

父母参加とイギリス学校理事会

——学校理事と校長らへのインタビューを通じて——

学校開発政策コース 葛 西 耕 介

Parental Participation and School Governing Body in England:

Parental Right to Participate or School Governance

Kosuke KASAI

The author argues that within two streams around the world regarding parental participation system school governing body in England is the system for school governance or school improvement, not for ensuring parental participation from the perspective of parental right/responsibility to education of his / her child. In order to clarify this, after giving a brief theoretical analysis the author describes the actual situation of school governing bodies through his interviews with governors and headteachers and his observation, raising the possibility of the Parents' Forum system in England as the system for parental participation and suggesting the development of the parental participation system in Japan.

目 次

1. はじめに
2. 学校理事会の制度的・理論的分析
3. 父母の学校参加諸制度のインタビュー調査による分析
 - A インタビューの概要と明らかにしたい事実
 - B 学校理事会における親という固有性の捨象と理事の専門化
 - C 父母会議を通じた親の教育要求の集約・反映の可能性
4. おわりに

1. はじめに——親の教育権という視点

今日、学校レベルでの父母¹⁾参加が国際的に制度化されている。わが国もそれらに相当の後れをとりながらも、学校運営協議会を制度化した（2004年）。この制度は、父母にその構成員となることを認める点で、学校への父母参加を部分的に実現しているものと評価できる。しかし、父母間での委員選挙の不在や親集団への委員による協議内容のフィードバックの不在といった点からは適切な代表性の担保に問題があるし、教育内容や方法といったいわゆる教育内の事項について父母が教育要求を出すこともこれへの学校による応答・協議を想定するものでもないため、父母参加

制度としては不十分なものとどまっている。この学校運営協議会のモデルの1つとして言及されるのが、長い歴史をもち現在では全公立学校に設置されているイギリス（England）の学校理事会（school governing body）である。

この点、学校への父母参加が肯定される原理的根拠を考えるに、それは親の教育権に他ならない。すなわち、公教育における親の位置は、学習主体である子どもへの教育義務・責任を優先的に行使する主体と理解される²⁾。そこから親には子どもの教育に関する諸権利が認められる。イギリスについてみると、「教育と訓練が効率的に提供され、かつ不合理な公的支出が回避される限りは、親の希望に合致して教育されなければならない」という一般原則の下、学校の選択さらに就学以外の教育形態の選択が認められ、また、選択した当該学校の教育内容について拒否権を行使できる場合がある³⁾。

そして、選択権・拒否権を超えた親の側からの学校・教師への積極的な教育要求権・参加権も、原理的にはこうした公教育における親の位置づけの延長線上に理解でき、したがって、父母参加制度は、親の教育権がその基礎に据えられていなければならないはずである。ただ、単純な選択権・拒否権とは異なり父母参加の難しい点は、個々の親が個別に学校に対して発言する権利——それは当然に認められるが——を超えて

当該学校のエ育全体に対して要求し応答を求める場合には、相互に異なる親のエ育要求が存在するのでそれらを父母間の選挙や協議を通じて取りまとめる必要があることである。また、そうした赤裸々で生のエ育要求を、専門家である校長や教師集団との応答を媒介とすることで集団化・組織化し、カリキュラムの形に編成していくプロセスが必要である⁴⁾。

では、イギリスの学校理事会は父母参加制度としてはどのように理解できるであろうか。この点、イギリスの場合、確かに、親には学校理事への被選出・被任命資格も認められており⁵⁾、また、父母による親理事(parent governor)の選挙を通じて親のエ育要求を集団化するプロセスもあることに着目すれば、親のエ育権の実現を図る父母参加制度だと理解する余地がある。窪田眞二の研究も、「集団としての父母のエ育権としての『学校運営参加に関する権利』という親のエ育権の観点から学校理事会を把握しようとしている⁶⁾。

しかし、制度的・理論的にみれば、本稿がすぐ後(第2章)で確認するように、学校理事会は人事や予算といったエ育行政事項に権限をもつのであってエ育内容に干渉することは禁じられている。また、学校理事会の目的や権限規定からは、地方エ育行政から切り離された学校経営を校長と役割を分担しながら担う自律的学校経営のガバナンスの機構であり、親理事を含む理事は住民など外部人材と並列的に学校経営の合理化・効率化のための手段に位置付けられているように解される。窪田の研究から時期が下るとはいえ、学校理事会を対象とする多くの研究も、学校理事会を自律的学校経営を担うための機関と位置付けた上で学校経営の合理性・効率性の視点から研究している⁷⁾。このように、学校理事会は親のエ育権を基礎とする父母参加制度であるとは評価できないというのが本稿の仮説的立場である。そして、これをインタビューによって実証的に基礎づけることが本稿の主題である。

窪田の研究は、学校経営の合理性・効率性の視点からの学校理事会研究へのアプローチ——学校経営の合理性・効率性の追究自体への懐疑の視点がここでは失われる——ではなく、父母参加は親のエ育権を基礎とするものであるとの原理的理解に基づく数少ない学校理事会研究である。そして、管見の限り、こうした親のエ育権との緊張関係を設定して学校理事会を分析し、また実際に観察・インタビューに基づく邦文での研究はこれの他にはないようである。本稿は、この点では窪田と同様の立脚点に立つことで学校理事会の意義や限界を分析する。しかし他方で、むしろ窪田と

は逆に学校理事会は親のエ育権に基づくものでないこと、さらに、父母の学校教育参加は学校理事会ではない他の制度に見出すことができることをインタビューを通じて実態調査から明らかにしたい。このことは、学校運営協議会制度を含むわが国の父母参加制度の展開に一定の示唆を提供するであろう。

2. 学校理事会の制度的・理論的分析

まず本章では、現在の学校理事会を制度的・理論的観点から簡潔に確認したい。

現在の学校理事会制度を歴史的にみた場合、かつて学校理事が素人理事(lay governor)と位置づけられていた時期とは異なり、学校理事の専門化が進められている時期にあると評価できる。その歴史を概観するに、地方自治体(Local Education Authority, LEA)にエ育行政権限を認める1944年法下では、学校理事会の設置も任命もLEAに委ねられ、理事の属性代表制も規定されていなかった(18条)。学校理事会を設置する学校は少数であり、校長人事はLEAに、カリキュラム編成は校長に権限があり、予算もLEAから委譲されるところとしても理事会にではなく校長に委譲された。

それに対して、テラーレポート(1977年)は、学校理事会の全学校への設置を提起し、直接参加を通して諸属性間の利害対立の統合を図ろうとした。1960年代の参加を求める運動などによって理事会の設置数は増え、親や教師の代表も任命され、こうした動きを反映して、公立学校の設置・管理を行うのはLEAであるとの建前は維持したまま、特定の事項についての権限を理事会に、日常的な学校運営を校長に認めた。理事会の構成については、①LEA、②親、③校長・教師、④住民の、四者均等分有原則(four equal share principle)を採った。この原則からは、LEAは依然として劣位には置かれず影響力を行使し、他方、親という属性に配慮が払われ、また教師は学校運営上理事になることが必須と位置づけられた⁸⁾。同時に、国家による競争市場形成も阻まれていた。

しかし、こうした考え方はサッチャー政権には採用されなかった。市場的競争的自由による社会統合を図る諸政策の下では、親のエ育権についてはその組織化・集団化は目指されず個人的な学校選択権として位置づけられた。1980年代のエ育法制を通じてLEAの権限を弱める自律的学校経営が進められ、自律的学校経営を担う学校理事会への父母の参加権を規定し、LEAによる親理事の任命権を奪い、またLEA任命理

事が多数を占めさせない法制が作られた。そして、LEAという行政機構による専門職支配を打破するものとして素人理事が語られた⁹⁾。

その後の労働党政権においては、自治体から各学校に権限を委譲するという方向は維持されるが、労働党政権での1998年水準枠組み法を準備した白書は、学校とコミュニティとのつながりを強めるために親理事を増やすとし、また学力向上と目標達成への監視の戦略をもつべきだとした。そうして、連立政権下の2009年白書は簡素化と合理化や理事のスキル監査をいう。学校理事会を合理的・効率的な学校経営の機構とし、学校理事には素人ではなくそれを担うに足る専門的な知識やスキルを求めるという位置づけは、その後の政権においても基本的に維持・継承されている¹⁰⁾。

このような現在の学校理事会は、制度的・理論的に分析する限り、親の教育権を基礎に置きそれを集団化したものとも、それを指向するものとも評価できない。なぜなら、第1に、学校理事会は、学校予算配分の承認や校長の選考・任命などいわゆる教育外的事項について、少なくとも形式的には、決定権限をもっているが、親の教育権の中身そのものであり教育要求の対象である教育内容などいわゆる教育内的事項については扱えないからである¹¹⁾。

第2に、学校理事会の目的は当該校に在籍する子どもの具体的な要求というよりも学力向上だと明確に規定され、そのために学校・校長を監督するものとされており、さらにそうした学校理事会がOFSTEDによってチェックを受けるガバナンスの体系に組み込まれているからである。すなわち、理事会の目的については、「理事会は、当該学校の学力の向上を目的として学校を運営するものとする」(Education Act 2002, S21(2))と規定され、学校理事会の中核的機能として、①学校のビジョン・エートス・戦略的な方向付けの明確さを確保すること、②その学校と生徒の学力および教師の業績管理について校長に説明責任を果たさせること、③その学校の財政的効果を監督しお金がうまく使われていることを保障すること、が規定されている¹²⁾。そして、OFSTEDの査察はリーダーシップと運営に関する事項も対象とし、そこでは学校のガバナンスの質、すなわち学校理事会のあり方がチェックされる。こうした監視の連鎖の中では、学校理事会は当該学校の具体的な親の教育要求に応えるというよりも、中央政府に代替して学校を監督するというガバナンスの機構と評価できよう。

第3に、親の教育権の組織化のプロセスが制度的に

不在であるからである。すなわち、現行法では、親の選挙はされるものの、選出された親理事は選出母体を代表するものではないことが規定され、選挙を通じての親集団の意思の学校経営への反映よりも親集団の意思の統合が意図されている。また、学校理事会の構成の点では、父母参加という観点からは親の教育要求を受けとめ、しかも、教育専門家としてこれを高めて応答する主体として重要な教師を代表する理事は1名に限定され、むしろ、親や教師以外の自治体が選考する1名の理事(local authority governor)や、理事会が追加で選考する理事(co-opted governor)の方が高い割合を占めている¹³⁾。

このようにして、かつて、専門職の権限を打破する素人であることが強調された理事は、近年、急速にその専門化が進められている。そして、このような理事によって、親の教育要求を反映する父母参加制度とは異なるガバナンスの機構としての学校理事会が機能していると分析できる。

3. 父母の学校参加諸制度のインタビュー調査による分析

前章では、制度的・理論的にみた場合、学校理事会は親の教育権を基礎とするものでも、まして親の教育権を集団化・組織化して学校に父母の意思を提示・要求し学校がそれに何らかの応答をするものでもなく、父母参加制度であるとは評価できないことをみてきた。ただ、制度運用の実態やそこに携わる当事者の意識はこうした制度的・理論的分析による評価とは、相対的に異なろう。そして、そうした制度運用の実態や当事者の意識からみると、学校理事会を親の教育権の組織化としての父母参加制度であると評価できることもありうる。そこで、本章ではインタビュー調査を通じて親の教育権という視角からみた学校理事会の実態を明らかにしたい。さらには、学校理事会とは別の父母の学校参加制度の存在についても論じたい。

A インタビューの概要と明らかにしたい事実

筆者はこうした目的から、これまでロンドン内の7校の理事会ないしその下にある委員会を傍聴し学校理事会の実情の把握に努めるとともに、電子メールによって問題関心と質問項目を事前に示したうえで15人程度の学校理事と校長とにインタビューをしてきた。さらに、事後に電子メールによって追加的な回答を得た場合もある。その際、イギリスの公立学校類型の多

様性に対応してインタビュー対象校を選び、普遍性のある把握に努めた¹⁴⁾。この点、学校理事会における親の教育意思・教育要求の実現を主題とするこの調査では、親理事をインタビューにするのが適切だとも思われるが、学校理事会を主宰し当該理事会の実情を最もよく知る立場にある理事会議長（chair of governors）と日常的な学校経営に責任を負い理事会においても重要な役割を果たす校長へのインタビューが、学校理事会の実態を包括的に把握しそこにおける親理事の位置ないし親の教育権という観念の存否を理解するには適切だと考えた。

先にも述べたように、本稿で明らかにしたいのは、第1に、学校理事会が親の教育権を基礎とし、またこれを組織化する制度であると評価できる実態があるかどうかである。この点を明らかにするために、インタビューでは、親理事が理事に就任する際の意図、理事会側が親理事をリクルートする際に重視すること、理事の委員会所属を決定する際の基準、会議における親理事とその他の属性から来る理事との対立の有無及びその内容、学校理事会において親の意思を集約したり親の意思を住民の意思に優位して反映させたりする意識や工夫の有無などを問うた。

第2に、学校理事会が親の教育権を基礎とする制度ではないとした場合、親の教育意思・教育要求が学校レベルでどのような方法で吸い上げられているのかを明らかにするために、学校理事会制度とは別の親の集団的教育要求を反映する仕組みの有無や当該制度の活動内容・実態および学校理事会との関係性を問うた。

以下の各節では、これらの問いへのインタビューの応答をみていく。

B 学校理事会における親という固有性の捨象と理事の専門化

結論的に言って、インタビューでは、学校理事会が親の教育権を基礎とし、またこれを組織化する制度であると評価できる実態は聞き出せなかった。これを、親という属性・代表性に着目されるべきタイミングである学校理事に就く段階や理事会での役割分担・委員会所属の決定の段階と、理事会での議論の段階との2つに分けてみる。

(1) 理事就任および役割分担を決定する段階における親の属性との切断

まず、理事となる動機をみてみたい。この点、学校理事会が親の教育権を基礎としており親という固有性・属性にこだわる制度であるならば、親理事が理事

となる動機としては、親代表としての、他でもない親固有の意見を反映させるという動機が語られてよいはずである。しかし、インタビューにおいては、理事に就く動機が利他的・奉仕的理由のほか自分自身のキャリアのためなど多様であることが語られる一方で、親の教育権という視点を明確に押し出す返答は得られなかった。

次の回答からは、理事となる際の動機の幅広さが分かる。

「〔理事は〕とても責任のある地位です。なぜ理事になるのでしょうか。多くの方は『何かお返しをしたいから』と言います。また『教育に興味があるから』と言います。そして彼（女）らは教育や教育の水準や若い人たちの将来について気にかけているから理事になります。〔ローマカソリックの〕この学校のファウンデーション理事の場合には、神に仕え教会を代表しエートスとミッションを維持します。また、コミュニティサービスをするために理事を派遣する会社が存在することもあります。理事になることは、コミュニティサービス、社会サービスの1つの形態とみなされているので、履歴書においてとても良いものと評価されます。若い専門職の人や、まだキャリア形成途上にある人々にとっては、特にカレッジに理事として勤めることは、企業運営の経験を与え意思決定の経験を与え、彼（女）らは経営計画・戦略・会計マネジメント・建築プロジェクトに至るまでたくさんの経験が得られます。また退職した人にとっては、有意義なボランティア目的だといえます。」(Ms E. L.¹⁵⁾)

このように理事に就く動機は多様であるが、その中で特に多く聞かれたのは以下のような利他的・奉仕的動機である。そして、それは自発的な理事就任の場合も他者からの就任依頼を受け入れる場合も同様である。

「それぞれが理事になりたいと思う個人的な動機をおそらくもっていますが、最も共通するのは、コミュニティを、特に学校とその子どもを、助けたいと思っていますことです。」(Mr N. N.¹⁶⁾)

「この国には人々がコミュニティ活動をボランティアで行う強い伝統があります。金銭は支払われません。コミュニティグループやチャリティやボランティアの強い伝統です。そして、私にとってこれ〔理事就任〕はそういった伝統の一部なのです。」(Mr P. C.¹⁷⁾)

こうした奉仕的動機で理事に就く傾向は、カトリックであれ英国国教会であれ、教会学校で強い。こうした学校では、地域や保護者と学校との日常的なつながりが強いので学校への支援も得られやすく、学校理事となる動機にもなるのである。

この点、理事になる動機はこうした奉仕的理由ばかりではない。自分自身のキャリアといういわば利己的な動機によって学校理事になる人の存在もしばしば語られる。

「若い人は、〔学校理事の経験が〕履歴書に書かれたら評価されます。ボランティアをやったことは助けになります。雇用者がそれを評価します。そして、今日では、〔法整備によって〕仕事の休暇も得られます。」(前掲, Mr P. C.)

しかし、そういったいわば利己的な動機を言う場合にも、親の教育権——そこまで概念化されていない言葉であったとしても——という視点が理事に就く動機として語られることはなかった。

ところで、理事の就任の段階において、親理事の空席を超える数の立候補者が出た場合、親理事選挙が行われる。この親を代表する親理事の選挙は、仮に学校理事会が親の教育要求を反映する場であるとすれば親がその教育要求・意思を反映する数少ない機会として重要である。しかし、インタビューにおいては次のように選挙を行うこと自体が少なく、行われても投票率が低いという実態が多く語られた。このことも、学校理事会における親の教育権という基礎の希薄さを傍証している。

「よくあるのは〔1つの空席に対し〕1人が自動的に理事になることです。…〔選挙が行われるのは〕稀です。」(Mr P. G.¹⁸⁾)

「〔私の学校には〕270人以上の生徒がいます。兄弟の生徒もいますが、私が22人の投票を得てトップでした。」(Mr R. W.¹⁹⁾)

「〔私の学校には〕1700の家族がいますが、30人の親が投票した者が当選しました。」(Mr H. J.²⁰⁾)

このように自発的に就く者が少なく理事のなり手がいない場合には、理事会あるいは学校側から理事をリクルートする必要がある。この場合にも、親の意思を代表する者だからこそ親理事に就いてもらうというよりも、次のように学校経営に専門的な力を発揮できるかどうか、スキルを要しているか否かが重視されている。

「2人の親の出席率が悪いです。〔親理事の〕選抜の実際は、時間を費やせる親を校長が探してい

ます。……割ける時間が本当の問題です。私たちは良い親をもっています。しかし、その選抜のプロセスはあまり民主主義的ではないといえます。」(前掲, Mr P. C.)

「現在の私の理事会での困難についてですが、私は親ではない地元住人を得たいのです。コミュニティ理事です。親になる前の人で、若くまだ子どものいない人です。地元または都市で働いていて、彼(女)のスキルはとても価値があります。私たちは、彼(女)らのリクルートに困難を抱えています。……学校に〔会議以外で〕訪れてくれる理事が必要です。多くの理事は〔学校に〕来ません。」(Mr R. H.²¹⁾)

こうした専門的スキルの有無は、理事をリクルートする段階のみだけではなく、委員会への所属の決定や議長の選出の段階にも重視される。学校理事会が親固有の意思・要求といった属性を重視するのであれば、委員会所属の決定においても属性に配慮されるはずである。しかし、そうした属性は重視されていない。

「〔委員会所属の決定要素は〕1つにはスキルです。そして、その委員会へ所属する本人の意思です。……私たち〔理事〕は会議に出るだけでは理事会の仕事ができません。なぜなら、教師や不動産業者の人と密接に働く必要があるからです。だから私たちは専門家で構成されている委員会が必要です。……〔理事の〕人々のスキルと経験と使える時間をみます。たとえば〔この理事会の〕副議長はもう退職しているので私より時間があります。だから彼女は時間を使うことに関わるのが可能です。」(Mr D. W.²²⁾)

このように、学校理事に就く段階や理事会での役割分担・委員会所属の決定の段階において、親の教育権は意識されておらず、親の多数の意思の反映というよりもむしろ理事の専門性・スキルが重視されていることが語られた。

(2) 議論の段階における親の属性の切断

次に、理事会での議論の段階における親の教育権への着目の有無をみていく。この点、インタビューでは、親理事として理事となったとしても、いったん理事に就任した後は審議その他において親代表として行動することが期待されているわけではなく、親固有の利益の擁護や親という属性の貫徹は予定されていないことが語られた。しかも、学校理事が集団的な親の教育意思に基づくことは意識的に排除されていることが数人から示された。たとえば次の回答は、選任の際の当

該理事の属性（出身母体＝親集団）が、議論の際に切斷されることを明確に意識している。これは、政府のガイドラインの立場でもある。

「実際には、教師であれ、ファウンデーション、親、自治体代表であれ、どこから任命されても、それはあまり大事ではありません。いったん任命された人は誰でも、その学校に責任を負います。親に報告するものではありません。……親から選出されたとしても、親の代表として選ばれるのではないのです。理事になるために親から選出され、いったん理事会に入れば、親に対してではなく学校に対して責任を負うのであって、他の親に責任を負うではありません。」（前掲，Mr R. W.）

「〔親理事である〕彼女は親によって選挙で選ばれました。〔しかし〕命令委任（mandate）で来る理事はいません。何かの団体を代表する者として来るではありません。親の視点をもっている何者かとして自分自身の権利で来るのです。」（前掲，Ms E. L.）

「親理事はその個人的見解のみを反映するべきではなく親の集団的な見解を反映するべきだという考えは正しくありません。理事は、他の者が決めた通りに投票しなければならないという代表者ではありません。ただそれでも、親理事は少なくとも数人の親の見解を代表することができることは望まれますが。」（前掲，Mr N. N.）

そして、そのようにして、理事は選出母体と切り離されているので、理事会での議論においては、親理事とそれ以外を代表する理事との間の属性の違いに基づく対立はないとされ、対立があるとすれば理事の有する専門性にに基づくものとされる。

「その人がどの属性を代表する理事なのかを、理事が実際に行っている貢献のみから見分けるのはほぼ不可能です。〔各属性の理事間に〕対立がないのは明らかです。」（前掲，Mr N. N.）

「異なる属性という意味での対立はありませんが、どの組織でもそうであるように、異なる考えがその専門性に基づいて提示されます。」（Ms J. M.^{23）}

このように、理事会における議論の段階においても、やはり、親という属性、親固有の利益・権利は重視されていないのである。

(3) 小括——属性の捨象と理事の専門化——

以上のインタビューを踏まえ、学校理事会について親の教育権とのかかわりで若干の考察を行いたい。

第1に、繰り返しになるが、理事へのリクルートや

委員会所属・役割分担を決する段階でも理事会での議論の段階でも、親という属性や代表性ではなく、むしろ専門的知識やスキルの有無が重視されており、したがって、学校理事会の基礎に親の教育権は据えられていないということが分かる。

この点、理事会に親の意思が反映されることは望ましいとは理事らに認識され、親の考えを部分的にでも聞き取らせるための親の声を集約する理事らの努力が学校理事会制度の外で存在している事実があった。しかし、それは、制度が本来的に目的とする固有のものというよりも、制度が親に対して超然とならないよう要請される事実上のものであると評価できよう。

「理事会の前後に親の会議はありませんが、他の親との一般的なコミュニケーションは校庭や学校外で行われますので、諸見解は考慮され理事会に提示されます。」（前掲，Ms J. M.）

「私は理事に他の親に話しかけることを期待します。校門で子どもを迎えに来るときに行うことは簡単です。……〔親によって〕はっきりと示されていない意見を収集することは難しいことです。私たちができることは、理事に対して自分の周囲の人の意見を聞いてくれと頼むことです。しかし、〔理事が親の声を集約する〕正式なプロセスはありません。」（前掲，Mr R. H.）

第2に、第2章でみた通り、政府は理事会の合理化と理事の専門化を進めているが、インタビューからは現場レベルでも効率的・専門的に学校経営を行うための財政・人的資源・国の学力政策などに関する知識・経験・スキルをもった理事のリクルート・養成という理事の専門化が進んでいる実態が確認できる。そうして、学校理事会を親の教育権に基づく参加を保障する制度というよりもガバナンス確保の制度であるとするこうした政府の政策は、現場レベルに浸透している。たとえば、次の回答は政府の示す理事会制度の理事による正確な理解を示している。

「私にとって理事会の目的は、学校ができるベストを提供することと、学校に来る全生徒が素晴らしい（outstanding^{24）}教育を得ることの確保です。その評価を得るために、私たちの仕事は学校がそういった教育を実施することを確保することです。そのための資源を得て、正しいリーダーシップを得て、校長に説明責任を果たさせることです。」（前掲，Mr P. G.）

そして、親——通常、素人であるが——という属性を重視しないというこうした専門化——それはしばし

ば政府の政策を適切・効果的に実施する専門性である——の進行は、政府の政策のストレートな貫徹を可能にしている。ここでは次の回答にみられるように、各学校による親への直接的な応答責任と中央政府を代表するOFSTEDへの間接的な説明責任とが厳然とは区別されず、親への説明責任はOFSTEDを通じて果たすものと認識されているようにもみえる。

「理事会はOFSTEDに対してだけ説明責任を負っているのではないと思います。それは、一理事会として私たち自身に説明責任を負っています。もし私たちがそれを正しく果たすならば、私たちの理事としての役割は、最終的には、子どもたちと親と地域コミュニティに説明責任を果たすことです。それは、正しいバランスの理解の問題です。」(前掲, Ms J. M.)

こうして、かつてテラーレポートでは属性を代表するものとして、またサッチャー政権下で素人理事として位置づけられていた理事は、学校経営に必要な各専門性の供給者へと性質を変えてきている。学校理事会制度において各属性から理事を出す意味は、複数の視点の提供という程度の意味に過ぎない。親理事も、教育権の主体というよりも高いスキルを有するボランティアの供給源として位置づけられているのである。

しかし、第3に、属性よりも専門性を重視したこうした理事の位置づけは、スキルをもった者を理事ヘリクルートすることが困難であるなど政府の政策についていけない実態を生んでいる。たとえば、議長は膨大な時間をその専門的知識と・技能の無償での提供のために費やすが、それは相当に困難な仕事である。

「いくつかの学校は理事を充足するのに苦労し、ましてや、必要な技能をもつ理事の充足であればなおさらです。」「〔議長である〕私は平均して週に5〜7時間働きます。また10〜12時間のこともあります。……〔それにもかかわらず〕政府は理事の人数を〔より少ない〕7人にしようとしています。7人になると忙しくなります。それは、週2〜3日を要する仕事であり、被雇用者には務まらないことを意味します。……〔政府の期待と理事の実態とに〕大きなミスマッチがあります。政府は、理事にプロフェッショナルになってほしい、ビジネスの人々になってほしい。〔しかし〕誰がそれをできるのでしょうか。」(前掲, Mr R. W.)

さらには、こうした制度は、この制度の持続可能性自体を疑わせている実態もみえてくる。

「私は、私たちの制度が持続可能かどうか分かり

ません。莫大な時間を費やします。……議長や副議長は新しいグラウンドの整備のような特別な取り組みに積極的な役割を果たします。私は昨年おそらく500時間を費やしました。なぜなら、理事の同僚の助けを借りながらも、〔議長である〕私だけが扱う必要のある特定の事項があるからです。」(前掲, Mr D. W.)

こうした理事の専門性の重視、専門的知識・スキルをもった者による無償奉仕への依存は、学校理事会制度の維持に困難をもたらしていることが語られたのはわが国の制度設計にとって示唆的である。

このようにインタビューからみえてくる学校理事会の実情は、先に示した制度的・理論的分析と符号し、親の教育意思・要求を実現するための親の教育権の組織化の機構ではなく、むしろ効率的な経営を担うガバナンスの機構であるといえる。

C 父母会議を通じた親の教育要求の集約・反映の可能性

では、学校理事会の他に、親固有の集团的・集合的な意思を各学校に反映する仕組みは存在しないのだろうか。存在するのならば、イギリスでは父母の教育意思・教育要求はどのように学校に反映されているのだろうか。この点、イギリスの学校には、学校によって多様ではあるが、PTAや父母会議が存在する。そこで、インタビューでの応答からその断面を簡単に検討したい。

(1) PTA

まず学校毎の父母が集う組織としてPTA (Parent Teachers Association) やPTFA (Parents, Teachers and Friends Association) がある。これは次のような組織である。

「〔PTAは〕学校の制服を売ったり夏祭りやコンサートを行ったりして資金を集めます。私の学校では、年間2万ポンドを集めます。」(前掲, Mr R. W.)

「私たちはフレンズ〔Friends of X school〕をもっており、それは資金集めの活動を組織します。ケーキを作って売ります。学校の収入にとってはとても重要です。親が修学旅行にお金を払う余裕がない生徒のためにお金を積み立てたり、グラウンドの特定の設備を購入したりします。」(前掲, Mr D. W.)

こうしたPTAやPTFAは学校によって多様であるが、その活動は父母の声を収集・集約し学校に反映させるというよりも、学校の資金集めである。自律的学

校経営の下、各学校が競争関係に置かれ収入と支出についての“自由”と責任を委ねられている制度下においては、父母によるこうした資金面での学校支援活動が重要な役割を果たすことになる。

(2) 父母会議の積極性

次に、これらとは別に、また、父母参加制度を論じる本稿にとって重要な制度として父母会議 (Parents' Forum, Parents Council) がある。政府のガイドラインによれば、父母会議とは、「親の組織であり、親を代表し、また学校の支援をする親によって運営される組織である」とされ、「親がまとまり、考えを共有し、その見解を学校の校長や理事会に提出する素晴らしい場を提供できる」と説明されている。そして、それぞれの父母会議は学校の性質によって異なって展開しているものの、第1に、所有と参加の文化を醸成しながら、親に発言権を与えたり決定への積極的な参加を増大させたりすること、第2に生徒の学びを支援・促進し変化をもたらすために学校と親との間のパートナーシップを発展させること、という2つの目的に資するとされる²⁵⁾。

この父母会議について着目できる点として第1に、学校理事会が人事・予算といった教育行政的事項を対象とするのとは異なり、父母会議はカリキュラムを含めた事項について親の教育意思・要求を議論する場となっていることである。そして、こうした父母会議は、学校理事会がフォーマルな決定権限をもっているのに対して、比較的インフォーマルな協議組織として学校毎に多様な運営がされている。たとえば、父母会議は次のような制度として理事らに認識され、また機能している。

「私たちはPTAと父母会議〔Parents' Forum〕をもっています。前者は学校の諸活動を支援し、後者は学校のあらゆる問題について親が意見を表明するための組織です。」(前掲, Mr N.N.)

「私たちは、父母会議〔Parents' Forum〕というものをもっています。〔校長である〕私や上級職員に意見を出す機会となっています。カリキュラム、学校給食、制服、学校カレンダー、プログラムなどどんな事項でもいいです。毎学期あります。そして議論します。親が議論したい項目を選びます。1人の親がそれらについての親の声を集めます。そして、親集団と幅広い事項について議論します。」(Mr P. M.²⁶⁾)

このように、教育内容そのものをも議論の対象とし、しかも、父母だけの議論に終わらず、学校(教

師・校長)とも議論をするという点——これらは父母参加の実効性を確保する必須の条件であるが——に着目できる²⁷⁾。

第2に、父母会議と学校理事会との間には、理事や校長を通じてつながりがあることである。政府のガイドラインも、「父母会議は、個人としてというよりも集団としての親に、学校そして学校理事会へのフィードバックをする明確なルートを提供する」(傍点は引用者)²⁸⁾とするが、この父母会議と学校理事会とのつながりについてはインタビューでも語られた。

「私たちは父母会議 (Parent Association) をもっています。親だけに開かれているのではなく、学校の福祉に関心をもっている人に開かれています。……特定の問題について議論するために会うわけではありません。ましてや、会議後に理事会に報告する必要もありません。しかし、理事会の周辺で父母会議を運営しています。だから彼(女)ら〔親理事〕は親の感情を把握し、理事会にもってきます。」(Mr J. W.²⁹⁾)

「私たちは、父母会議 (Parents' Forum) をもっており、親は学校についての諸問題を提示することができ、そのフォーラムの議長は、校長そして理事らにフィードバックします。」(前掲, Mr N.N.)

他方で、私立学校の校長からは、このように校長が父母の声を集約し理事に伝えるのは、私立学校の特徴だとも語られた。

「私の仕事は、校長として理事会に出席するのですが、理事が幅広い物事についての親の考えを知ること確保するのが私の仕事です。校長が親の考えを把握し理事にそれを伝えるのは、私立学校に特有のことです。」(前掲, Mr P. M.)

父母会議が実際どのような事項をどのように議論しどこまで父母の声を集約・組織化しているのか、そして、校長や理事会はどの程度それに応答しているのか、私立学校の特徴はどこまで固有のものなのかなどについては、追加の調査を要しよう。しかし、この父母会議は親の教育権に基づいて親の集団的な意思を形成し学校経営に反映させる可能性をもつ父母参加制度であると評価できる可能性がある。さらに、これと学校理事会とをリンクさせることによって親の固有の意思が反映されない学校理事会を親の集会的意思を反映させる場となることもありうるようにも思われる。

4. おわりに——学校理事会の位置づけ

本稿は、親の教育権、その集団化・組織化という視点から父母参加制度を理解し、学校理事会の父母参加諸制度の中での相対的位置づけを探ってきた。そうして、学校理事会は親の教育権の組織化の機構ではないこと、また、親の教育権の組織化としての父母参加という点ではむしろ父母会議にその可能性があることを示してきた。ここであらためて、イギリスの父母参加と学校理事会の位置づけを整理し、加えて日本の学校への父母参加制度への若干の示唆の提示を試みたい。

イギリスの父母の教育参加制度としては、各学校レベルに学校理事会と父母会議とがある。そのうち学校理事会は教育行政の系に位置づく制度として、父母会議は教育の系に位置づく制度として理解できる。すなわち、前者では、本稿でみてきた通り、親理事であっても親固有の利益・属性は考慮されず経営・監督の専門性をもつ者として振る舞うことが期待されるのに対して、後者では親こそが中心となり子の教育権を担う親という立場から生の意見・要求を出す場となっている。前者は学校のガバナンスを担う決定機関であるのに対して、後者は権限が必ずしも明らかではない、しかしそれだけに柔軟な運営が可能な親と学校との協議組織である。このように、学校理事会は、父母参加制度と理解するならば、学校教育参加というよりも、教育機関である学校レベルにありながら人事・予算など教育行政事項を決する教育行政参加として理解できる。

この学校レベルでの教育行政機構としての学校理事会は、自治体レベルの教育行政参加制度に連ねて理解できる。すなわち、地方議会とは別に自治体ごとに義務的に設置され各学校への教育予算配分を決する学校フォーラム (Schools Forum) や、自治体の教育行政について審議・議決する地方議会の評価精査委員会 (Overview and Scrutiny Committee on Children's Services) といった教育行政機関には、学校理事会を基礎として父母が選出され参加する。そして、これらの教育行政参加においても、学校理事会同様、親という属性はやはり重視されていない³⁰⁾。

こうして学校理事会を教育行政の系に位置付けてガバナンスの制度と理解すると、学校理事に学校経営のスキル・専門性が求められるのは理にかなっているともいえる。従来の地方自治体による直接のサービス供給とは異なり、現在では現場レベルへの権限移譲によって独立性をもった機構 (Quango) によるサービ

ス供給が主流となっている。その典型としての学校理事会は、アカデミー、フリースクールといった公設民営的なものの広がりの中で役割が大きくなってきている。こうして専門性を担う主体は教育機関・教育行政機関の職員ではなくボランティアな個人としての学校理事となる。担い手が変わることによってその専門性の内実も当然に変わっている。サービス供給を現場レベルに委ね行政の責任を解除する仕組みの下では、教育保障は直接には行政の責任ではないため、権利 (親の教育権) という構成はなじみにくくなる。責任は各学校ないし各人が甘受することになる。

こうした学校理事会に対して、教育の系に位置づく制度である父母会議の固有性、父母参加制度としての意味は大きいであろう。子に願いをもち人生的責任を負う親の固有性に配慮され教育権が保障されるためには、その親の声を直接に受け止め応答する教師の固有の役割が対になって必要になる。

こうしたイギリスの父母参加制度への評価からわが国の父母参加制度への若干の示唆を引き出すことができよう。わが国は教育委員会とその学校管理権の維持によって学校運営協議会への権限委譲が少ないのが学校理事会との基本的な差異である。しかし、本稿冒頭で述べた課題がありながらも、人的・物的基盤を保障し“自律的”である各学校を主体とした学校間競争市場を抑制するといった条件整備主体としての教育行政機関の積極的役割が維持され、それと人事への意見反映や教育課程への審議といった父母の参加を両立しているともいえる。ここからさらにイギリス型学校理事会に進むか否かの検討にあたっては、少なくとも、教育行政職員の専門性・役割に頼らずに学校経営が可能なのかの問題、また、父母の意思はいわゆる教育内の事項・外的事項にわたって適切に反映されるかの問題をクリアする必要がある。後者については、多くの学校に組織されクラス単位での代表性がある程度確保され非定型で活用の仕方のあるPTAの積極的意味を考えさせられる。

本稿の課題として、本格的には扱えなかった父母会議の親の教育権を基礎に据えた父母参加制度としての可能性の探求がある。日本のPTAや諸外国の参加制度とも比較しつつ、理論的かつ実証的な分析に関心をもっていきたい。

注

- 1) 教育権という講学上の概念を出す場合、歴史的には「親」が馴染むが、本稿では「父母」と「親」とに語感以上の区別を与えていない。また、これらを「保護者」に置き換えることを排除しないのも当然である。
- 2) たとえば、子どもの権利条約18条、国際人権規約18条4項、同A規約13条3項。OECD教育研究革新センター（中嶋博他訳）『親の学校参加—良きパートナーとして』学文社、1998、p.20以下も、親の教育権から参加をいう。
- 3) Education Act 1996, S9, S7. 宗教教育につき、School Standards and Framework Act 1998, S71. 性教育につきEducation Act 1996, S405.
- 4) こうした学校の経営責任を行政に担保させつつ、そこに比較的丁寧な親の教育権の集団化・組織化を通じて父母の参加保障を図る制度は、典型的にはドイツに見出せる。たとえば、結城忠『教育の自治・分権と学校法制』東信堂、2009、p.277以下。
- 5) The School Governance (Constitution) (England) Regulations 2012, SCHEDULE 1.
- 6) 窪田眞二『父母の教育権研究—イギリスの父母の学校選択と学校参加』亜紀書房、1993、p.6、180、295.
- 7) イギリスでの学校理事会研究は学校改善（school improvement）——学力・素行などの向上——に対する効果の有無とその内容の研究が中心である。邦文でのレビューとして、末松裕基「イギリスにおける学校経営参加制度の到達点と課題」『日本学習社会学会年報』第8号、2012、がある。
- 8) 以上、Department of Education and Science et Welsh Office, *A New Partnership for Our Schools*, 1977, p.24, 27, 41, を参照。
- 9) 佐貫浩『イギリスの教育改革と日本』高文研、2002、および、大田直子『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』世織書房、2010、を参照。
- 10) The Secretary of State for Education and Employment, *White Paper: Excellence in Schools*, 1997, p.68, Department for Children, Schools and Families, *Your child, Your schools, Our Future: Building a 21st Century Schools System*, 2009, p.93.
- 11) 人事・予算・カリキュラムについての学校理事会の権限については、拙稿「イギリスの学校経営における学校理事会の機能と役割」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51号、2011、で検討した。
- 12) 以上、Department for Education, *Governors' Handbook: For Governors in Maintained Schools, Academies and Free Schools*, 2015、および、同、*The Constitution of Governing Bodies of Maintained Schools: Statutory Guidance for Governing Bodies of Maintained Schools and Local Authorities in England*, 2015、を参照。
- 13) 現在、専門化の動きの中で、小さい理事会こそが団結しダイナミックであり決断力があるとしてそのサイズの縮小が推奨されている。すなわち、学校理事は最低7人で足り、父母から選挙で選出される親理事が最低2人、校長も構成員となり、それとは別に教職員から選挙で選出される教職員理事（staff governor）が1人、自治体選考理事が1人、理事会選考理事は全体の3分の1以下とされている。
- 14) 傍聴の対象は、幼児学校（Infants' school）、初等学校、中等学校、特別支援学校（Special school）を含む4理事会、3委員会である。インタビューは、これに加えてシックスフォームカレッジも含んでいる。傍聴に基づく学校理事会の実態については、拙稿「学校と教育行政への父母参加制度の日英比較——イギリスの学校理事会と学校フォーラムの観察を通じて——」東京大学大学院教育学研究科附属学校教育高度化センター『研究紀要』第1号、2015、を参照。
- 15) シックスフォームカレッジ。クラーク（clerk. 学校理事会に出席し、法的助言をしたり、議事録を録ったりする職）。2014年10月16日。以下でその発言を引用するインタビューーからは、その発言の論文への引用と氏名等の記載の許可を得ているが、以下では、氏名はイニシャルで表記するに留める。また、日本語訳に当たっては直訳を心掛けたが、インタビューーの発言の趣旨を歪めない限りで読みやすいよう補った箇所がある。
- 16) 初等学校。理事会議長。2014年10月13日。メールにて回答。
- 17) カトリック系初等学校。理事会議長。2014年10月11日。
- 18) カトリック系初等学校。理事会議長。2014年10月10日。
- 19) 幼児学校。理事会議長。他の学校でクラークも務める。2014年10月14日。
- 20) 初等中等学校。副校長。2011年12月7日。
- 21) 初等学校。理事会議長。2014年10月11日。
- 22) 初等学校。理事会議長。2014年10月11日。
- 23) 初等学校。親理事。2014年10月9日。メールにて回答。
- 24) OFSTEDの与える4段階の評価のうち、最上位の評価を指す。
- 25) Department for Children, Schools and Families, *Setting up a Parent Council*, 2007, p.2. なお、現在では廃止された父母の年次会議（Annual parents' meetings）は、親の教育要求の提示・実現というよりも、全父母に政策を浸透させる機能をもっていたといえる（School Standards and Framework Act 1998, S43 (2), (4) (b)）が、父母会議はこれとは別の制度である。
- 26) 初等中等学校。パブリックスクール。校長。2014年10月14日。
- 27) こうした参加制度は、生徒会議（school council）によって子どもにも肯定されている場合があり、それと合わせて評価する必要がある。「生徒たちは学校側と交渉します。私の学校では去年、新しい校長を任命しました。理事によって任命されました。任命手続きがありました。そして、面接の日が2日間あり、そのプロセスの1つでは、生徒会議から3～4人の子どもたちが出てきて質問をします。その後、評価をします。とても良いことだと思います。子どもたちは賢いから、とても面白い質問をします。」（前掲、Mr P.C.）
- 28) 前掲、Department for Children, Schools and Families, *Setting up a Parent Council*, 2007, p.6.
- 29) イギリス国教会系初等学校。理事会議長。2014年10月19日。
- 30) これらについては、拙稿（注14）で触れた。

（指導教員 勝野正章教授）