九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

学校評議員制度の政策形成過程に関する一考察

日高, 和美
九州大学大学院博士後期課程2年

https://doi.org/10.15017/3687

出版情報：飛梅論集. 5, pp.151-162, 2005-03-18. 九州大学大学院人間環境学府発達・社会システム専攻教育学コース
バージョン：
権利関係：

九州大学大学院教育学コース院生論文集，2005，第5号，151－162頁
Bull. Education Cource, kyushu U., 2005, Vol.5, pp151－162

学校評議員制度の政策形成過程に関する一考察

日　高　和　美*

1. はじめに

本稿は、学校評議員制度に関する政策の発意段階（1997年）から法制化（2000年）されるまでに議論された論点の整理を通して、政策形成過程における制度の理念・性格を明らかにすることを目的としている。

諸外国における、'80年代～'90年代の教育政策の流れを見ると、先進国を中心に、規律強化による他律的経営から、各学校の裁量権の強化・拡大による自律的経営へ移行する傾向が見られた。例えば、イギリスでは1988年の教育法の改正から学校理事会制度が整備されLEAが有していた校長の決定権などの権限を各学校の理事会に委譲している[1)]。また、アメリカにおいても1980年代前半の「危機に立つ国家」による典型的な州規制の強化による第一の教育改革に対し、1980年代半ば以降にはその効果が薄いと判断され、その後第二の教育改革においては、学校改善の戦略として学校の裁量拡大を前提とした自律的学校経営が行われた[2)]。その他にも、フランス、ドイツ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、香港（中国）、韓国においても、保護者・地域住民の参加と学校への権限委譲をセットにした教育政策が実施されている[3)]。

日本においても1998年中央教育審議会第16期答申「今後の地方教育行政の在り方について」において、地域住民・保護者の学校参画の必要性から学校評議員制度の創設、説明責任の重要性、学校管理規則の見直し、校長の予算権、人事権の拡大などの裁量権拡大が提言され、同答申を受けて2000年1月21日に学校教育法施行規則が改正され、裁量権が拡大する校長の助言機関、サポート機関である学校評議員の設置が制度化された。

諸外国の保護者・地域住民の参加制度が、人事権、予算権、もしくはその承認権を有する意思決定機関であるのに対して、学校評議員制度は校長に対する助言・支援機関にとどまっている。また、学校評議員制度はその性格から、代表性を有しないこと、保護者・地域住民の参加を必ずしも保障する制度ではないことが指摘できる。

しかし、「今後の地方教育行政に関する小委員会」での議論の際に参考にされた「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議報告書の論点整理や、文部大臣諮問が行われた際の中央教育審議会総会の議事録を見ると初期の段階では、モデルとしてイギリス（調査研究協

*九州大学大学院博士後期課程２年

力者会議報告、小委員会議事録（以下小委）第2回)、ニュージーランド（小委第2回）の参加制度が例としてあげられていることから、当初は、助言・支援機関ではなく、諸外国と同様の制度創設を目的として審議を進めようとしていたことが伺える。

学校評議員制度に関する先行研究を見ると校長や都道府県または市町村教育委員会を対象にした調査研究[4]が多い。政策研究については管見の限り、文部事務次官通知の検討を行った市川論文(2000)[5]のみである。

それでは、学校評議員制度の創設が提言されるまでの過程において、どのような議論・審議がなされたのであろうか。そして議論・審議の結果どのように性格づけられ、法整備に至ったのであろうか。本研究は、分析枠組みを構築した上で政策形成が行われた中央教育審議会の議事録及び国会議事録に着目して上記の課題解明を試みる。

なお、本稿は、学校評議員の設置が制度化されるまでの過程において議論された制度の性格、条件整備面を明らかにすることを目的としていることから、学校教育法施行規則第23条の3（学校評議員の設置）の省令改正過程を分析の対象とする。

2. 分析枠組みの構築

前川（2002)[6]は、文部省における政策の「創発」は各課ごと、縦割りで行われ、政策課題の発見・発掘から政策の具体的構想までのプロセス（インプットの段階）については、①関係機関・団体からのヒアリングや会議、②調査研究協力者会議、③審議会・懇談会で行われると述べている。

学校評議員制度のインプット（政策の発意段階）については②調査研究協力者会議→③審議会（文部大臣の中央教育審議会への諮問）というプロセスで課題設定が行われている。調査研究協力者会議は、近年の政策形成過程における態様の変容を示す存在として指摘されており（青木2001[7])、16期答申の審議の際に参考資料として委員に配布されている点からもその存在の重要性が指摘できる。

その後、学校評議員制度の内容を含んだ文部大臣の諮問は、第16期中央教育審議会の分科会である「今後の地方教育行政のあり方に関する小委員会」で主に審議され、中央教育審議会総会、中間報告（1998年4月）などを経て、1998年9月に答申されている。

その後、学校評議員制度は省令としての法整備がなされることが決定し、国会における衆・参議員文教委員会での審議を経て法制化された。(図1)

本研究は、資料研究のため、明らかにできる範囲が限定される点や質的分析を欠いている点について限界があるが、読み取れる範囲で政策形成過程を①制度の性格、②条件整備の2点から明らかにしていきたい。制度の性格については、まず、諮問理由から制度設置の趣旨として、地域住民の学校運営への参画、裁量が拡大される校長のサポートなどが挙げられる。また、助言機関になった理由、意思決定を行う機関、という制度の性格や性格を表す組織の名称、権限に関する内容の分析が必要となる。また、条件整備については、規定整備、人選、委嘱の整備も加える必要がある。

そこで政策の発意段階、審議段階、実施段階の各段階において、①制度の性格（参加、サポート、

権限、名称)、②条件整備（規定整備、人選、委嘱の整備）がどのように議論されているのかを明らかにしていく。

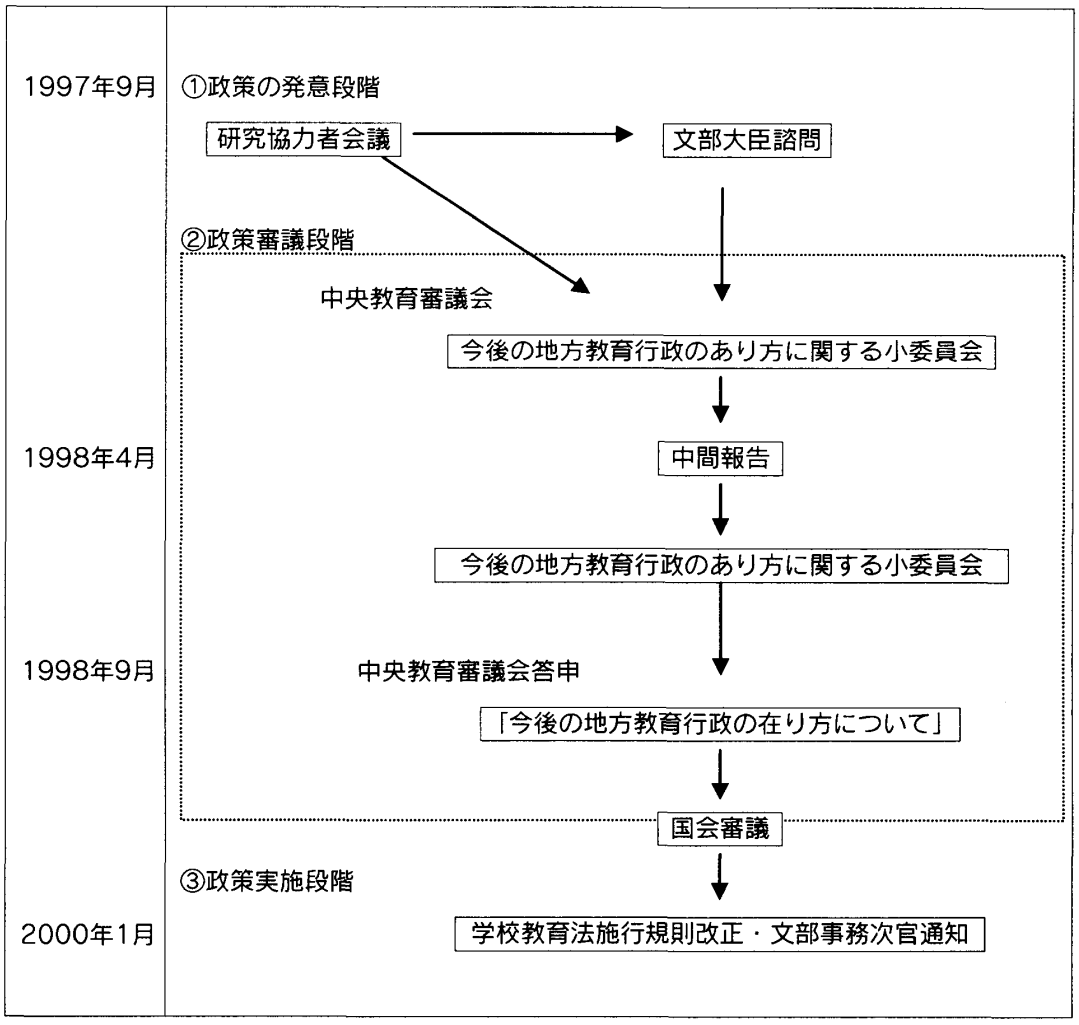

図1　学校評議員制度の政策形成過程

3. 政策の発意ー調査研究協力者会議と文部大臣諮問

1997年9月、文部大臣が中央教育審議会に対して行った「今後の地方教育行政の在り方について」の諮問説明の中で留意点として①主体的かつ積極的な地方教育行政の展開方策、②学校等教育機関の役割と運営の在り方、③地域住民との連携協力の3点を挙げている。学校評議員制度は②学校等教育機関の役割と運営のあり方の中で「地域住民、保護者の意見を把握・反映するための仕組み」として議論されていく。

ここでは、政策の発意の主体が文部大臣の諮問だけではなく、中央教育審議会に設置された調査研究協力者会議の存在を指摘しておきたい。中央教育審議会第214回総会において文部省事務局か

ら、地方教育行政の在り方についての審議を行う際、21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議において行った「論点整理」を基礎的な資料として参考としながら、最終的な方針の討議を中央教育審議会で行うことになるとの旨が述べられている。「今後の地方教育行政の在り方」に関する諮問の論点は、1997年1月に設置された「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」において議論された論点がベースとなり討議されることが、小委員会第一回においても確認されている。

「21世紀に向けた地方教育行政の在り方に関する調査研究協力者会議」の論点整理を見ると、第一次答申の趣旨を踏まえながら、学校が自主性・自律性を発揮できるようにするための権限委譲と地域住民や保護者の協力を得るとともに、責任を果たす必要性から地域住民、保護者の意見を把握・反映するためのしくみの検討が提案されている。調査研究協力者会議はその仕組みについて、①イギリスのような学校理事会の検討、②保護者、地域住民などの参加についての検討の必要性、③住民の行政参加に伴う責任について、などの検討すべき論点が挙げている。これらの論点が小委員会においてどのように討議されたのか、その過程を追う。

4. 中教審総会及び小委員会での議論過程ー前半

ここでは、「今後の地方教育行政の在り方について」の中間報告が出されるまでにおこなわれた、中央教育審議会総会及び今後の地方教育行政の在り方に関する小委員会の議事録[8]を用いて、学校評議員制度に関する言及を抽出し、設定した2つの視座から分析を行う。

(1) 視座からの分析

1.1. 制度の性格・権限

学校評議員制度の性格については、地域住民・保護者の意見を反映する仕組みを創設するという方向性、また、権限が拡大される校長のサポート機関として地域住民・保護者の存在が想定されている。「圧力的存在」になる可能性を懸念した意見も述べられている（小委第12回）。しかし、地域住民、保護者の参加を保障する制度にするか否かについては、保護者の多様性などから、懸念する意見が見られる（小委第4回）。

制度の権限については、諸外国の：制度を参考に、学校運営への参加、意思決定、合意形成などが可能なものに（小委第2、4回）との意見が見られるが、保護者の多様性、代表性の確保が困難なこと、諸外国のように地域住民・保護者が学校運営に参加する制度がなかったなどの懸念から、あくまで校長の権限を前提とした諮問機関、もしくは諮問機関のような形の制度、諮問機関のような機能との意見（小委第6、7回）も述べられている。このほかに第3者的な公正な判断をする機関等意思決定機関の創設（小委第4回）、オンブズパーソン制度の設置の提案（小委第4回）が見られた。

名称は、「PTCA」（小委第4回）、「学校委員会」、「学校評議会」（小委第6回）、学校運営委員会（小委第7回）などが見られた。例示される制度としては、諸外国の制度のほかに神奈川の家庭・地域教育活性化会議（小委第3回）などの意見がみられた。

1.2. 条件整備（規定整備、人選）

制度の設置については、地域性を考慮して教育委員会の判断で地域に応じた設置、必要に応じた設置（小委第4、12回）が提案されている。教育委員会の判断による設置は研究協力者会議（論点整理）でも指摘されている。メンバーの選出方法は、選挙によって住民の意向を特定するものではないほうがいい（小委第6回）、との意見が見られた。属性としては、学識経験者、保護者、教育委員会事務局、教職員団体の代表、校長、町会、児童民生委員、児童生徒の育成団体、地域の文化・スポーツ関係団体、地域の有識者、一般行政などが想定されていた（小委第5、6回）。

(2) 中間報告で反映された意見

中間報告では、文部大臣が中教審に諮問した「学校が保護者や地域住民の意見を把握、反映するための仕組み」は、上記のような審議を経て、「校長が必要に応じ、助言を求めるような制度」として報告されている。これは、地域の多様性、代表性の確保が困難であることなどを懸念した「諮問機関」の意見を反映した結果となっている。人選については、保護者と有識者以外は特に明記されていない。

条件整備については、「教育委員会・学校の権限を前提として地域の実情に応じて設置者が定める」と書かれており、小委員会での議論がそのまま反映された形となっている。

中間報告の特徴としては、16期答申と異なり、「教育方針や生徒指導、道徳教育の進め方など様々な事項」など、意見を聞く項目が具体的に設定されている点があげられる。

5. 中央教育審議会及び小委員会での議論過程ー後半

(1) 視座からの分析

1.1. 制度の性格

制度の趣旨については、校長の負担にならない、支障をきたさないために地域住民、保護者側からの「学校運営への参加（参画）」を保障する制度ではなく、校長のサポート機関、諮問機関的な制度としての整備を希望する発言が目立っている。しかし、「地域住民や保護者の意向の把握をメインに考え、一歩踏み込んだものにするため、学校サイドだけではなく、したからの積み上げによって行われることも考えていかなければならない」などの指摘もなされている。権限については、校長の求めに応じた助言、支援制度、諮問機関としての意見も見られるが、一方で「イギリスの学校理事会制度まではいかなくても、地域運営理事会のようなものから校長が意見を把握、実施するかたちでなければ、権限や裁量は宙に浮いたものになる」と指摘されている（小委第23回）。また、「オンブズマン制度的な形のもの」などの意見も述べられていた。

また、①地域教育連絡協議会のような恒常的な組織にするのか、②校長が必要に応じて助言等を仰げる個々の参与のようなものにするのかによって、大きく異なるとの指摘が行われている（小委第15回）。この点に関しても「学校内外から変えていくという意味で恒常的な組織が必要であるとの、恒常的な意思決定機関」を望む意見（小委第23回）と、必ずしも恒常的でなくてもよい（小委

第23回)、など意見の対立が見られた。また、自由に意見を交換する機会を設けたほうがいい、という意見や、組織にすると意見の集約を行わなければならなくなるなど、個別に意見収集する機関を望む意見が見られる。

この他に、助言、意見を述べる内容として、中間報告に書かれていた「教育課程の編成、生徒指導、道徳教育」など細かく書くのではなく「校長の行う学校運営と学校の教育活動」のようにしてはどうか、校長を外から助ける制度なので校長に負担感を与えてはいけないため、項目は漠然としておいたほうがいい」(小委第25回) という意見が出される一方で、「具体的に書かなかったら、評議員は何のために設置するのか、諮問の内容をはっきり書かなければ遠慮して住民はなにも言わない、常識ある人であれば教育の専門性の阻害は思わない」(小委第25回) などの反対意見も発言されている。

名称については、「学校運営協議会」(小委第16、23回)、「学校協議会」(小委第23回)、などが見られたが、小委員会第24回において、「学校評議員制度」の名称があげられた。事務局側は「公益法人や大学において組織の管理運営を助けるものとして「評議員」が置かれているものにならった」と説明している。この「評議員制度」に関しては、変化の潮流を生み出すという意味で画期的なことであるが、「評議」を行うのかという疑問や、法令にどのように規定するのか、イギリスの学校理事会での学校運営についての話し合いのようになると予想できる点と、校長の推薦で教育委員会が委嘱という従来型の発想であり民間的な手法で考える必要もあるのではないかとの意見が見られた (小委第24回)。

1.2. 条件整備 (規定整備・人選)

制度の設置のあり方は、どんな仕組みを作るかは地方に大部分任せるとしても、仕組みを設ける何らかの法令での規定をつくるかの方向性の議論が必要であるとの意見が見られた (小委第24回)。人選については、構成のバランスの確保についての指摘や教員、子どもの参加などが提案された (小委第19回)。

(2) 答申で反映された意見

評議員制度の性格については、「校長の求めに応じて、教育活動の実施、学校と地域社会の連携の進め方など、校長の行う学校運営に関して意見を述べ、助言を行う制度」であり、中間報告から変わらずに、諮問機関としての意見が反映されている。また、校長による「意見交換の機会の設定」がなければ評議員が一堂に会することができない。これにより、あくまで意思決定、合意形成を意図した制度ではないことがわかる。また、「校長の求めに応じて」という文言から、あくまで校長のサポート機関であり、地域住民・保護者の参加について踏み込んだ制度ではない。意見を求める内容についても、中間報告で明記されていたが、校長の負担感を懸念した意見が反映され「教育課程、道徳教育」は「教育活動の実施」と包括的な表現に変わっている。

条件整備については、設置者、委嘱の方法についての変化はなかった。人選については、「保護者 (PTA) や学校外の有識者」から「学校区内外の有識者、関係機関・青少年団体等の代表者、保

護者など、できる限り幅広い分野からの委嘱」と少し変化がみられた。

6. 国会での審議と法制化

(1) 国会での審議

学校評議員制度が法制化されるまでの過程で審議された内容[9]は以下の12点（表1）である。

表1　国会での質疑内容（16期答申～法制化）

	質　　問	回　　答
①第143回 参議院文教・科学委員会 平成10年9月24日	答申の内容の実施へのスケジュール。　（本岡昭次）	答申の内容の実施へのスケジュールとして①法改正（教育長の任命承認）、②政令・省令改正→学校評議員制度、③現状のまま運用改善を考えており具体的な中身について検討を行い地方分権推進関連にあわせて制度改正。 （御手洗康）
②第143回 参議院文教・科学委員会 平成10年9月24日	民間人登用、校長資格弾力化、職員会議、評議員制度が学校の自主性・自律性を促すための制度の内容・あり方について。　（日下部禧代子）	一斉に指導通達したら異なる。学校が自主性を育むように配慮する。　（御手洗康）
③第143回 参議院文教・科学委員会 平成10年9月24日	評議員の位置づけと既存（PTA等）組織との兼ね合い。 （日下部禧代子）	青少年健全育成協議会のような学校も、地域の一つのメンバーに組み込まれて健全育成をはかるものではなく、教育のための連絡・協力していく制度ではない。法令上の位置づけ等については、地域の実態に合わせて円滑に導入できるようにする。　（御手洗康） 「総合的な学習」に役立つ制度になるのではないか。 （有馬大臣）
④第143回 参議院文教・科学委員会 平成10年9月24日	メンバーによって性格が異なるのではないか、どのような人選を想定しているのか。　（日下部禧代子）	小中高別に応じて学校区内外の有識者関係機関、青少年団体等の代表者、保護者を想定している。 （御手洗康）
⑤第143回 参議院文教・科学委員会 平成10年9月24日	子どもを評議員に入れたほうがいいのではないか。 （日下部禧代子）	子どもの自主性・自律性の発揮の場として日本は特別活動、生徒指導の領域で実施しており学校教育のあり方にも関わっていく内容になるので、今後別途検討。 （御手洗康）
⑥第145回 参議院文教・科学委員会 平成11年3月9日	校長のリーダーシップはいいが、校長の恣意的な判断で学校運営がなされることに懸念。　（日下部禧代子）	特に回答は見られない。
⑦第145回 参議院文教・科学委員会 平成11年3月9日	どのような法令に位置づけされるのか、施行規則か、各自治体か。　（日下部禧代子）	学校教育法28条に規定される校長の運営権、監督権を前提としているので、法令上の位置づけを行う際にも、法律に基づいて位置づける必要はない。職員会議と同様、施行規則に位置づけ、最終的には学校管理規則に位置づくものと考えているので法律の改正は要しない。 （御手洗康）
⑧第145回 参議院文教・科学委員会 平成11年3月9日	学校評議会は保護者の意思決定過程への関与は考えていないのか。　（日下部禧代子）	制度運用の中で、さまざまなあり方があると思う。「置くことができる」緩やかな制度、おかないとすれば別の形でもよい。設置者である教育委員会、学校の責任者である校長等の意見を十分に集約した上で制度化につとめる。　（御手洗康）
⑨第145回 参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会 平成11年6月30日	評議員制度の発想に誤解があるようなので、予定している取り組みについて、明確に答えてほしい。 （山本正和）	学校評議員制度は地域住民の協力を得て学校運営を行うものである。従来の連携組織ではなく、学校運営を開くため、協力を得る制度化については今後検討。 （御手洗康）
⑩第145回 参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会 平成11年6月30日	人選について男女、階層バランスの取れた人が学校に意見を言う制度であるのか。　（山本正和）	運用の際その点は大事である。人数、人選についてはつめていく。　（御手洗康）
⑪第145回 衆議院青少年問題に関する特別委員会 平成11年08月5日	権利主体としての子どもという立場から見れば子どもをいれてもいいのではないか。　（肥田美代子）	大田大臣 ・意思表示する機会は必要である。 有馬大臣 ・子どもが参画するのではなく、会ができたときに意見を聞けばよい。

国会の審議された内容は、PTA等既存の組織との兼ね合い、人選、制度の性格など、運用時に留意される点についての質問がなされている。また、⑤、⑪で質疑された子どもの参加については⑤（平成10年9月）の段階では検討するとの回答だが、⑪（平成11年6月）には、子どもが参画するのではないとの回答がなされている。この国会での審議の内容は、学校教育法施行規則改正（平成12年1月21日）の際に出された「文部事務次官通知」の留意事項の中で反映される。

(2) 学校評議員制度の法制化（学校教育法施行規則の改正と文部事務次官通知）

次に、国会での審議後、学校評議員制度が法制化された学校教育法施行規則と文部事務次官通知について検討を行っていく。

2.1. 設置のあり方

学校教育法施行規則23条の3においては、①制度導入の判断主体が設置者であることが定められており、実際運用する校長ではなく設置者（市町村教育委員会）が条件整備を行うことが定められた。事務次官通知を見ると、学校評議員制度の設置のあり方については、①議論の際指摘された「学校や地域の実情に応じて柔軟な対応ができるよう」に必置ではないこと、②具体的なあり方は設置者が定めることが規定されている。また、類似した仕組みについては廃止、改正する必要はないことが定められているが、類似制度に対する教育委員会の対応については特に触れられていない。

設置形態については、①「学校ごとにおくもの」、②「一人一人がそれぞれの責任において意見を述べるもの」、③「一堂に会する機会の設定」の3点が定められている。

②については、小委員会での議論の際「イギリスの学校理事会のような制度が日本になじむか」、「多様な保護者の意向のどの部分を共通的な意向として把握するか」、「圧力団体になるのではないか」などの懸念が反映されたといえる。

2.2. 評議員制度の運営

学校評議員制度の運営については、①校長が意見を求めること、②意見を求める事項、③具体の運営方法等の三点について定められている。①については評議員に対する説明責任の確保が指摘されており、教育責任の共有化が期待されていることが指摘できる。制度の運用について「想定」されることについては触れられているが、この三点は共通して、「校長の学校運営に関する権限と責任を前提として」「校長自らが判断する」ことが強調されていることから、校長のリーダーシップなど資質力量によって制度の成果は異なるものと言える。また、地域住民や保護者の主体性は事務次官通知の内容では確保されていないことから、それらは校長の権限と責任と校長自身の判断に委ねられている。

2.3. 学校評議員の委嘱について

学校評議員制度の構成については、「教育に関する識見を有するもの」ということのみ指摘されており、答申同様、積極的な条件については具体的には述べられていない。しかし、消極的な条件については事務次官通知で述べられている、①児童生徒は想定していない、②教育委員、教育長その他の職員、そして16期答申で述べられている③教職員について委嘱は制度の趣旨とはなじまないと明記されている。委嘱の手続きや、身分の取り扱い、守秘義務、任期に関する規定は設置者が定めるよう述べられている。

(3) 法制化後～施行に至るまでの質疑

表2　国会での質疑内容（法制化～施行前）

	質　　問	回　　答
①第147回国会 衆議院文教・科学委員会 平成12年3月15日	制度化についての議論は十分になされたのか、早すぎるのではないか。（山元勉）	導入の趣旨、目的達成のための配慮を行う。十分に審議されたし、今後もフォローしていく。（中曽根大臣）
②第147回国会 衆議院文教・科学委員会 平成12年3月15日	校長の学校運営に支障・制約、目的から逸脱、有力者によって圧力団体貸し、学校運営が左右されるのではないか。（山元勉）	教育委員会に公平、公正性、透明性に配慮するよう指導を行う。（中曽根大臣）
③第147回国会 衆議院文教・科学委員会 平成12年3月15日	地域のネットワークが十分にできてない中で期待を込めて作られるのはわかるが①意見の偏り、②校長を縛るのではないか、③校長に都合のよい人が指名されないか、その点について文部科学省としてはどのようなことが課題としているのか？（山元勉）	教育委員会に公平、公正性、透明性に配慮するよう指導を行う。（中曽根大臣）
④第147回国会 衆議院文教・科学委員会 平成12年3月15日	イギリスの学校理事会のように歴史のある制度ではない、日本は単発的になる可能性があるので十分に今後議論してほしい。（山元勉）	

法制化後～施行までの期間の質疑の中で、②は政策形成過程についての質問がなされている。国会審議後、文部省等で行われた会議、検討については資料がなく、分析はできない。しかし今まで分析してきた議事録の中で、委嘱、人選等については意見が分かれることはなかったが、制度の性格、権限については常に意見が分かれていたため、十分に審議されたとは言いがたい。

7. おわりに

本研究は、中教審議事録（小委員会含む）及び国会審議の議事録を用いて、学校評議員制度の政策形成過程において議論された論点の整理を行い、政策形成過程における制度の理念、性格を明らかにすることを目的とするものであった。分析結果から、以下の諸点が指摘できる。

第一に、政策審議段階における学校評議員制度の制度理念は、地域住民、保護者の学校参画と、裁量が拡大される校長の支援の二点であった。しかし、地域住民、保護者の多様性、圧力的存在になる、従来日本には参加制度が整備されていなかったためそのような風土が醸成されていない、学校運営へ参加することによって学校教育に対する責任が拡大される点について地域住民・保護者の

理解を得ることは困難であるなどの懸念から、徐々に「参加」よりも「校長の支援」の意見が反映されている。

第二に、学校評議員制度の性格は、諸外国のようでなくとも、なんらかの形での合意形成、事項を限定しての意思決定などの意見も見られた。しかし、先ほど述べた「支援機関」の性格が強調されたと同様の理由と経緯で、イギリス等諸外国の参加制度と同様の合意形成機関、意思決定機関ではなく、助言、諮問機関的な性格が反映されている。このことは、学校評議会ではなく学校評議員と名称付けられたことからわかるように、組織ではなく個人であることを強調している点でもうかがえる。また、条件整備については、特に変化はなかったが、制度の性格・権限によっては法整備や人選（代表制の確保）などが異なっていただろう。

第三に、国会での質疑の内容が、文部事務次官通知や学校評議員制度を周知するためのパンフレットの中で明確化されているが、質疑によって性格や条件整備に特に変化は見られなかった。(たとえば、人選についての規定や法令への位置づけなど。)

しかし、小委員会の議事録を用いて分析した2点は最終的に意見が反映された中間報告、答申の「結果」から明らかになったものである。小委員会の議事録を見ればわかるように、制度の趣旨、性格、権限については、常に反対の意見が見られており、小委員会での合意形成がなされた様子は見られない。また、理念、性格・権限のほとんどが、参加、合意形成に消極的な意見が反映されている点も特徴といえる。この点に関しては、①消極的な意見をまとめた文部省事務局側の意図が反映されているのではないか、そして②学校に対して委譲する権限が、地域住民、保護者との意思決定を必要とするほど大きいものではなかった、という2点が考えられる。①については、参加について消極的な意見ばかりが反映された他に、学校評議員制度の名称は、それまでの審議の中では「協議会」「運営委員会」など組織として話が進められ、「評議」という言葉は全く出ていない中で、小委員会24回の事務局説明で発表されたものであった点からの予測である。今後は、学校評議員制度の政策形成に関わった中央教育審議会委員に対してアクター研究の手法を用いて意思決定の過程をさらに明らかにしていきたい。②については、今後の校長の裁量拡大に関する議事録の分析を行い、検討を試みていきたい。

最後に、2004年3月に出された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」において、地域運営学校（コミュニティ・スクール）の設立が提言され、同年6月の地方教育行政の組織運営に関する法律が改正され、同年9月から施行されるなど、急速に法制化が行われた。地域運営学校は、学校・保護者・地域住民からなる「学校運営協議会」が運営主体となる。地域運営学校の指定については、学校評議員制度の成果が高い学校など想定されているが全国一律に、学校評議員制度から、地域運営学校への移行することは意図されていない。

今後は、地域運営学校、学校運営協議会との関係性等にも視野を広げて、成果を明らかにしていきたい。

〈注〉

（1）佐貫　浩「II　1998年教育改革法と教育改革」『イギリスの教育改革と日本』高文研、2002年、18-30頁。

（2）中留武昭「伝統的学校経営と新しい学校経営との視座」『学校経営の改革戦略－日米の比較経営文化論－』、玉川大学出版部、1999年、61-81頁。

（3）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年。

（4）宮腰英一、大桃敏行、泉山靖人、大迫章史「学校評議員制度の導入に関する調査研究」日本教育制度学会第8回大会研究発表論文集、日本教育制度学会第8回準備委員会、2000年、107-124頁、赤星晋作・川島啓二　「学校評議員制度」『地方分権化における自律的学校経営の構築に関する総合的研究』平成12年度成果報告書、111-122頁、市川　哲「学校の自主性・自律性と学校評議員制度」『「学校の自主性自律性の確立」の課題と展望』、日本教育学会近畿地区研究会、2001年、7-20頁、喜多明人、内田塔子、安部芳恵、金炯旭、米村潤史、堀井雅道、大日方真史「学校評議員（もしくは類似）制度の現状と課題－「学校評議員（もしくは類似）制度の実施に関する学校調査」分析を通して」、2002年、日本教育学会第61回発表資料など。

（5）市川　哲「「学校の自主性・自律性」と学校評議員制度」『「学校の自主性・自律性の確立」の課題と展望－中間報告－』日本教育学会近畿地区研究会、2000年、9-14頁。

（6）前川喜平「文部省の政策形成過程」城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部、2002年、167-208頁。

（7）青木　栄一「政策形成過程における文部省・地方政府関係の変容—公立学校施設整備制度に着目して—」『教育制度学研究』第8号、2001年、120-134頁。

（8）中央教育審議会総会、今後の地方教育行政に関する小委員会議事録（第1回～第27回）については、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/index.htm#gijiroku　より引用。

（9）国会議事録については、http://kokkai.ndl.go.jp/ より引用。

The Study on Policy-Making Process of School Councilor System

Kazumi HIDAKA

This paper aims at clarifying the idea and character of the system in policy-making process through arrangement of the point of argument about which it argued by the time it was legislated from the suggestion stage of a policy about a school councilor system.

Our country where, as for the school councilor system, foundation was proposed in 1998 in the Central Council for Education reply "the state of future district educational administration" it is the system which regarded the participation to school management of a guardian as the first local resident.

As the method of research, the analysis framework of policy process was built and the analysis of the Central Council for Education minutes and the Diet Record with which it argued about foundation of a school councilor system from the set-up viewpoint was performed.

The following points became clear as a result of the analysis.

1. The system ideas of the school councilor system in a policy suggestion stage were school participation of a local resident and a guardian and support of the principal to whom discretion is expanded.
2. The opinion of foundation of a decision-making organization was considered in the policy formation process first half of a school councilor system.
3. Although the contents of a question in Parliament were clarified in the notice of Administrative Vice-Minister for Education, or in the pamphlet, any change wasn't made by the question.