

学校運営協議会制度における評価と支援のあり方を巡って

— ニュージーランドの制度を参考に —

伊 藤 り さ

目 次

はじめに	3 評価・情報公開等
I 学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の概要	4 研修、指導・助言
1 導入の経緯	5 小 括
2 設置の趣旨と役割	III ニュージーランドの学校理事会制度
II 地方公共団体の教育委員会規則	1 制度の概要
1 委員の構成、意見聴取等	2 教育機関評価局
2 承認事項	3 ニュージーランド全国学校理事会協会
	おわりに

はじめに

保護者や地域の声を学校運営に直接反映させ、保護者・地域・学校・教育委員会が一体となってより良い学校を作り上げていくことを目指した新しい公立学校運営の仕組みとして、平成16年9月から学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）が導入された。文部科学省は、制度の本格導入に先立って平成14年度から3年間にわたって行なわれた「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」を踏まえ、平成17年度には「コミュニティ・スクール推進事業」を実施し、制度の円滑かつ効果的な推進を図っている。

本稿は、学校現場での本格実施から約1年が経過した学校運営協議会制度について要点を整理するとともに、評価と支援という観点から、ニュージーランドにおける類似の制度について、平成17年3月に行なった現地調査で得た情報も踏まえつつ、簡単な紹介を試みるものである。

I 学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）の概要

1 導入の経緯

学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）⁽¹⁾ は、保護者や地域コミュニティが一定の権限と責任を持って学校運営に参画することにより、そのニーズを迅速かつ的確に学校運営に反映させるとともに、学校・家庭・地域社会が一体となってより良い教育の実現に取り組むことを目的として導入された制度である⁽²⁾。まず、学校運営協議会制度の概要について簡単にまとめておく。

この制度について最初に提案をおこなったのは、平成12年に小渕恵三内閣総理大臣（当時）の私的諮問機関として設置された教育改革国民会議である（表1参照）。その後、総合規制改革会議答申やそれを受けた「規制改革推進3か年計画」、地方公共団体等による構造改革特区への提案、さらには平成16年3月の中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方につい

表1 学校運営協議会制度化までの経緯

時期	施策	主体	概要
12年12月	教育改革国民会議報告	教育改革国民会議	新しいタイプの学校として、コミュニティ・スクールの設置の促進を提言。
13年1月	21世紀教育新生プラン(レインボー・プラン)	文部科学省	新しいタイプの学校について検討することを決定。
12月	規制改革の推進に関する第1次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を提言。
14年3月	規制改革推進3か年計画(改定)	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための実践研究の推進を決定。
4月	「新しいタイプの学校運営の在り方に関する実践研究」開始(～17年3月)	文部科学省	「保護者や地域住民が運営に参画する新しいタイプの学校運営の在り方」について研究。
11月	構造改革特区第2次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
12月	規制改革の推進に関する第2次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を提言。
15年3月	規制改革推進3か年計画(再改定)	閣議決定	コミュニティ・スクール導入のための制度整備の推進を決定。
5月	文部科学大臣から中央教育審議会への諮問「今後の初等中等教育改革の推進方策について」	文部科学省、中央教育審議会	コミュニティ・スクールを含めた学校の管理運営の在り方について中央教育審議会に諮問、検討開始。
6月	構造改革特区第3次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
11月	構造改革特区第4次提案	地方公共団体等	コミュニティ・スクールの制度化について提案。
12月	中央教育審議会中間報告「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	「地域運営学校」(コミュニティ・スクール)について、その意義や制度の在り方について報告。
12月	規制改革の推進に関する第3次答申	総合規制改革会議	コミュニティ・スクールの法制化について提言。
16年3月	中央教育審議会答申「今後の学校の管理運営の在り方について」	中央教育審議会	地域運営学校(コミュニティ・スクール)について、その意義や制度の在り方について答申。
3月	第159回国会に地方教育行政の組織及び運営に関する法律(地教行法)改正案を提出	内閣	コミュニティ・スクールを設置可能とするため、法案を提出。
3月	規制改革・民間開放推進3か年計画	閣議決定	コミュニティ・スクールの法制化について決定。
6月	改正地教行法成立、公布		
9月	改正地教行法施行		

(出典) 文部科学省ウェブサイト「コミュニティ・スクール制度化までの経緯」
 <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/04122701/004/004.htm>

(1) 「コミュニティ・スクール」(「新しいタイプの学校」「地域運営学校(コミュニティ・スクール)」等とも呼称されている)という用語は、学校運営協議会制度化の経緯(表1参照)において、「保護者や地域コミュニティが学校運営に参画する」という趣旨の学校・制度を指して用いられているが、この語が示す対象は、制度化までの諸段階で必ずしも一定ではない。この制度について、最終的に改正地教行法で定められたのは「学校運営協議会」に関する規定であることから、本稿では制度の名称として「学校運営協議会制度」を用いることとする。

また、学校運営協議会を設置する学校については、「法律上の名称は定められていない。各教育委員会の判断で「地域運営学校」、「コミュニティ・スクール」等と、適宜名称を付することも可能」(初等中等教育企画課教育制度改革室「解説「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(第47条の5)条文解説」『教育委員会月報』57(7), 2004.10, p.23.)と解説されており、定まった名称はない。本稿では、これまでの経緯を踏まえ便宜的に「コミュニティ・スクール」と呼ぶ。

なお、文部科学省のウェブサイト・説明資料等では、この制度を指す用語として「学校運営協議会制度(コミュニティ・スクール)」「コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)」「コミュニティ・スクール」などの表記が併用されているが、こうした資料を見る限りでは使い分けの基準等は明確でない。

(2) 学校運営協議会と役割が近接した制度として、平成12年4月から導入されている学校評議員制度がある。学校運営協議会と学校評議員の関係について、文部科学省では「学校評議員は、校長の求めに応じて学校運営に関する意見を個人として述べるものであるのに対し、学校運営協議会は、学校運営、教職員人事について関与する一定の権限を有する合議制の機関であるなど、その役割が異なる」(「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について(通知)」)としている。

て」等を経て、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（いわゆる「地教行法」）が平成16年6月に改正された（以下、「地教行法改正」とする。改正された法律については「改正地教行法」〔平成16年法律第91号〕とする）。

こうした経緯を見てもわかるように、学校運営協議会が制度化された背景には、文部科学省が推し進めてきた教育改革の動きと、分野を問わず規制緩和を進めようとする政府の方針という二つの流れがあった⁽³⁾。特に、「コミュニティスクール（表記ママ引用者注）導入のための法制度整備に向けた実践研究の推進」を盛り込んだ「規制改革推進3か年計画（改定）」（平成14年3月29日閣議決定）など、総合規制改革会議の答申が閣議決定された⁽⁴⁾ことも、この制度の導入を早める契機となったことが指摘されている⁽⁵⁾。

2 設置の趣旨と役割

学校運営協議会に関する定めは、改正地教行法第47条の5に置かれている。規定の内容は次のとおりである⁽⁶⁾。

- (1) 教育委員会は、学校を指定して、学校の運営に関して協議する機関として学校運営協議会を置くことができる。
- (2) 学校運営協議会の委員は、保護者や地域住民その他教育委員会が必要と認める者の中から教育委員会が任命する。
- (3) 指定された学校の校長は、教育課程の編成などについての学校運営の基本的な方針

を作成し、学校運営協議会の承認を得なければならない。

- (4) 学校運営協議会は、学校の運営について、教育委員会や校長に対して意見を述べることができる。
- (5) 学校運営協議会は、学校の教職員の採用などについて任命権を持つ教育委員会に意見を述べるができる。教育委員会は学校運営協議会の意見を尊重しなければならない。
- (6) 学校の運営に大きな問題が生じ、または生じるおそれがあると認められる場合には、教育委員会は指定を取り消さなければならない。
- (7) 学校の指定の手続きなど、学校運営協議会の運営に関して必要なことは教育委員会が規則で定める。

制度導入の趣旨は、「近年、公立学校には、保護者や地域の皆さんの様々な意見を的確に反映させ、地域に開かれ、信頼される学校づくりを進めていくことが求められている」中で、「学校運営協議会を通じて、保護者や地域の皆さんが一定の権限と責任を持って学校運営に参画することにより、そのニーズを迅速かつ的確に学校運営に反映させるとともに、学校・家庭・地域社会が一体となってより良い教育の実現に取り組む⁽⁷⁾」というものである。ポイントとして、次の4点が挙げられている⁽⁸⁾。

(3) 金子郁容「コミュニティ・スクール構想と地教行法の改正」『季刊教育法』142, 2004.9, p.4.

(4) これ以降に閣議決定された総合規制改革会議答申におけるコミュニティ・スクールの扱いは次のとおり。
・規制改革推進3か年計画（再改定）（平成15年3月28日閣議決定）「コミュニティスクールの導入に向けた制度整備」
・規制改革・民間開放推進3か年計画（平成16年3月19日閣議決定）「地域運営学校（コミュニティ・スクール）の法制化」

(5) 金子 前掲注(3)

(6) 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」及び文部科学省『新 学校宣言！一聞こえてくるよ。みんなの声。つくるよ。みんなの学校。』による。このパンフレットは文部科学省ウェブサイトからダウンロード可能。<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/08/04081802/004.pdf>

(7) 文部科学省ウェブサイト「コミュニティ・スクールをめぐる20のQ&A」
<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/community/04122701/004/002.htm>

- 地域の力を学校運営に導入することを通じて学校運営の活性化を図る。
- 地域住民や保護者の参画により校長の学校経営を支援。
- 外部講師やボランティアの依頼等、地域の協力を得やすい環境を構築。
- 家庭に対する要望等を通じて、学校と家庭の適切な役割分担を実現。

また、地域の創意工夫を活かした特色ある学校づくりを進めていくことで、地域全体が活性化することも期待されている⁽⁹⁾。

学校運営協議会の役割は、上記(3)~(5)のとおり、○学校運営に関する基本的な方針の承認、○学校運営に関する意見の申し出、○教職員の任用に関する意見、の3点である。「学校運営に関する基本的な方針」は、改正地教行法では「教育課程の編成その他教育委員会規則で定める事項」とされているが、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律の施行について（通知）」⁽¹⁰⁾（以下、「文部科学事務次官通知」とする。）に「施設管理、組織編成、施設・設備等の整備、予算執行等に関する事項」との例示がある。また、「教職員の任用」とは、「採用、転任、昇任に関する事項であり、分限処分、懲戒処分などについては本項に基づく意見の対象とはならない」とされている（「文部科学事務次官通知」）。

II 地方公共団体の教育委員会規則

改正地教行法で定められているのは学校運営協議会制度の大枠のみで、委員の人数・構成や選出方法、承認・意見の対象となる事項など、細かいことは地域の実態や学校の実情なども踏まえ、各教育委員会の判断で柔軟な運用が可能となるよう、教育委員会規則において定められる。そこで、平成17年5月10日現在、学校運営協議会制度を導入している7地方公共団体（計18校）⁽¹¹⁾の教育委員会規則の概要を紹介する（表2参照。ただし、以下の記述は表2の項目とは対応しない部分もある）。以下では、地方公共団体間で内容に比較的差の見られる4点について整理する。

1 委員の構成、意見聴取等

改正地教行法第47条の5は、学校運営協議会の委員として「当該指定学校の所在する地域の住民、当該指定学校に在籍する生徒、児童又は幼児の保護者その他教育委員会が必要と認める者」と定めている。また、国会の附帯決議には「学校運営協議会の委員について、委員構成の適切な均衡にも配慮し、公募制、推薦制などの手続きにより、幅広い分野から任命すること。」とあるが、どのような人物が委員にふさわしいかについては特に言及していない。一方、「文

(8) 文部科学省ウェブサイト「第159回国会における文部科学省提出法律案 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案 概要」<http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/04031202/001.pdf>

(9) 同上。

(10) 16文科初第429号（平成16年6月24日）

(11) 文部科学省ウェブサイト「コミュニティ・スクールの指定状況（平成17年5月10日現在）」<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/17/05/05051602/004.htm>による。なお、コミュニティ・スクールは着実に増加の傾向にあり、「学校評議員制度等及び学校運営協議会設置状況調査結果の概要（平成17年8月1日現在調査結果）」（平成18年1月16日発表）<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/01/06011701.htm>によれば、平成17年8月1日現在で学校運営協議会を設置しているのは10地方公共団体25校である。さらに、同調査結果に参考として挙げられている平成17年12月8日現在の学校運営協議会設置状況では、11地方公共団体34校に増加している。このうち、本稿で比較の対象としていないのは、福島県三春町・岡山県岡山市・広島県尾道市・熊本県菊池市の4地方公共団体。

会長・副会長	会長は校長が指名し、副会長は会長が指名	会長は校長が指名し、副会長は会長が指名	会長・副会長とも委員の互選(ただし、当該指定学校の校長及び教職員は会長となることはできない)	会長・副会長とも、合議の上、学校関係者を除いた委員の中から互選	会長は委員の互選(副会長に規定なし)	委員長は委員の互選(副委員長に規定なし)	会長・副会長とも委員の互選(ただし、当該指定学校の校長及び教職員は会長となることはできない)	会長は校長が指名し、副会長は会長が指名	会長は校長が指名し、副会長は会長が指名
承認事項	教育目標及び経営方針 教育課程の編成に関する基本方針 予算の編成に関する基本方針 その他校長が必要と認める事項	教育目標及び運営方針 教育課程の編成に関する基本方針 予算の執行計画 施設管理に関する基本方針	教育目標及び学校経営計画に関すること。 教育課程の編成に関すること。 組織編成に関すること。 学校予算の編成及び執行に関すること。 施設管理及び施設設備等の整備に関すること。 その他教育委員会が必要と認める事項に関すること。	教育の基本的方針に関する事項 予算及び人事に関する事項 学校評価及び情報発信に関する事項 その他、校長及び協議会委員が必要と認める事項	教育課程の編成に関する事項 予算執行に関する事項 組織編成に関する事項 施設・設備等の整備及び管理に関する事項	教育課程の編成のほか、施設の管理に関すること。 組織の編成に関すること。 配布予算の執行計画に関すること。	教育目標及び経営方針 教育課程の編成に関する基本方針 予算の編成に関する基本方針 その他校長が必要と認める事項	教育目標及び経営方針 教育課程の編成に関する基本方針 予算の編成に関する基本方針 その他校長が必要と認める事項	教育目標及び経営方針 教育課程の編成に関する基本方針 予算の編成に関する基本方針 その他校長が必要と認める事項
意見聴取等	協議会は、校長の同意を得て設置校の幼児、児童又は生徒の意見を聴取することができる。この場合、幼児、児童又は生徒の発達段階に応じ、必要な配慮をしなければならない。			協議会は、校長の同意を得て設置校の幼児又は生徒の意見を聴取することができる。この場合、幼児又は生徒の発達段階に応じ必要な配慮をしなければならない。		協議会は、専門的事項に関し学識経験のある者その他関係人の出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又はこれらの者から必要な資料の提供を求めることができる。			
学校評価・情報公開等	協議会は、当該指定学校の運営について、地域住民等の理解、協力、参画等が促進されるよう努める。その活動の状況に関する情報の発信に努める。				協議会は、当該指定学校の運営状況について、点検及び評価を行う。保護者等に、その活動状況に関する情報を提供するよう努める。				
研修	協議会は、当該指定学校の運営について、地域住民等の理解、協力、参画等が促進されるよう努める。その活動の状況に関する情報の発信に努める。								
教育委員会の指導・評価、助言	協議会の適切な運営を図るため、教育委員会に専門委員会を置くことができる。専門委員会は、教育委員会に對して、協議会の運営について評価を行う。教育委員会は、専門委員会に對し、運営状況等について、指導及び助言を行う。			教育委員会は、協議会に對し、運営状況等について指導及び助言を行う。	教育委員会は、運営協議会に對し、運営協議会の適正な運営を図るため、必要な指導及び助言を行うことができる。指定学校及び運営協議会の運営状況について点検及び評価を行い、その結果を保護者等に提供する。				
指 定 日	平成16年11月9日	平成17年5月10日	平成17年4月1日	平成17年4月1日	平成17年4月1日	平成17年4月1日	平成16年11月9日	平成16年11月26日	平成16年11月26日
指 定 学 校 数	小学校1校	中学校1校	小学校2校、中学校1校	中学校1校	小学校2校、中学校2校	小学校3校、中学校2校	小学校1校	小学校2校、中学校1校	小学校2校、中学校1校

(出典) 各地方公共団体の規則を基に筆者作成

部科学事務次官通知」では「地域の住民、保護者以外の委員については、学校運営協議会が設置される学校の校長、教職員、学識経験者、関係機関の職員等が想定されること。」とされている。

教職員を委員として明確に位置づけないことについては、国会審議でも繰り返し取り上げられた⁽¹²⁾。近藤信二・文部科学省初等中等教育局長(当時)はそれについて、「今回の学校運営協議会が、従来、学校運営の仕組みの外にいた地域の住民や保護者等の意見をより反映させることによって公立学校の管理運営の改善を図ろうとする、その制度の趣旨に照らして法律上必要な委員としては位置付けなかった」と述べた。しかし、「校長について申し上げますならば、学校運営協議会の意見や方針を学校運営の責任者として教育活動等を通じて具体化する立場にあるわけでございますから、基本的には委員になることが望ましい(中略)また、教員につきましては、一般的には教務主任や生徒指導主事などの中から校長の推薦を受けて任命をされ、学校の実態等を的確に学校運営協議会の議論に反映をさせていく」⁽¹³⁾との答弁もあり、校長・教員も委員になることが望ましいとの文部科学省の見解を示している。7地方公共団体の規則では、新宮市・横浜市・京都市が当該指定学校の校長・教職員を委員として明確に位置づけておらず、世田谷区・杉並区が教職員を含め

ていない。杉並区の規定では、公募委員にならない限り当該指定学校の教職員は委員になれないように読める。

学校運営協議会が教職員人事に関して意見を述べることができるとされていることから、その当事者である教職員を学校運営協議会の中でどのように扱うかというのは、確かに微妙な問題をはらんでいるが、人事以外の学校運営領域を考えた場合、教職員がその責務を果たすために職権として学校運営協議会に参加することが求められるとの指摘もある⁽¹⁴⁾。現場で実際に学校運営に携わる校長・教職員を学校運営協議会規則の中でどう位置づけていくかという問題は、今後の学校運営協議会の活動状況と、学校現場との関係を踏まえながら、さらに検討する余地が残されているのではないと思われる。

また、児童生徒を委員に含めるかどうかについても、国会で諸外国の事例を挙げながらの議論がなされている⁽¹⁵⁾。児童生徒が学校運営協議会の委員に参加することの意義・効果を指摘する意見⁽¹⁶⁾もあるが、文部科学省は「学校運営協議会は、教職員の人事も含め、学校の管理運営に一定の権限を持って関与する機関であるため、児童・生徒をその委員として参画させることは想定されません」⁽¹⁷⁾との見解を示している。ただし、改正地教行法に「児童生徒を委員に含めてはならない」という趣旨の規定があるわけではないので、各地方公共団体の教育委員

(12) 例えば、第159回国会衆議院文部科学委員会(平成16年5月18日)における大田直子参考人と石井郁子議員とのやり取り、同委員会(平成16年5月19日)における石井郁子議員の質問、第159回国会参議院文教科学委員会(平成16年5月27日)における林紀子議員の質問など。

(13) 第159回国会参議院文教科学委員会会議録第20号 平成16年5月27日

(14) 窪田眞二『『学校運営協議会』における教職員、子どもの参加』『季刊教育法』142, 2004.9, p.12.

(15) 第159回国会衆議院文部科学委員会(平成16年5月18日)における城井崇議員の質問、同委員会(平成16年5月19日)における石井郁子議員の質問、第159回国会参議院文教科学委員会(平成16年5月27日)における林紀子議員の質問など。

(16) 注(15)に挙げた国会質疑のほか、喜多明人ほか編『子どもの参加の権利〈市民としての子ども〉と権利条約』三省堂, 1996.; 堀井雅道「子どもをふくむ参加型学校運営の可能性と課題—鶴ヶ島市「学校協議会」の実態調査より」『季刊教育法』142, 2004.9, pp.26-32.; 窪田 前掲注(14)、など。

(17) 前掲注(7)

会が必要と認めた場合、児童生徒が委員に入るということも可能性としては考えられる。

委員構成と関連して、委員以外からの意見を取り入れる場として、意見聴取に関する定めを置いている地方公共団体もある。たとえば、新宮市・京都市では児童生徒の意見を聴取することができる」と定めている。この点については、衆議院・参議院における附帯決議で「必要に応じて、児童生徒の発達段階に配慮しつつ、児童生徒が意見を述べる機会を得られるよう適切な配慮に努めること。」という事項が付されていることを受けて、「文部科学事務次官通知」も「学校運営協議会において必要と認める場合には、児童、生徒の発達段階に配慮しつつ、当該学校の児童、生徒に意見を述べる機会を与えるなどの工夫を行うことも差し支えない」としている。

児童生徒の学校運営参加に関しては、法案採決前の反対討論で「児童生徒参加については全く考慮されておらず、子どもの権利条約の精神を真っ向から踏みにじるものとなって」⁽¹⁸⁾ いるとの発言が見られるなど、参加を推進すべきという意見もある。地方公共団体レベルでは、「国連「子どもの権利条約」を念頭に、「子ども参加」を中心的理念とした条例の制定などを通じて、教育及び福祉施策を展開していく自治体も増えつつある」⁽¹⁹⁾ とも指摘されている。諸外国の「学校運営協議会」類似制度での児童生徒の委員参加の事例はひとまず措くとしても、日本国内での「子ども参加」の動きを学校運営協議会制度でどのように受けとめて活かしていくか、今後の課題となろう。

2 承認事項

ここで言う承認事項とは、I-2で(3)として

挙げたものである。この事項はどの地方公共団体もほぼ同様で、「文部科学事務次官通知」で列挙された例示の範囲内に留まっている。ただし、「その他」として、「教育委員会が必要と認める事項」とする自治体と「校長及び協議会委員が必要と認める事項」とする地方公共団体とがある。「地域の創意工夫を活かした特色ある学校づくり」⁽²⁰⁾ を目指すのであれば、どのようなことを承認事項とするかについてはそれぞれの学校・学校運営協議会の判断に委ねるという方向も、積極的に考えられるべきだろう。

3 評価・情報公開等

学校運営協議会をめぐる評価には、二通りが考えられる。一つは、「学校の運営状況等に対して、学校運営協議会が行なう評価」であり、もう一つは「学校運営協議会の活動・運営状況等に対して、その他の機関が行なう評価」である。

前者（以下、「学校運営状況評価」とする。）については、「文部科学事務次官通知」に「学校運営協議会を置く学校については、学校運営協議会においても学校の運営状況等について評価を行うなど、十分な自己点検・評価に取り組む」とあるが、7地方公共団体のうち約半数は評価について定めを置いていない。

後者（以下、「学校運営協議会活動評価」とする。）については、衆議院・参議院の附帯決議で「学校運営協議会制度の実施状況について、継続的な評価を行い、その成果と問題点を明確にすることにより、この制度の在り方も含め、学校運営のさらなる改善に努めること。」という事項が付されており、また、「文部科学事務次官通知」にも「教育委員会としても学校運営協議会を含めた学校の運営状況等について定期的な点

(18) 第159回国会衆議院文部科学委員会議録第20号 平成16年5月19日(石井郁子議員の発言)。第159回国会参議院文教科学委員会議録第21号 平成16年6月1日(畑野君枝議員の発言)もほぼ同一文言。

(19) 堀井 前掲注(16), p.26.

(20) 文部科学省 前掲注(5)

検・評価を行い、その際、第三者評価について積極的に取り組む必要があること。」とある。これに関する規定を置いているのは、7地方公共団体の中では杉並区と京都市である。

一方、学校運営協議会の導入如何にかかわらず、各学校における教育活動・学校運営等の状況に対する評価の実施については、自己評価・外部評価ともにすでに取り組みの進んでいるところである。自己評価は、平成16年度の段階ですでに公立学校の96.5%が実施しているが⁽²¹⁾、学校運営協議会制度を導入した学校では、この制度を活用した新たな学校運営状況評価の取り組みが期待される。また、自己評価に比べ取り組みが若干遅れている外部評価（平成16年度の公立学校の実施状況は78.4%⁽²²⁾）については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（骨太の方針2005）」（平成17年6月21日）も「義務教育について、学校の外部評価の実施と結果の公表のためのガイドラインを平成17年度中に策定する」⁽²³⁾と、一層の促進を求めており、文部科学省は平成18年度予算において、「学校評価システムの構築による義務教育の質の保証」として約5億8,000万円を計上している⁽²⁴⁾。教育委員会による学校運営協議会活動評価に留まらず、然るべき第三者評価についても、今後、各地方公共団体で取り組んでいくことが求められよう。

学校運営協議会制度自体、日本の教育の歴史における新たな取り組みである。学校評価としての視点のみならず、この制度が今後どのように運用されていくのか、国会附帯決議にあるとおり、「継続的な評価を行い、その成果と問題

点を明確にすることにより、この制度の在り方も含め、学校運営のさらなる改善に努める」ことが重要であろう。

4 研修、指導・助言

研修に関する規定を置いているのは足立区・杉並区である。

委員に対する研修は、参議院の附帯決議に「学校運営協議会が十分に機能し、指定学校の運営が適正・活性化されるよう（中略）委員の要望等に沿った研修の機会の確保等を促す」とある。また「文部科学事務次官通知」でも「学校運営協議会において合議体として適切な意思形成が行われるよう、研修等を通じ、委員が学校運営協議会の役割や責任について正しい理解を得るよう努めること。」としており、学校運営に携わる者としての自覚と責任を促すためにも、個々の委員に対し、十分な研修機会が与えられる必要がある。

学校運営協議会に対する教育委員会の指導・助言については、世田谷区・横浜市以外の自治体では、それを行なうことができる旨の規定を設けている。改正地教行法、国会附帯決議、「文部科学事務次官通知」のいずれもそれについて言及していない。しかし、いわば「教育の素人」の合議体である学校運営協議会が、学校運営について適切かつ有用な判断を下せるようにするためには、少なくとも学校運営協議会の活動が安定するまでの期間だけでも、然るべき機関が学校運営協議会に対する指導や助言を折に触れて行なうとともに、その運営状況を定期的にチェックすることが重要であろう。しかし、

(21) 文部科学省ウェブサイト「学校評価及び情報提供の実施状況（平成16年度間調査結果）」（平成18年1月16日発表）<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/01/06011702.htm>

(22) 同上。

(23) 経済財政諮問会議ウェブサイト「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2005/0621kakugikettei.pdf>>

(24) 文部科学省ウェブサイト「学校評価システムの構築による義務教育の質の保証」<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-hyoka/06011609.htm>

指導・助言機関が必ずしも教育委員会である必要はなく、学校運営協議会に対する支援を行なうことを目的とする機関を新たに組織することも可能性としては考えられる(Ⅲ-3参照)。

5 小 括

以上、4点について各地方公共団体の教育委員会規則の内容を瞥見した。国会附帯決議に「教育委員会規則で定める学校運営協議会に関する事項については、各地方公共団体間で大幅な相違が生じないように通知等による適切な指導、助言を行うこと。」との事項が付されたこともあってか、各地方公共団体の規定にそれほど大きな相違は見受けられない。その中で、比較的差があると考えられるのは、「1 委員の構成、意見聴取等」「3 評価・情報公開等」「4 研修、指導・助言」の項目であろう。これらの項目のうち、特に「3」「4」は「文部科学事務次官通知」などでもあまり詳しく述べられていないため、各地方公共団体の創意工夫を活かしやすい部分なのではないかと思われる。

そこで、次章ではこのうち「3 評価・情報公開等」「4 研修、指導・助言」の2点を取り上げ、諸外国の類似制度のうち、これまで我が国では紹介される機会が少なかったニュージーランドの制度を紹介する。ニュージーランドでは、学校理事会に対する評価や指導・助言を行なうそれぞれ独立した組織があり、問題点も指摘されてはいるものの、全般的には有効に機能していると考えられる。今後、我が国で学校運営協議会制度が定着し、効果を上げていくためには、すでに発足した学校運営協議会が然るべ

き成果を挙げられるよう適切な支援体制を整えていくとともに、その運営状況と活動内容を客観的にチェックし、個々の学校運営協議会だけでなく、制度全体のあり方を改善していくことが求められるだろう。また、各学校の特色を生かし、児童生徒の学習成果を向上させる学校経営が求められている現在、外部評価や学校経営に対する支援については、学校運営協議会の活動如何によらず、今後その重要性が増してくるものと思われる。

第Ⅲ章で述べるとおり、我が国とは制度の規模も権限の範囲もまったく違うため、ニュージーランドの制度をそのままの形で参考にすることは難しいが、「BOT(学校理事会—引用者注)の設置、ERO(教育機関評価局—引用者注)による外部評価、そして自律的学校経営に対する支援体制の整備という3つの側面が同時進行で展開されてきた」⁽²⁵⁾とされるニュージーランドの制度は、今後、我が国で学校運営協議会への取り組みを進めていく上で多くの示唆を含んでいると思われる。

Ⅲ ニュージーランドの学校理事会制度

1 制度の概要

ニュージーランドに、学校理事会(Board of Trustees)を中心とする自律的学校経営システムが導入されたのは「1989年教育法」⁽²⁶⁾の成立によってである。同法とそれに基づく「全国学校経営指針」⁽²⁷⁾等が定めるその概要は次のとおりである(図1も参照のこと)。

⁽²⁵⁾ 福本みちよ「ニュージーランドの自律的学校経営」河野和清編著『地方分権下における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』多賀出版, 2004, p.115.

⁽²⁶⁾ 本稿では、導入の背景や経緯等については紙幅の都合上割愛する。次の論考を参照されたい。福本みちよ「ニュージーランドにおける学校理事会に関する考察—学校の教育活動に対する父母・地域の教育要求の反映の視点から—」『比較教育学研究』23, 1997, pp.49-64.; 同「1990年前後の教育改革の理念と動向」石附実・笹森健編『オーストラリア・ニュージーランドの教育』東信堂, 2001, pp.122-127.

⁽²⁷⁾ 「1989年教育法」(Educational Act 1989)、「全国学校経営指針」(The National Administration Guidelines (NAGs))等を参考にまとめた。

- (1) 教育委員会制度を全面的に廃止し、すべての初等・中等の公立学校と統合学校（公営私立学校）に学校理事会を設置する。学校理事会は学校経営に関する最高管理機関であり、教育行政機関の末端組織として位置づけられる。
- (2) 学校理事会の主な役割は次のとおりである。
- 全国カリキュラムに関する文書に従って、適切に配慮された学習プログラムを提供し、生徒の学習成果を向上させること
 - 「全国教育指針」(The National Education Guidelines) を実施するための学校活動計画（教育カリキュラム・学校評価・教員の研修などの計画を含む）を作成するとともに、生徒の学習成果に関し、保護者及び地域コミュニティに対してその結果を公表すること
 - 教育の質を高めるための適切な人事政策をおこない、「1988年国家組織法」(State Sector Act 1988) の規定にあるように、教職員の良い雇用者であること
 - チャーター（後述）に示された学校の優先事項を反映させた財源配分を行ない、財政支出を適切に監視・管理するとともに、生徒に安全で健康な学習環境を提供するための施設管理計画を実行すること
 - 生徒に心身ともに安全な環境を提供するとともに、生徒と教職員の安全のための法規を遵守すること
 - 授業日数、授業時間、出席等に関する法規を遵守すること
- (3) 学校理事会の委員は3年ごとに行なわれる選挙によって選出される。委員構成は原則として、保護者代表（3～7人）、校長、教職員代表（1人）、共同選出／理事会指名委員（人数は学校理事会によって異なる）、生徒代表（中等学校以上、1人）である。学校理事会は次のような点に配慮した構成であることが望ましく、共同選出／理事会指名委員はこうした点を満たすように選出されることが求められる。
- 生徒の人種・社会経済的な多様性を反映する
 - ニュージーランドの人口の男女比はほぼ半々であるという事実を踏まえる
 - 各学校の特色及び地域コミュニティ（地理的など）の特色に配慮する
 - 組織経営に関して専門的な知識や経験を有する人物を含むようにする
- (4) 学校理事会は、保護者や教職員等との協議の上チャーターを作成し、教育省の承認を受ける。チャーターは、生徒の学習成果、学校理事会の活動内容、人事、財政、学校管理などの方針、目標、優先事項などを示すものであり、3～5年にわたる長期計画と、次年度1年間の短期計画を含むものとする。チャーターは学校評価の際の基準としても用いられる。
- (5) 学校に対する外部評価機関として教育機関評価局（Education Review Office）を置く。各学校は、ほぼ3年に1度教育機関評価局の評価を受け、その結果を学校改善に反映させる（教育機関評価局による外部評価については第2節参照）。
- (6) 学校理事会の活動に対する支援は、独立した支援組織が中心となって行なっている。支援組織としては、主要都市にある教員養成カレッジに附置された支援センター、学校理事会の全国組織であるニュージーランド全国学校理事会協会（New Zealand School Trustees Association）などがあるが、このほか民間コンサルタントが支援を行なう場合もある⁽²⁸⁾（ニュージーランド全国学校理事会協会については第3節参照）。

(28) 福本 前掲注(25) p.117.

以上のように、ニュージーランドの自律的学校経営システムの中心となる学校理事会は、すべての公立初等・中等学校に設置され、生徒の学習活動のほか、教職員人事や財務・財産管理などにも及ぶ広範な権限を有しており、学校経営の中心的な役割を担っている。また、教職員の雇用者であるなど、教育行政機関の一組織として明確に位置づけられている。

しかし、学校理事会は基本的には「素人」である保護者代表がその中心となっていることから、実際には学校理事会による自律的学校経営に問題が生じるケースもあり、「地域や学校の状態にあわせた専門的かつきめ細かい支援の提供は不可欠」とされる⁽²⁹⁾。また、各学校の運営を適切にチェックするため、学校の自己評価及び外部評価の制度の確立が求められた。ニュージーランドの自律的学校経営については、学校理事会の設置、学校機関評価局による外部評価、学校理事会に対する支援体制の整備、の3つの側面が並行して展開されてきたことが特徴だと指摘されている⁽³⁰⁾。

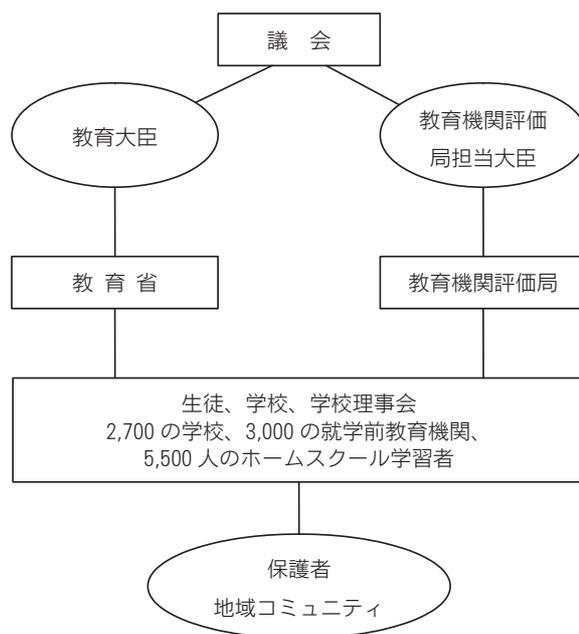
第Ⅱ章で整理したように、我が国では、現在、評価及び支援体制が制度的に十分に整っているとは言いがたい。しかし、今後学校運営協議会制度の導入が広がっていけば、コミュニティ・スクールの適切な運営を担保するための効果的な評価・支援制度を整備することが求められるようになると思われる。その観点から、以下では教育機関評価局と、学校理事会に対する支援組織の例としてニュージーランド全国学校理事会協会の概略を紹介する。

2 教育機関評価局

教育機関評価局（以下、「ERO」とする。）は、教育省から独立した機関として「1989年教育法」に基づいて設置された⁽³¹⁾。図1のとおり、ニュージーランドでは教育大臣（Minister of Education）とは別に教育機関評価局担当大臣（Minister responsible for the Education Review Office）が置かれており（2006年2月現在は教育大臣が教育機関評価局担当大臣を兼任⁽³²⁾）、EROは教育機関評価局担当大臣に対して直接の責任を負っている。

EROの主な業務は、学校・就学前教育機関に対して外部評価を実施し、その結果を公表す

図1 ニュージーランドの学校教育セクター



(出典) *Improving Education through Evaluation: ERO's Role*. The Education Review Office, 2005.
(2005年3月、筆者が教育機関評価局訪問時に提供されたプリント資料)

(29) 福本 前掲注(25)

(30) 同上。

(31) 設立の経緯等については、福本みちよ「ニュージーランドの学校評価システムに関する研究—外部評価機関の位置と役割に着目して—」『教育制度学研究』9, 2002, pp.216-229. を参照されたい。

(32) 現教育大臣であるスティーブ・マハリー氏は、教育機関評価局担当大臣のほか、放送大臣（Minister of Broadcasting）、研究科学技術大臣（Minister of Research, Science and Technology）、公共研究企業体担当大臣（Minister for Crown Research Institutes）も兼任している。

ることである。この他にもいくつかの役割がある⁽³³⁾が、それらの役割の基礎となるのも、教育機関に対する評価活動である。EROによる学校評価の目的は2点あり、一つは教育の質の向上をもたらすための支援であり、もう一つは、教育行政の末端組織である学校理事会の説明責任(アカウンタビリティ)の確保である。

EROの学校評価は、次のような手順で行なわれる⁽³⁴⁾。

- (1) 各学校に対し、学校評価のための訪問日時等について文書で事前通知する。学校側が希望すれば、学校関係者を学校評価に参加させることもできる。学校は評価に必要な学校側の資料(自己評価書、チャーター)などの提出を依頼される。
- (2) 評価の3本柱は、各学校独自の優先事項、規則の遵守、政府の優先事項、である。評価の優先事項を明確にするため、評価前に評価チームが学校理事会と接触することもある。
- (3) EROの評価チーム(人数は学校規模により相違)が学校を訪問し、学校理事会の委員、教職員、生徒、及び場合によっては保護者から意見聴取を行なう。学校の書類を閲覧・分析するほか、実際の授業を参観することもある。評価のポイントは、教育指導の質、生徒の学習成果の質、学校理事会の活動内容、である。
- (4) 評価チームは、学校訪問によって得られた情報をもとに、学校訪問から20勤務日以内に評価報告書の草案をまとめ、学校に送付する。評価報告書の内容に異議がある場

合、学校は15勤務日以内にEROに通知する。

- (5) 学校の意見を考慮して修正を加えた最終評価報告書が学校理事会に送付される。その後2週間を経て、評価報告書はEROのウェブサイトで公開される。評価報告書は教育省にも送付される。
- (6) 評価の際に重大な問題があると判断された学校は、1年後に再評価される。その間、EROによる援助(協議)や、場合によっては教育省の介入もあり得る。

EROによる学校評価は、評価報告書の形で各学校にフィードバックされる。各学校には客観的な改善点が示され、自助努力での改善が困難な学校に対しては、外部からの支援を受ける可能性が提示される。他方、教育省に対しては、評価報告書を送付することで教育政策の立案に必要な情報を提供している。

EROに対しては、設置以来その中立性や独立性、専門性に対して様々な批判があるというが、外部評価の必要性はほぼ認められている⁽³⁵⁾。外部評価を学校の質的改善につなげていくためには、外部評価者(機関)自体の信頼性を高める必要があり、この点については我が国でも十分な配慮が必要となろう。

EROは評価の際に、法令や「全国学校指針」のほか、各学校のチャーターや自己評価結果などを基礎資料とする。つまり、評価の基準がまったく外にあるのではなく、各学校が自ら設定した目標や計画が外部評価の基準として組み込まれているのである。このことは、外部評価が効

⁽³³⁾ 福本 前掲注(31) p.218 では、EROの主要な機能を「①(中略)初等・中等学校を対象とした学校評価の実施及び評価報告書の作成、②学校改善に向けた評価結果に対するフォローアップ事業の展開(講習会等)、③全国的教育問題に対する調査研究及び報告書の作成、④教育機関評価局担当大臣に対する政策提言」とまとめている。

⁽³⁴⁾ *Education Reviews in Schools*. Education Review Office, 2003. (2005年3月、筆者が教育機関評価局訪問時に入手したリーフレット)を参考にまとめた。

⁽³⁵⁾ 福本 前掲注(31);同「ニュージーランド」日本教育経営学会編『諸外国の教育改革と教育経営』玉川大学出版部, 2000, pp.127-138. に詳しい。

果を発揮するには、その前提として、各学校がしっかりした教育目標や教育計画を策定していること、然るべき自己評価を行なっていること等が求められることを示しているだろう⁽³⁶⁾。

3 ニュージーランド全国学校理事会協会

次に、学校理事会に対する支援体制の事例として、ニュージーランド全国学校理事会協会（以下、「NZSTA」とする。）を紹介する。

NZSTA は学校理事会の全国組織であり、加入は任意だが、現在、初等・中等学校の学校理事会の約94%が加入している。主な活動内容は以下のとおり⁽³⁷⁾で、個々のサービスは原則として無料である（ただし、年会費が必要）。

- 中央省庁や関係機関に対し、学校理事会（NZSTA 会員の学校理事会。以下同じ）を代表して対応する。
- 月刊の機関誌 "STA News" のほか、学校理事会の活動に資する出版物を刊行する。
- 学校理事会に対し、人事・労務管理に関する専門的な助言を与える。
- 学校理事会に関するあらゆる問題に対するヘルプデスクを設置する。
- 学校理事会に対し、「付加価値」のついたサービスを提供する。
- 学校理事会の委員に対して研修を行なう。

この他、3年ごとに行なわれる学校理事会選挙の管理も NZSTA の業務である。

NZSTA は、初心者集団である学校理事会が滞りなくその役割を果たすことができるようなサポートを行なっているように思われる。例えば、筆者が NZSTA を訪問した際入手した刊行物⁽³⁸⁾では、学校理事会の役割や関係規則

のほか、ニュージーランドの学校制度の現況も簡潔に説明するなど、初めて学校理事会の委員になった人でも、これを読めば学校理事会制度の大体のことが把握できる、という内容の小冊子（全56ページ）がある。これらの出版物は会員に無償で配布されており、こうしたサポートは、初めて学校理事会の委員になる人の不安を取り除くことにつながるだろう。

また、NZSTA には、上記の小冊子のように多くの学校理事会に共通するであろう課題に対する支援のほか、ヘルプデスクや研修のように、各学校の個別具体的な問題に対するきめ細かい支援体制も整っている。ニュージーランドには学校理事会同士のネットワークは存在しない⁽³⁹⁾。個々の学校理事会により、抱える問題は多種多様で、他の学校理事会の事例はあまり参考にならないケースが多いからだという。その代わり、NZSTA のような支援組織が、学校理事会の運営に関する情報を各学校理事会に提供し、それぞれの学校理事会に生じた問題や不安を解消するための個別支援を行なっている。

学校理事会全体に関係する支援と、個別の学校理事会が必要とする支援とを見極め、それぞれに対して効率よく適切な支援を行なっていく支援体制は、自律的学校経営システムの規模の大小にかかわらず、参考になると思われる。

おわりに

本稿では、平成16年度に導入された学校運営協議会制度の概要をまとめるとともに、海外の類似制度として、ニュージーランドの学校理事会と、それに対する評価・支援体制を紹介した。

⁽³⁶⁾ 福本 前掲注⁽³¹⁾ p.226.

⁽³⁷⁾ NZSTA ウェブサイト

<http://www.nzsta.org.nz/wFrameset_Content.asp?PageID=100000150&LevelOne=100000150>

⁽³⁸⁾ *Trusteeship: A Guide for School Trustees. 2nd ed.* New Zealand School Trustees Association, 2003. (2005年3月、筆者が NZSTA 訪問時に入手)

⁽³⁹⁾ 2005年3月、筆者が NZSTA 訪問の際にレイ・ニューポート事務長から受けた説明による。

ニュージーランドの学校・生徒数は、初等学校が2,122校、中等学校が338校、生徒数が初等学校で約45万200人、中等学校が約26万4,500人(2004年6月1日現在)⁽⁴⁰⁾で、我が国⁽⁴¹⁾に比べて学校制度の規模全体が圧倒的に小さい。それなればこそ、このようにきめ細かい対応ができるのだともいえるが、我が国でも都道府県のレベルまで下ろして考えれば、当然のことながらニュージーランドとさして差がないか、むしろ小規模になる。学校運営協議会制度は、国全体で一律に導入するものではなく、地方公共団体ごとに取り組むものであるということからすれば、小規模ゆえにきめ細かい対応が可能であるニュージーランドの制度も参考になる部分があるのではないかと思う。

再三述べてきたように、日本で導入が始まった学校運営協議会制度は、ニュージーランドの学校理事会制度とは比較にならないほどまだ規模が小さく、また、権限も強くない。しかし、「それまで過度ともいわれる中央集権的教育行

政のもとにおかれ、自律的学校経営の素地のまったくないところで突然大幅な学校分権が行われ、しかもその受け皿は生徒の父母代表という、いわゆる素人を中心に組織された学校理事会とされた。それゆえ、自律的学校経営の円滑な推進のためには何らかの支援体制が不可欠であり、その整備が求められた」⁽⁴²⁾と概括されるニュージーランドの状況は、現在の我が国のそれと幾分か似た部分がある。

学校運営協議会は、保護者や地域住民が学校経営に積極的に参画するという、これまでの我が国の教育制度には見られないまったく新しい試みである。この制度が目的とする趣旨を確実に発展させていくためには、導入初期の現段階で適切な評価と支援を行ない、その活動をフォローしていくことが重要であろう。ニュージーランドの自律的学校経営システムにおける研修・支援体制を知ることが、今後、学校運営協議会の活動を支える評価や指導・助言のあり方を考える際の一助になるのではないかと思われる。

(いとう りさ 文教科学技術課)

(40) ニュージーランド教育省ウェブサイト <http://www.minedu.govt.nz/web/downloadable/dl6845_v1/6845-number-of-schools-04v2.xls> による。図1の数値とは異なるが、図1出典資料の典拠データが確認できず、相違の理由は不明である。

(41) 文部科学省『学校基本調査報告書 初等中等教育機関・専修学校・各種学校編』平成17年度, 2005. によれば、平成17年5月1日現在の小学校は2万3,123校、中学校は1万1,035校、生徒数は小学校が約719万7,400人、中学校が約362万6,400人である。

(42) 沖清豪・福本みちよ「イギリス・ニュージーランドに学ぶ学校評価システム—専門性の確保と支援機能の強化—」『学校経営』48(1), 2003.1, p.30.