で設置 | 28 団体 (46.7%) | 29 団体 (49.2%) |
| 小計 | 58 団体 (96.7%) | 39 団体 (66.1%) |
| 設置を検討中 | — | 8 団体 (13.6%) |
| 市町村 | | |
| 全校で設置 | 1,168 団体 (36.4%) | 466 団体 (14.2%) |
| 一部の学校で設置 | 895 団体 (27.9%) | 231 団体 (7.0%) |
| 小計 | 2,063 団体 (64.2%) | 697 団体 (21.2%) |
| 設置を検討中 | 712 団体 (22.2%) | 1,422 団体 (43.3%) |

【備考】

『文部科学広報』（第32号、2003年2月28日）、文部科学省発表「公立学校における学校評議員及び類似制度の設置状況（平成15年7月1日現在調査結果）」（2004年1月16日）から作成。「類似制度」とは、一部要件の不一致により厳密には学校評議員には当たらないが、その趣旨や目的（開かれた学校づくりを目指して地域や保護者の意見を校長が聞く制度）などが学校評議員とほぼ同じ制度であると各教育委員会が認めてその設置を推進しているものである。

表2 学校評議員（類似制度を含む）を設置している学校数

| 全公立学校数 | | 設置済 | 設置検討中 | |
|--------|--------|----------------|----------------|---------------|
| 43,710 | | 27,287 (62.4%) | 10,515 (24.1%) | |
| 内 訳 | 幼稚園 | 5,429 | 838 (15.4%) | 1,773 (32.7%) |
| | 小学校 | 22,909 | 15,287 (66.7%) | 5,735 (25.0%) |
| | 中学校 | 10,296 | 7,113 (69.1%) | 2,585 (25.1%) |
| | 高等学校 | 4,198 | 3,356 (79.9%) | 334 (8.0%) |
| | 中等教育学校 | 4 | 2 (50.0%) | 2 (50.0%) |
| | 盲聾養護学校 | 874 | 691 (79.1%) | 86 (9.8%) |

〔備考〕

文部科学省発表「公立学校における学校評議員及び類似制度の設置状況（平成15年7月1日現在調査結果）」（2004年1月16日）

1. 学校評議員の選出の主体

学校評議員にどのような人物を選出するか。この問題は学校評議員制度の主旨が有効に活かされるかどうかの重要な問題である。まず、各校における学校評議員の選出過程で、誰が実質的な決定権を掌握しているのかについて検討した。

学校評議員制度の導入にあたって文部省は、校長の権限強化を明確に示し、次のように通知している。すなわち「学校評議員は、校長の学校運営に関する権限と責任を前提として、校長の求めに応じて意見を述べることができるものとしたこと。このため、校長は、自らの判断により必要と認める場合に意見を求めることとなること。その際、校長は、学校評議員の意見に資するよう、学校評議員に対し、学校の活動状況等について十分説明することが必要であること。また、校長は、学校評議員の意見を参考としつつ、自らの権限と責任において判断し決定を下すものであること」「学校評議員は校長が行う学校運営に関し意見を述べるものであることから、学校評議員に意見を求める事項は、校長の権限と責任に属するものであること。また、学校評議員に意見を求める事項としては、例えば、学校の教育目標や計画、教育活動の実施、学校と地域の連携の進め方などといった学校運営の基本方針や重要な活動に関する事項が想定されるものであるが、具体的にどのような事項に関し意見を求めるかについては、校長自らが判断するものであること」「学校評議員の具体的な運営は、校長の責任と権限において行われるものであり、その際、校長は、その方法や手続について、設置者等の定める範囲内で必要な規定を定めることが可能であること」と。校長の権限強化策が、校長と教職員との対抗関係を強める可能性もあり、その点では人選主体を単に校長の専権事項とすれば、この新しい制度が適切に運営されることになるとは限らない。校長の力量や各学校の職場の雰囲気、職員同士の関係といった、さまざまな条件の中で人選の決定方法とその主体は多様ならざるを得ない。本稿ではその問題性を自覚しつつ、まず実態把握の必要性の観点から質問項目として設定した。選択肢は「学校長が直接行った」「教職員で候補者を持ち寄って、学校長が決定した」「学校長を含めた教職員の間で合議によって決定した」「公募の上、校長が決定した」「その他」を設定した。アンケート結果は、表3のとおりである。

表3 学校評議員の選出の主体

| | 校長単独 | 教職員→校長 | 合議 | その他 | 合計 |
|-----|------------|------------|-----------|----------|-----------|
| 小学校 | 16 | 5 | 2 | 2 | 25 |
| 中学校 | 4 | 4 | 4 | 0 | 12 |
| 不明 | 3 | 3 | 0 | 0 | 6 |
| 合計 | 23 (53.5%) | 12 (27.9%) | 6 (14.0%) | 2 (4.7%) | 43 (100%) |

まず全体では約半数が校長単独の人選であることがわかる。校長単独の人選はいうまでもなく、校長の意向が強く反映する方法である。また「教職員で候補者を持ち寄って、学校長が決定した」を併せれば、約8割が最終的に校長による決定となっている。この結果は、制度運営の基盤と方向性が校長の見識によって大方決まっている現状を示しているといえよう。その点では、先の文部事務次官通知の主旨に沿う展開を示していることがわかる。次に小・中学校別で見た場合、人選決定の仕組みに大きな違いのあることがわかる。小学校の64.0%が校長単独方式であるのに比して、中学校では校長単独、教職員→校長、合議が同じ割合となっている。小学校が校長単独、中学校が教職員全体で人選を行う志向性が認められる。

2. 人選基準の設定

基準の設定は、評議員の選出に客観性と合理性とを与えるとともに、学校が評議員に対して、如何なる期待を込めているのかを明確に示す指標となる。さらに学校が自覚的に学校評価や学校改革を行い、学校の主体性や独自性を向上させる契機でもある。ここでは、調査の第1段階として、学校自身が選定基準を主体的に設定していると認識しているかどうか、また基準設定に際して参考とした資料等について調査した。調査結果は表4に示したように、独自に設定したと回答した学校が全体の約3分の2であった。一方、参考資料として「水戸市要項」（2002年3月15日水戸市教育長決定の「水戸市評議員要項」のこと。以下「水戸市要項」と記す）挙げた学校が少なくないことから、行政側の示した枠組みにした

表4 学校評議員の人選基準設定の独自性

| | 独自設定 | 無記入 | 合計 | 参考資料等 |
|-----|------------|------------|-----------|-------------------------------------|
| 小学校 | 16 | 9 | 25 | 「水戸市要項」8 先進校の取り組み3 『教育委員会月報』1 |
| 中学校 | 8 | 4 | 12 | 「水戸市要項」4 「水戸市学校管理規則」1 |
| 不明 | 4 | 2 | 6 | 「水戸市要項」1 「水戸市校長会の見解」1 |
| 合計 | 28 (65.1%) | 15 (34.9%) | 43 (100%) | |

〔備考〕

「水戸市要項」は2002年3月15日水戸市教育長決定の「水戸市評議員要項」を指す。また「水戸市校長会の見解」は水戸市学校長会研修委員長鈴木紘二氏の手による「平成14年度学校評議員制度導入に係る水戸市学校長会の見解」のこと。

た枠組みにしたがって基準の設定を行う側面も認められる。ただし「独自設定」の回答と「水戸市要項」を参考にしたとの回答の両方を記入している学校もある。

独自に基準を設定した例として、学校評議員の規程を作成した学校が認められるものの、その規程の内容を検討すると、「水戸市要項」の構成と内容に大きな違いは認められない。制度導入という教育現場にとっては大きな負担がかかっている状況の中で、行政の示した一定の基準を参考としながら各校が規程を作成することは効率的であり、何より学校が評議員選出にあたって前向きに取り組もうとした姿勢を尊重したい。しかし、それでもなお「開かれた学校づくり」への学校側の主体性・独自性が求められる学校評議員制度の眼目に照らせば、導入の最初から行政側の示した基準に追従してしまうことは果たして適切なことなのだろうか。行政の監督指導のあり方として今後さらに追究していかなければならない課題の一つであろう。

次に、各校は選出に際してどのような事項を優先したのか。アンケートの選択肢は、年齢、性別、職業、経歴、児童の保護者であること、学校近隣に居住していること、人柄、その他（自由記述）を設定した。また、回答方法は複数回答とし、そのうち最も重視した事項には◎を記入することとした。結果は表5のようになる。「児童の保護者であること」を除いては、それぞれの事項に考慮がなされていることがわかる。ただし、小・中学校別で見た場合、小学校が「人柄」を特に重視しているのに対して、中学校が「近隣居住」の回答が多い点で異なっている。回答が多かった「人柄」「経歴」については、学校評議員制度の運営上、本質的な問題を含んでいる。その具体的な内容については後述することにした。

表5 人選基準の優先事項

| | 人 柄 | 経 歴 | 近隣居住 | 性 別 | 年 齢 | 職 業 |
|-------|-------------|------------|---------|-----|-----|---------|
| 小 学 校 | 21 (◎10) | 18 (◎5) | 12 (◎1) | 12 | 9 | 7 |
| 中 学 校 | 6 (◎3) | 7 (◎2) | 10 (◎1) | 8 | 7 | 5 (◎2) |
| 不 明 | 5 (◎4) | 5 (◎1) | 4 | 4 | 4 | 4 |
| 合 計 | 32 (◎17) | 30 (◎8) | 26 (◎2) | 24 | 20 | 16 (◎2) |

3. 学校評議員の属性—性別・年齢・職業・経歴—

次に実際に選任された評議員の人数や属性についての検討を行う。まず1校あたりの評議員数については、表6に示したとおりである。

回答したすべての学校が3～5名を選任しており、そのうち9割が4名か5名となっている。これは「水戸市要項」が基準として示した「5名」に準じているものと思われる。

学校評議員の性別に関しては、表7のとおりである。全体の約7割が男性であり、小・中学校別で見ても違いはない。また、この数値は文部省調査

表6 1校あたりの評議員数

| | 5名 | 4名 | 3名 |
|-------|------------|-----------|----------|
| 小 学 校 | 17 | 3 | 3 |
| 中 学 校 | 8 | 3 | 1 |
| 不 明 | 5 | 1 | 0 |
| 合 計 | 30 (73.2%) | 7 (17.1%) | 4 (9.8%) |

〔備考〕
小学校で無記入が2件ある。

（2003年）による全国平均と同様である⁷⁾。学校運営の適性と性固有の能力や視点などとの関係性は如何なるものか、この点については今後追究していく必要がある。

表7 水戸市公立学校の学校評議員の人数（％は各校種別の男女比）

| | 男 性 | 女 性 | 合 計 |
|-------|--------------|-------------|------|
| 小 学 校 | 78人 (70.9%) | 32人 (29.1%) | 110人 |
| 中 学 校 | 35人 (70.0%) | 15人 (30.0%) | 50人 |
| 不 明 | 19人 (65.5%) | 10人 (34.5%) | 29人 |
| 合 計 | 132人 (69.8%) | 57人 (30.2%) | 189人 |

表8は学校評議員の平均年齢を示したものである。性別、小・中学校別ともに大きな変化はなく、大方平均50～60才であることがわかる。しかしながら、実際に50～60才の評議員が実数として多いかという点とそうとはいえない。表中の「最高齢」「最低齢」を見てもわかるように下は35才から上は79才まで44才の開きがある。そこで年齢分布として学校評議員の年齢層を示したのが、表9となる。

表8 水戸市公立学校の評議員の平均年齢

| | 男 性 | 女 性 | 総 計 |
|-------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 小 学 校 | 59.4才 (最高齢79才) (最低齢36才) | 53.2才 (最高齢70才) (最低齢35才) | 57.6才 (最高齢79才) (最低齢35才) |
| 中 学 校 | 57.0才 (最高齢76才) (最低齢45才) | 49.4才 (最高齢64才) (最低齢39才) | 54.7才 (最高齢76才) (最低齢39才) |
| 不 明 | 55.9才 (最高齢73才) (最低齢42才) | 58.5才 (最高齢75才) (最低齢42才) | 56.8才 (最高齢75才) (最低齢42才) |
| 総 計 | 58.2才 (最高齢79才) (最低齢36才) | 53.1才 (最高齢75才) (最低齢35才) | 56.7才 (最高齢79才) (最低齢35才) |

表9 年齢分布（％は各性別合計数における各才代の割合）単位：人（％）

| | | 30才台 | 40才代 | 50才代 | 60才代 | 70才代 |
|-----|----|----------|-------------------|-------------------|-------------------|------------|
| 小学校 | 男性 | 2 (2.6%) | 16 (20.5%) | 18 (23.1%) | 25 (32.1%) | 17 (21.8%) |
| | 女性 | 2 (6.3%) | 11 (34.4%) | 9 (28.1%) | 8 (25.0%) | 2 (6.3%) |
| | 合計 | 4 (3.6%) | 27 (24.5%) | 27 (24.5%) | 33 (30.0%) | 19 (17.3%) |
| 中学校 | 男性 | 0 (0.0%) | 8 (22.9%) | 15 (42.9%) | 7 (20.0%) | 5 (14.3%) |
| | 女性 | 1 (6.7%) | 10 (66.7%) | 3 (20.0%) | 1 (6.7%) | 0 (0.0%) |
| | 合計 | 1 (2.0%) | 18 (36.0%) | 18 (36.0%) | 8 (16.0%) | 5 (10.0%) |
| 不 明 | 男性 | 0 (0.0%) | 8 (42.1%) | 5 (26.3%) | 4 (21.1%) | 2 (10.5%) |
| | 女性 | 0 (0.0%) | 3 (30.0%) | 2 (20.0%) | 4 (40.0%) | 1 (10.0%) |
| | 合計 | 0 (0.0%) | 11 (37.9%) | 7 (24.1%) | 8 (27.6%) | 3 (10.3%) |
| 総 計 | 男性 | 2 (0.0%) | 32 (24.2%) | 38 (28.8%) | 35 (26.5%) | 24 (18.2%) |
| | 女性 | 3 (5.3%) | 24 (42.1%) | 14 (24.6%) | 13 (22.8%) | 3 (5.3%) |
| | 総計 | 5 (2.6%) | 56 (29.6%) | 52 (27.5%) | 49 (25.9%) | 27 (14.3%) |

最も人数の多い年齢層の数値を太字で示してあるが、これによると幅広い年齢層から学校評議員を選出していること、さらに性別、小・中学校別に評議員の主たる年齢層が異なることがわかる。たとえば、小学校評議員の男性が60才代を中心とした高齢層であるのに較べて、女性は40才代が多いことや、小学校評議員の全体では、60才代が最も多いのに比して、中学校の全体では40才代・50才代が多いことなど。また女性全体では40才代の比較的若い評議員の占める割合が42.1%と、厚い年齢層を形成しているというように、平均年齢では見られなかった実相が現れている。このことは、保護者や地域社会など学校外部から幅広く意見を聞くという学校評議員の主旨に照らせば、それに合致した年齢分布となっているといえるであろう。各年代それぞれのライフステージを背景とした、学校への期待や学校のあり方のイメージといったものは、評議員の年齢によって異なってくるはずである。実際に小・中学校に就学している子どもを持つ年齢層の評議員が多いことは、学校の運営を具体的な子どもの教育－学習活動に即して捉えた提言が可能であろうし、そうでない高齢の評議員は、より広い視野からの学校のあり方を提言することも可能である。学校評議員制度をより有効に機能させていく上で、多様な視点を確保できるかどうか、そのためにまず幅広い年齢や分野から人材を得ることができるかどうか、これは評議員選出の重要な問題の一つであると思われる。

次に学校評議員を学区の中から選出したかどうかの回答を得た。学区の中から選出することは、一般的に学校や当該地区の状況をよく知る人物を学校評議員に選出したと判断でき、その逆はそのような地区の固有性のある程度相対化できる人物を選出したと判断することができる。前掲文部事務次官通知では「本制度 [学校評議員制度－引用者] は、地域住民の学校運営への参画の仕組みを新たに制度的に位置付けるものである」「学校や地域の実情に応じて柔軟な対応ができるようにすることが望ましい」とあり、「学校評議員には、保護者や地域住民等を委嘱することを想定している⁽⁸⁾」とあることから、基本的には学区内から選出することが制度の主旨と合致する。しかし一方で同通知は「構成」の項目で「学校評議員については、設置者等及び校長の判断により、学校や地域の実情に応じて、できる限り幅広い分野から委嘱することが望ましい⁽⁹⁾」と述べている。「できる限り幅広い分野」やより高度な「教育に関する識見」を学校評議員に求める場合、学区外から適切な人材を選出することは制度の主旨と矛盾しないことになる。

回答結果をまとめたのが表10である。ほとんどの場合、学区内から学校評議員を選出していることがわかる。なお、表中の小学校・学区外の2件は、同一の学校から出ている。これは例外的事例であるが、同校の校長の独自の認識に基づく積極姿勢を示すものとして特筆できる。この点に関しては後で触れることにしたい。一方、中学校・学区外の3件中2件は大学教員を学校評議員に選出した事例である。

他方、後述するように、初めて学校評議員を選出するにあたって、各学校が人材の確保に苦慮している様子がうかがえることから、より人材の得やすい学区内から選出せざるを得ない状況もあったと推測できる。

表10 学区内・外別学校評議員数

| | 学区内 | 学区外 |
|-----|-------------|----------|
| 小学校 | 98 | 2 |
| 中学校 | 45 | 3 |
| 不明 | 27 | 0 |
| 合計 | 170 (97.1%) | 5 (2.9%) |

〔備考〕

無記入が14件ある（内訳は小学校10、中学校2、不明2）。

表11-① 小学校評議員の職業・経歴・選出理由一覧

| 職 業 | 経 歴 | 選 出 理 由 |
|---|--|---|
| 無職25、 自営業19、 会社役員9、 会社員8、 農業7、医師5、主婦3、 公務員3、 団体職員2、 僧侶（住職）2、 会社経営2、 郵便局長2、 建設業、 製造業、 菓子製造業、銀行員、 飲食業、販売業、 音楽講師、書道教師、 理容業、研究職、 大学教授、写真製版業、 弁護士、主任児童委員、 青少年相談員、 パートタイマー | PTA会長12、PTA副会長2、PTA役員2、PTA2、 子ども会育成連合会長8、 民生委員5、後援会会長、 後援会役員2、校医3、 校長3、女性会会長2、 青少年育成会2、教育長、 公務員、地域自治組織の役員、 各種組織の役員、スポーツ少年団指導員、 児童民生委員、児童委員、 主任児童委員、保護司、 児童相談員、子ども会連合副会長、 地区青少年育成会長、 体育指導員、学区教育振興会長、 子どもの遊び研究会顧問、 地区自治会会長、住民の会会長、 公民館運営審議委員長、 主任児童委員、ふるさと赤塚をつくる会副会長、 赤塚地区婦人防火クラブ会長、 赤塚地区女性会会長、 社会づくり推進委員、自治住民の会会長2、 自治連副会長、自治連役員、 地域防犯協会会長、 子どもの安全を守る家、 町内会長、地区コミュニティ副会長、 実践会長、 農業委員、水戸市商店会連合会長、 宇宙開発事業団WASDA勤務、 開業医、保護者、会社員、 高卒5 | 前PTA会長9。元PTA2。民生委員6（意見を伝えやすい1）。 学識経験者4。元青少年育成会会長2。青少年育成会会長。本校の教育後援会役員（顧問）3。青少年相談員。子ども会育成連合会長。元小学校長。元教員。主任児童員としての積極的な活動。町内会長。青年会議所理事長。さわやか大場をつくる会会長。上大野女性の会会長。地域女性会会長として母親の心を知っている。住みよい上大野をつくる会代表。地域の重鎮2。人柄。人格で地域のことを熟知。地域の幅広い情報を持ち本校教育にも関心を持つ。地域の児童生徒の健全育成に尽力している。本校児童の実態を知悉している。地区の発展・学校教育の充実のために寄与。地区の子どもたちの様子がよく分かっている。保護者の考えを把握している。本校児童の保健面について理解がある。学区内の児童や保護者の様子がよく分かっている。地域及び学校のために努力している。学校教育の充実・発展のために貢献。ボランティア活動等社会のために人力。教員に対する熱意。地域を熟知・住民の信望。学校への理解3。学校教育に対する積極的な協力3。新しい教育に関しての研究が深い。教育的識見高く社会性・先見性に優れている。学校に長年貢献。学校近辺で毎日子どもを見ている。識見を有する。青少年の健全育成と地域発展に寄与している。建設的意見を述べる。教育に対して熱心。子ども会育成会等に長年携わってきた。児童委員をしており教育に関心を持っている。地域の保護者の代表として（大3・高2・小4の子育て中）2。保護者の良き相談役2。地域の情報が早くキャッチできる。公民館長であったため地域をよく知っている。青少年健全育成・学校に対して熱意あり。労を惜まず協力的。気さくで信頼厚い。ボーイスカウトの指導に長年携わってきた。児童の育成と地域発展に寄与している。本地区・学校の歴史と伝統・大所高所よりの助言支援。地域に根ざした本校教育の推進者。地域の教育振興に貢献している。地域への尽力。地域づくりのリーダー。開放学級の指導員。女性の立場。地域で青少年育成に意欲的に取り組んでいる。地域のことに精通している4。地域の代表者として協力。地域住民の信望厚い。地域住民の信望厚く教育に協力的。地域の長年のとりまとめ役。地域と子どもの教育に積極的に関わっている。児童の心や体の面から意見を期待。地域児童を見守り学校に意見を寄せてくださる知識人。学校の発展と子どもの教育に寄与している。児童の健全育成に長年貢献4。スクールボランティア2。ボランティアティーチャー。人望厚い2。地域での役割2。常に人の心を説いている。経営者の意見を聴くため。会社経営・幅広い人との関わりがある。高2・中2の子育て中であり思春期の子どもの理解者。海外生活経験者。相談しやすく協力的。日常的に意見を聴くことが出来ない2。地元。主婦。 |

表 11 - ② 中学校評議員の職業・経歴・選出理由一覧

| 職 業 | 経 歴 | 選 出 理 由 |
|--|---|---|
| 自営業 8, 会社社長 6, 会社員 5, 無職 5, 医師 (眼科医) 4, 大学教職員 3, 公務員 3, 農業 3, 僧侶 (住職) 2, 飲食業 2, 主婦 2, 銀行員, 会社役員, 事務員, 団体職員, 県教育庁非常勤講師, 保護司 | PTA 会長 8, PTA 副会長 2, 主任児童委員 2, 保護司 2, 校医, 民政委員, 地区青少年育成会長, 地域協議会長, 農制協力員, 市制協力員, 学校後援会顧問, 青少年指導員, 警察署長, 教員, 小学校開放学級, 学識経験者, 医師会理事, 学校保健担当, カウンセラー | 元 PTA 会長 5, PTA 役員, 元青少年育成会長 2, 元小学校長, 校医, 地区民生委員, 後援会会長, 地区商店街会長, 育成会会長, 青少年育成会長として学校の理解者, 協力的立場 (地区の青少年育成会長の立場から助言していただく) 2, 学校地域に精通している, 地域の経済人, 経営者, 主任児童委員からの指導をいただける, 経営感覚, 学区内の事情に詳しい, 学区内の茨城大学教授の意見をいただける, 学区の住民の会や青少年育成会の役職者, 地域全体の教育力や連携意識を高めることに努めている, 保護者代表 2, 地域の子供たちの心理状況を捉えている, 生徒の学習・生活状況を冷静に把握し, 分析して提言してくれる, 生徒指導の面から, 学校教育に関心が高い 2, 学校教育に対する理解 4, 学校教育に対する協力, 教育に対する知識, 教育課程, 特色ある学校づくり, 教育相談, 小学校の PTA 活動を行っている, 広い見方, 建設的な考え方を示す, 明るく誠実な態度で協力を惜しまない構えを持っている, 校医として健康面から助言していただくため, 民生委員の立場から助言していただくため, ボランティアを中心に活躍されている, お寺に非行少年を集めて指導するなど生徒指導面からの助言をしていただく, 人柄がよい, 人柄, 人望が厚い, 学校に協力的, 地域の人望が厚い 5. |

表 11 は学校評議員の職業・経歴・選出理由を示したものである (①は小学校, ②は中学校。数字は回答数)。まず, 評議員の職業について検討することにした。

表 12 は, 職業に関する回答のうち 4 件以上の回答のあった職業を示したものである。表からは無職と自営業が比較的多く占められていることがわかる (小・中学校の評議員数 160 人の約 3 分の 1)。また, 農業, 医師の数も少なくない。総じて比較的長く地域に居住し, かつ時間的な面での各自の裁量を得られやすい職業 (無職を含む) であることがうかがえる。

表 12 学校評議員の代表的職業

| | 無 職 | 自 営 業 | 会社役員 | 会 社 員 | 農 業 | 医 師 |
|-------|-----|-------|------|-------|-----|-----|
| 小 学 校 | 25 | 19 | 9 | 8 | 7 | 5 |
| 中 学 校 | 5 | 8 | 会社社長 | 5 | 3 | 4 |
| | | | 6 | | | |
| 合 計 | 30 | 27 | 15 | 13 | 10 | 9 |

[備考]

この他, 3 件以上回答のあったものに, 小学校で主婦, 公務員, 中学校で大学教職員, 公務員がある。

次に経歴について。回答結果を、記入の多い順に示したのが、表13である。小学校に関しては3件以上、中学校に関しては2件以上の記入のあったものを記入した。その特徴はPTA会長、副会長など、保護者として学校と深く関わった経歴のある人物が多く選出されていることである⁽¹⁰⁾。いかえれば地域住民の中で、当時の教員や保護者からの信頼も厚く、学校経営に親和的心情を持って協力することが期待できる人物が選出されている傾向が指摘できる。

表13 学校評議員の経歴

| | P | T | A | 子ども 会 育 成 連 合 会 会 長 | 民 生 委 員 | 校 長 | 主 任 児 童 員 | 保 護 司 |
|-------------|--------|-------------|-------------|---|------------------|--------|-----------------------|-------------|
| | 会 長 | 副 会 長 | 役 員 他 | | | | | |
| 小 学 校 | 12 | 2 | 4 | 8 | 5 | 3 | | |
| 中 学 校 | 8 | 2 | | | | | 2 | 2 |
| 合 計 | 28 | | | 8 | 5 | 3 | 2 | 2 |

4. 学校評議員の選出理由

選考理由は表11に示したとおりである。回答の仕方には、ある経歴、属性を選考理由とする場合と、人柄や思想、普段の活動などから、学校側が評議員にある役割を期待できることを選考理由として挙げているものがある。前者の代表的なものとしては、元PTA関係（元・前PTA会長14、役員他3）、民生委員（7）、元・現青少年育成会会長（5）、学校の後援会（会長・役員4）などがある〔（ ）数字は小中学校回答件数の合計数〕。とりわけ元PTA関係の経歴を選考理由に挙げる学校が多い。この点については、先述の評議員の経歴と同様の傾向を指摘できる。一方、後者については、以下の①～⑤に類別することが可能である（（ ）内の数字は回答数）。すなわち、

- ①学校（教育）に対する理解や協力が得られること（「学校への理解」(3)、「学校教育に対する積極的な協力」(3) [以上、小学校]、「学校教育に関心が高い」(2)、「学校教育に対する理解」(4) [以上、中学校]）
- ②児童・生徒理解に基づく生活（健康）指導・学習指導の助言が期待できること（「児童の健全育成に長年貢献」(4)、「スクールボランティア」(2)、「ボランティアティーチャー」、「高2・中2の子育て中であり思春期の子どもの理解者」「児童の心や体の面から意見を期待」[以上、小学校]、「地域の子供たちの心理状況を捉えている」、「生徒の学習・生活状況を冷静に把握し、分析して提言してくれる」、「生徒指導の面から」、「お寺に非行少年を集めて指導するなど生徒指導面からの助言をしていただく」[以上、中学校]）
- ③保護者の代表者の人物であること（「地域の保護者の代表として（大3・高2・小4の子育て中）」(2)、「保護者の良き相談役」(2) [以上、小学校]、「保護者代表」(2) [中学校]）
- ④地域社会に精通している、あるいは指導的な役割を果たしていること（「地域のことに精通している」(4)、「地域への尽力」「地域づくりのリーダー」「地域の代表者として協力」「地域住民の信望厚い」「地域住民の信望厚く教育に協力的」「地域の長年のとりまとめ役」[以上、小学校]、

「地域の人望が厚い」(5) [中学校]

⑤会社等の経営者としての意見を聞けること（「経営者の意見を聴くため」「会社経営・幅広い人との関わりがある」[以上、小学校]、「地域の経済人」「経営者、主任児童委員からの指導をいただける」「経営感覚」[以上、中学校]）である。

そこには学校教育への理解者、協力者を期待する傾向が指摘できる。②③④に関しても学校教育（の現状）を前提とした役割が期待されている。先の経歴や属性の項での検討結果を踏まえれば、学校教育の安定化志向が指摘できよう。すなわち、学校の現状を肯定的に受け止め、その限りにおいて学校の不足した部分を補うような役割である。学校教育の現状の批判的考察から問題点を指摘し、その改善、改革を学校側に促すような役割を期待する側面は少ないといえる。その点で⑤の会社等の経営者としての意見を聞けること理由に評議員を選出した学校は、従来の学校経営を異なる面から捉え直そうとする姿勢が認められる。自己評価では浮かび上がらなかった学校経営の問題点を、学校外の立場から鋭く指摘してもらうこと、それは必ずしも学校の現状、保護者の現状、地域の現状をよく知る人々によってもたらされるものではない。むしろ全く立場の異なる人のまなざしから、現状を克服するヒントが生まれることも少なくないのである。学校評議員制度の導入の眼目はまさにその点にあるといえよう。

しかし、その反面、多様な意見を取捨選択しながら、新たな学校経営の計画づくりに活かしていくという点で、先に述べたように、校長にはより高度な見識・力量が求められる。水戸市内の小学校のS校長は、学校評議員は「学校の応援団などでは決してな」く、「35年以上教職経験のある校長が参考としたい意見を言うことができる勉強家、努力家でなければなら」ないと述べている。つまり、校長は自己の経験・力量に対する自負心と謙虚さを備えていなければならないことになる。同校長はそのために「日常的に意見を伺えない方々を選考」し、学区にこだわらない評議員選出をなしている（評議員3人のうち2名が学区外から選出）。学校評議員制度の主旨を的確に理解した上で、同制度を積極的に運用した好例であるといえよう。学校評議員の意見の中には学校教育の苦しい事情への同情も見られず、到底実現不可能と思われるものもあるだろう。しかし、自己批判を経ずして改善はあり得ないとするならば、どのような意見に対しても柔軟に対処できる力量が必要であろう。自己肯定を前提とした評議員の選出を求める限り、学校教育の現状の克服を期待することはできないのである。

5. 評議員の任期・再任について

次に任期と再任の可否について。表14が結果をまとめたものである。全体の9割までが任期を1年としている。文部省調査（2003年）によれば、評議員制度を導入した全国の公立校の95.4%が任期を1年と設定している。また再任の可否に関しては、1件を除いてほとんどの学校が再任可能の設定をしている。再任期限は「無記入」を除けば、ほとんどの学校で3期までの設定となっている。短期のうちに評議員が代わることは、多様な意見を聴取できるという長所がある一方で、継続的な改革を困難とし、学校業務の不安定化・多忙化を促進する短所があると考えられる。

表14 学校評議員の任期

| | 任 期 | | | 再任の可否 | 再 任 期 限 |
|-------|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|
| | 1年 | 2年 | 3年 | | |
| 小 学 校 | 23 | 1 | 1 | 可 24 否 1 | 3期まで12 無記入12 |
| 中 学 校 | 10 | 2 | 0 | 可 12 否 0 | 3期まで5 無記入7 |
| 不 明 | 6 | 0 | 0 | 可 6 否 0 | 3期まで3 2期まで1 無記入2 |
| 合 計 | 39 (90.7%) | 3 (7.0%) | 1 (2.3%) | 可 42 否 1 | 3期まで20 2期まで1 無記入21 |

6. 学校評議員の全体構成のあり方

次に各学校が学校評議員の構成をどのように考えているのか。全体構成を各学校評議員の「個人能力重視」に重点を置くのか、それとも性別や年齢、経歴、地区など「全体のバランス」に配慮したものとするのか。得られた回答を表15にまとめた。表からは学校評議員個々の有する能力を優先する回答傾向が認められる。

表15 学校評議員の全体構成のあり方

| | 個人能力重視 | 全体のバランス | そ の 他 |
|-------|--------|---------|----------|
| 小 学 校 | 20 | 5 | 0 |
| 中 学 校 | 8 | 2 | 2（両方共重視） |
| 不 明 | 3 | 3 | 1 |
| 合 計 | 31 | 10 | 2 |

7. 学校評議員制度導入時の困難

2002（平成14）年度が水戸市内小・中学校にとって制度導入の1年目にあたることに鑑み、各校が導入に際して何を困難と感じたのかについて回答を求めた。選択肢は「選定の基準の設定」「人材集め」「依頼交渉」「その他」とした。回答は表16にまとめた。これによれば、小学校はどの項目についても回答しており、さまざまな面で困難を感じていることがわかる。これに対して中学校では「人材集め」に苦慮していることがうかがえる。

表 16 学校評議員制度導入時の困難

| | 選定基準設定 | 人材集め | 依頼交渉 | その他 |
|-----|--------|------|------|--|
| 小学校 | 9 | 7 | 4 | 5(住民の理解 1, 一度に委員全員が変更にならないようなあり方 1, 無記入 3) |
| 中学校 | 1 | 4 | 1 | 6(設定基準設定と人材集め 1, 無記入 5) |
| 不明 | 3 | 2 | 0 | 1(無記入 1) |
| 合計 | 13 | 13 | 5 | 12 |

おわりに

学校評議員制度導入の実態、とりわけ学校評議員の選出状況について、水戸市内小・中学校のアンケート調査を手かかりとして検討してきた。まず、水戸市内小・中学校の学校評議員制度導入の基準づくりに関しては、いくつかの学校で「規程」が作成されるなど、独自の運営を試みる傾向が認められたが、総じて水戸市が設定した枠組みに準じつつ行われたことが明らかとなった。校長の自らの判断と権限と責任において「開かれた学校」づくりを行うという学校評議員制度の主旨に照らせば、行政側の示した基準に必ずしも従う必要はないはずである。行政施策への無批判な追従や横並び意識が学校運営の硬直化や画一化を生み、保護者や地域住民の声が反映しにくいという学校教育の問題性が指摘されるに至ったとすれば、学校評議員制度のより主体的積極的な運用が今後の大きな課題の一つとなるといえよう。

一方、選ばれた学校評議員の年齢や職業・経歴等からは、多様な分野から選出されていることが明らかとなった。この点は「できる限り幅広い分野」から学校評議員を選出するという制度の理念に即している。しかし、元PTA関係者など、学校の方針に親和的・協力的な地域の役職者が比較的多く選出されていることは、先述のS校長が指摘したように、学校評議員が「学校の応援団」とどまってしまう危険性も少なくないのである。

あらためていうまでもなく、学校評議員制度の有効な運用は、学校に対する多様な批判的意見をどう受容し、学校運営に活かしていくかである。実際にどのような意見が学校評議員から提示され、学校経営に活かされたのか、また活かされなかったのか。その具体像を追究することが、次の課題となる。

【註】

- (1) 窪田眞二「学校評議員制度の創設」（小川正人編『地方教育行政の改革と学校管理論』教育開発研究所，1998年，pp.184 - 185）。
- (2) 文部事務次官通知「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）」（2002年1月21日）。
- (3) 柳澤良明 「学校の意思形成と学校評議会」（日本教育経営学会編『公教育の変容と教育経営システムの再構築』シリーズ教育の経営 1，第15章，pp.250 - 251）。
- (4) 同上，pp.251 - 252。
- (5) 文部科学省発表「公立学校における学校評議員及び類似制度の設置状況（平成15年7月1日現在調査結果）」（2004年1月16日）。
- (6) 茨城県那珂郡那珂町教育委員会学校教育課指導室編『学校評議員制実施に向けての実践研究報告』（2002年3月）は，2000～2001年度文部科学省地域指定研究の委託を受けた，学校評議員制度の先行的事例研究の成果である。特に地域住民の学校運営の参画に焦点を当て，なかでも地域住民による学校の外部評価のあり方を追究した優れた研究報告である。同報告書では，那珂町内公立小中学校の学校評議員の構成として，評議員総数，男女の比率，年齢構成，職業別等が報告されており，研究上の示唆を受けるところ大であった。
- (7) 前掲の文部科学省の発表によれば，男女評議員の比率は，それぞれ70.1%，29.9%となっている。
- (8) 前掲文部事務次官通知。
- (9) 同上。
- (10) 前掲の文部科学省の発表にも，「学校評議員の職種等」の調査結果が示されている。それによれば，「保護者」「自治会等関係者」「社会教育団体関係者」「社会福祉施設団体関係者」で約6割が占められている。本稿では，さらに学校側がどのような意図で人選を行ったかを検討した。

【付記】

本稿の執筆にあたって，水戸市教育委員会，水戸市内小中学校，茨城大学教育学部附属中学校には，資料の提供やアンケート実施に際してご配慮をいただいた。ここにあらためて厚く感謝の意を表したい。