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－

葛西耕介（東京大学）

Abstract

This article aims to comparatively analyse parental participation systems in school-running in Japan and England from the perspective of how parental responsibility and parental wills are reflected and realised in school-running. First the author classifies parental participation systems at both local authority and school level in each country. The author secondly describes the actual situations in England through his observation of 5 meetings of school governing body and its committee, focusing on its agenda and procedure, the role of a chair of governors and a clerk, the difference between a full governing body and a committee meeting and characteristics of the good governing body. The author thirdly deals with Schools Forum in England through interviews with a chair and an officer, examining how it chooses or elects its members in paying attention to the wills of parents. The author argues additional research is needed to further consider whether or not these systems in England can collect and reflect parental voices in school-running, whilst there are more various systems for parents to be involved in England than in Japan.

Keywords: Parental Participation System in School-running, Japan and England, School Governing Body, Schools Forum

1. はじめに――問題関心

今日，公教育における親の位置は，子ども自身が学習主体であることを前提にした上で，その子どもへの第一次的な教育責任を負う主体として理解される(1)。そうした公教育における親の地位からは，論理的・原理的には，子への教育責任を果たす方法として就学という形態を採るか否かの選択権，就学を選択したとして学校の選択権，ある学校を選択したとしてその教育内容の拒否権（道徳・性教育など）・選択権，さらに選択権を超えて親の側からより積極的な教育要求権・参加権が，認められるはずである。

ところが，わが国の場合，「父母その他の保護者は，子の教育について第一義的責任を有するものであって」（教育基本法 10 条 1 項）とは規定されつつも親の公教育上の権利はほとんど明文上規定されず，公教育における親の地位から導出される諸権利は，非常に限定的にしか認められていない。

本稿は，以上の問題関心に基づき，親の教育権から導出される種々の権利のうち特に教育要求権・参加権を実現する学校や教育行政への父母参加制度について，イギリス(2)と日本との比較を通じて検討し，わが国の父母参加制度の展望を見出す準備的作業を意図するものである。本稿がイギリスを比較対象とするのは，2004 年に導入され学校への父母参加の側面をもつ学校運営協議会制度（コミュニティ・スクール）がイギリスの学校理事会をモデルの 1 つとしていることによる。

この点，イギリスの学校理事会そして日本の学校運営協議会制度は親の教育権という原理に基づく制度ではないとして，両制度を父母参加制度に位置付ける本稿の把握には異論があることも考えられる。しかし，両制度には実際に父母（の代表）が参加しており，そのように住民とは区別される父母に参加を認める正統性をたどれば，親の教育権に逢着せざるを得ないと思われる。こうした認識の下，本稿では，ひとまず両制度を父母参加制度の 1 つと位置付けた上で，実際に父母参加がどの程度実現されているのか，あるいは制度原理は親の教育権ではなくどういった原理なのか，そしてそれは正当なのかといった本格的な分析は，別稿に委ねることとしたい。そのため，本稿では，学校理事会については傍聴による観察を通じた，学校フォーラムについてはインタビューを通じた，実態の描写に重点を置くこととする。以下では，第 2 章で日本とイギリスの父母参加制度を概観した上で，第 3 章ではイギリスの学校理事会についての，第 4 章ではイギリスの学校フォーラムについての実態を描写する。そして，第 5 章で検討課題を示す。

2. 日本とイギリスの父母参加制度の概要

この章では，両国の父母参加に関する制度の種類を確認的に述べることとする。この点，参加制度は，参加の主体（父母か住民か）と参加のレベル（学校か自治体か）の点から大きく区別・整理できる。すなわち，第 1 に，先に述べた親の教育権の視点からは，子の教育について親には特別な地位が認められ，親と住民，したがって父母参加と住民参加とは，慎重に区別されなければならない。第 2 に，各学校レベルでの参加と地方自治体レベルでの参加も区別される。この第 1 の区別と第 2 の区別とがどう対応するかしないかは父母の教育参

加制度の分析において重要な点になると思われるが，ここでは立ち入らず，まずはこの区別を踏まえた上で，イギリスと日本における，学校レベルと自治体レベルでの父母参加制度を概観したい。

2.1. 日本の場合

日本の場合，学校レベルの父母参加のルートとして，第 1 に，伝統的には PTA がある。PTA は，法律上の規定はない慣習法的な制度であるものの，ほとんどの学校に組織されている。その歴史を検討すれば時期によって，学校の財政的・人的支援に留まる時期や，父母の権利主張が高揚する時期が存在している。

第 2 に，近年法制化され，文部科学省によって設置が推進されている学校運営協議会（コミュニティ・スクール）がある。学校運営協議会は，親や住民が委員となり，教育課程の編成その他の「基本的な方針」を承認したり学校運営や職員の任用に意見を述べたりする権限をもつが，教育委員会の学校管理権を前提としているため権限は限定的である。また，この制度の趣旨は，学校・保護者・地域住民の一体性を強調して問題解決を図るという極めて日本的なものである。

第 3 に，学校レベルには，父母会・保護者会があったり，地域・学校によっては子どもや住民の参加も含めた三者・四者協議会といった取り組みもあったりする(3)。親の教育権がどの程度こうした制度の基礎に据えられているかといった分析は，当該制度に即して行う必要があろう。

次に，自治体レベルの父母参加ルートとしては，第 1 に，教育委員会の委員への就任がある。教育委員に保護者である者を任命することが義務になったのは，ようやく 2007 年である。しかし，特に公選制ではなく任命制を取る現在では，委員就任を希望する父母が委員に就任することは容易に可能ではない。

第 2 に，一部の自治体であるが，独自に教育関係審議会を設置し，そこに父母の参加を認め，種々の事項について審議・提案・答申を求めるものがある(4)。しかし，全国的で義務的に設置される制度としては存在していない。

2.2. イギリスの場合

イギリスの場合，学校レベルの父母参加のルートとして，第 1 に学校理事会（School Governing Body），第 2 に親会議（Parent Council, Parent Forum）や PTA（Parent Teachers Association）・PTFA（Parents, Teachers and Friends Association）がある。こうした制度の相互の権限関係・当事者の意識などについては，別稿で本格的に扱いたい。

また，自治体レベルの父母参加ルートとしては，第 1 に，地方議会の一委員会である評価精査委員会（Overview and Scrutiny Committee on Children’s Services）へのその自治体内の学校理事会を代表する父母の出席があり，第 2 に，地方議会とは別に自治体ごとに義務的に設置される学校フォーラム（Schools Forum）への学校理事会の代表としての父母の参加がある。前者では，その親代表は地方議員とともに教育・子どもサービス全般の審議・表決に参加し，後者では地方議会で決められた教育予算総額についてどのように配分するかなどを審議・議決する。

本稿では，このうち，学校レベルでの父母参加として学校理事会を，自治体レベルでの父

母参加として学校フォーラムに焦点を当てる。本章では，まず両制度を概観したい。

第 1 に，学校理事会は，全公立学校に設置され，学校経営（予算，人事，カリキュラム）につき決定権をもつ。学校理事会は，1997 年までの保守党，2010 年までの労働党，現在までの連立政権において，地方（教育）当局（Local (Education) Authority）にそれまであった諸権限の学校レベルへの移譲とその維持という点で，基本的には政策的連続性をもちつつ，その構成（親代表や理事会任命理事の割合）や方向性（効率性，専門化）の点では揺れ動いている。

現行法を概観すると次の通りである。すなわち，学校理事は，最低 7 人必要であり，上限数の規定はない。理事は伝統的に，大きく分けて 4 領域からの職能代表的に選出される。すなわち，親代表，教職員代表，自治体代表，住民代表である。現行法では，保護者から選挙で選出される保護者理事が最低 2 人，校長 1 人，教職員から選挙で選出される教職員理事が最低 1 人，自治体（local authority）が選考する理事が最低 1 人，理事会が選考する理事（Co-opted governors）は全体の 3 分の 1 以下とされる。理事は 18 歳以上であることを要し，当該学校の生徒は 18 歳以上でも理事になれないとされ，学校理事会には，生徒参加の要素はない。ただし，準構成員（Associate members）の生徒は 18 歳未満でもなれる。理事会は，年 3 回程度の全体会があり，日常的には，各種委員会が 2 から 5 程度ある。どこの理事会にもある代表的な委員会は，財政・予算関係の委員会と，カリキュラム関係の委員会である。理事の任期は原則 4 年間であり，再任も可能である(5)。

第 2 に，学校フォーラムは，1998 年学校水準枠組み法（School Standards and Framework Act 1998）で作られた。幼稚園・初等学校・中等学校，アカデミーの代表者から構成され，その代表者らはそのカテゴリーの学校（たとえば，初等学校）からの選挙で選出される。そのカテゴリーの学校の代表者は，校長か理事（学校理事会構成員）であるため，ある学校で親理事を務める父母がそのカテゴリーの学校の代表者として学校フォーラムの構成員になることが有り得る。そのカテゴリーの学校から選出された者は，自分自身の学校の利益ために行動するのではなく，そのカテゴリーの学校の利益のために行動しなければならないとされる。

学校フォーラムの権限については，ある事項については地方議会に対して参考意見を出す権限（a consultative role）に留まり，またある事項については決定権限をもつ。すなわち，予算の決定は地方議会の事項であるため学校フォーラムにはそこへの参考意見を出す限りでの権限しか認められていないが，予算総額に変更をもたらさない事項については，決定権限をもっているのである。

より具体的にみていくと，まず，参考意見を出す権限に留まる事項としては，第 1 に，自治体の各学校への予算配分を決める財政公式（the local funding formula）の変更，第 2 に，学校への最小限の財政保障（the minimum funding guarantee）の運用の変更する提案，第 3 に，たとえば学校給食のように学校に影響を及ぼす契約の変更や新しい契約の締結，第 4 に，特別教育ニーズ（special educational needs）をもつ生徒への措置である。議会に対して参考意見を出す際には，学校フォーラムは，各学校理事会に議会から受けたコンサルテーションを知らせ，意見集約を図る役割を負う。

他方で，以下の事項については，決定に責任を持つ。第 1 に，たとえば，自治体で共通して行う入学手続きサービス費用や入学者が増加しつつある学校のための追加的な財政など

に，いくらを各学校が自治体に対して拠出するか，第 2 に，ある年から翌年へと繰り越される自治体の負債についての自治体からの提案，第 3 に，たとえば，職員の給与の補てん費用，保険，問題行動支援のために自治体から公立小中学校から委譲された予算の自治体への返上についての提案や，財政措置の枠組み（the scheme of financial management）の変更，である(6)。

2.3. 小括

イギリスの学校理事会と学校フォーラムは，全学校，全自治体に設置され，権限も相当に強いものが以上されている点に特徴があり，日本にはみられない制度である。ただ，このように制度的に抽象的に検討してみても，その実態は必ずしも明らかにはならない。そこで，第 3 章では，学校理事会については傍聴によって，また学校フォーラムについては傍聴とインタビューによって，その実態にある程度近づいてみたいと思う。学校理事会については，どのようなメンバー構成で，どのような雰囲気で，どのような順序でどのような項目について議事が進行していくのかを中心に，学校フォーラムについては，親の教育権を基礎とした制度にはなっていないことに焦点を当ててみていきたい。

3. 学校理事会の傍聴

イギリスの公立学校（maintained school）の類型（名称，学年構成，教会とのつながり，公費負担の程度など）は極めて多様であり，そしてそれによって学校理事会の権限や構成も変わってくる。そこで，図 1 の通り，多様な学校種の学校理事会・委員会選択して傍聴した。対象が 5 校のみであり一般化はできないのは十分承知の上で，この 5 校を比較しつつ学校理事会・委員会の実態の一端を論じてみたい。

表 1　今回の調査で傍聴した学校理事会。いずれも，2014 年 10 月，ロンドン内。

学校名	学校の種類	会議名	出席者数
A 校	Infants' School（幼年学校，　4〜7 歳）	理事会	16 人
B 校	Primary School（初等学校，3〜11 歳）	理事会	12 人
C 校	Secondary School（中等学校，11〜18 歳）	委員会（財政）	5 人
D 校	Secondary School（中等学校，11〜18 歳）	委員会（財政）	9 人
E 校	Special School（特別支援学校，2〜11 歳）	委員会（カリキュラム）	4 人

3.1. 学校理事会の運営

まず，一般的な学校理事会の議事進行の全体像を明らかにするために，A 校の理事に事前にメールで配布され傍聴当日に使われたアジェンダを，A 校学校理事会議長の承認を得た上で以下に引用する。この会議は，年度の初回の会議ということもあってアジェンダ項目は多めである。このアジェンダに見られる会議冒頭の手続き的事項は，他の理事会のアジェンダにも共通してみられる。また，このアジェンダには，学校の方針や目標の設定など大きな枠組みは理事会が担うのに対して日々の学校経営やカリキュラムについては校長の権限で

あること，そして，校長の説明に対して理事が質問をすることによって校長に説明責任を果たさせるという学校理事会制度の枠組みが表現されている。

表 2　A 校の学校理事会のアジェンダ

[Meeting of the Full Governing Body (Xth October 2014 at 7.30pm at the School) AGENDA]

	時間	事項	目的	進行	添付書類
手続き的事項					
1.	7.30	欠席連絡	欠席の承認	XX	
2.	7.30	学校と理事との利益相反の申告	• 学校と理事との利益相反の申告 • アジェンダへの利益相反の有無の申告	XX	
3.	7.30	議長選出	• 理事会議長の選出 *推薦受け付け中* • 後継者選びの議論	クラーク	
4.	7.40	副議長選出	理事会副議長の選出 *推薦受け付け中*	議長	
一般的事項					
5.	7.45	理事会の構成･手続き･業績・目標の見直し	• 議事事項と理事会構成の承認 • 理事会規則と理事のスキルを記載した書類の承認 • 理事のスキル・能力の確認 • 議長と理事の役割の承認 • 理事会の目標の承認 • グッドガバナンスレポートについての議論 • 服務規程への同意とサイン • 理事会・委員会・各理事・校長間の権限配分の承認 • 情報保護書類への配慮と同意 • 校長の業績評価委員会の委員の任命	議長	後日送付のグッドガバナンスレポート，添付されたその他の書類
6.	8.00	理事会の構成員に関する事項	新理事の参加承認	議長	
7.	8.05	2014 年 X 月 X 日に行われた会議の議事録	理事会による承認と議長によるサイン • 理事への委託事項の承認 • このアジェンダ外の事項	議長	先日送付済み
学校改善に関する事項					
8.	8.10	校長からの報告	• 質問 • このアジェンダに含まれていない事項について議論	校長	後日送付

9.	8.15	学校改善計画	• 学校改善評価報告についての議論 • 担当者からの報告書と担当者の任命	校長 議長	添付 添付
10.	8.25	学校の自己評価	学校の自己評価の承認	校長	後日送付
11.	8.35	児童の学力データ	• 児童の学力について議論と質疑応答 • 子ども手当と学力への影響について議論	校長	添付
12.	8.45	本校のカリキュラム	最新版の受領と議論	校長	
13.	9.05	生徒の転校	議論	校長	添付
14.	9.10	諸指針	以下の諸方針の承認 • 評価 • 財政 • 職員に対する軽犯罪の取り扱い • 給与 • 学校安全 • 内部告発 • 医療 • 特別教育ニーズと障がい	議長	 後日送付 後日送付 後日送付 後日送付 後日送付 後日送付 添付 添付
15.	9.15	各部門委員からの報告	報告と質疑応答 • 財政委員会 ・ 監査の承認 ・ リスクレジスターの見直しと承認 • 給与・人事委員会 • 施設および健康・安全委員会	 YY ZZ XY	後日送付
16.	9.20	理事研修	出席率についての最新版の受領と今後の研修計画	ZZ	
その他の事項					
17.	9.25	議長の渉外事務	渉外事務についての報告	議長	
18.	9.25	その他，喫緊の事項	その他の緊急の事項（非緊急事項は次回のアジェンダへ)	議長	
19.	9.30	機密事項	機密事項があるかの決定	議長	
20.	9.30	次回の日程	次回の会議の日付の承認:2014 年 11 月 XX 日午後 X 時	議長	

3.2. 成功している学校理事会と議長の役割

このA校は4〜7歳の約270人からなる公立の幼年学校（infants' school）であり，専門的知識とスキルとをもった理事がそろっているという意味でうまくいっている理事会に分類できる。すなわち，政府はこの10年以上の間，学校理事会を財政・施設管理・教育政策など学校経営の専門的知識とスキルとをもった理事からなる組織にすることを推進している。この点，A校は比較的裕福な地域に存在することもあって人材に恵まれ，議長には複数の学

校を有するファンデーションに勤める者が就き，理事には弁護士や会計士，その他にも専門的知識がありながら常勤職に就いておらず時間に比較的余裕のある者らによって，16 人（うち男性 6 人）という多数から構成される理事会を有している。他校では理事の空席があり，しかもなかなか埋まらないということがたびたび見られるが，A 校は，議長自身がとても幸運ですと言うように，全国的には珍しい部類に入る。

A 校のこの日の理事会は，夜 19 時半に開始され 21 時半に終了する予定という遅い時間に設定されていた。ほとんどの理事が自身の職業に就いているため，出席者の都合を勘案したものだという。この日の議事の進行は，全体として“しゃんしゃん”で進められ，途中，タイムスケジュールへの 20 分程度の遅れがあったが，予定時刻通りの終了となった。

議長によれば，当日は承認やサインを中心にして議事が効率よく進むよう，事前に理事個人と理事相互で準備がされているという。理事は，質問と議論を効率的に行い当日のタイトな議事をこなすために，アジェンダの右欄に示されているように，事前に大量の書類に目を通しておく必要がある。A 校のこの会議のために議長から配信されたファイルは約 20 に上り，たとえば，前回の議事録，学校改善計画，理事会規則，校長評価，学校の種々の指針や，動きの速い教育政策に伴って新たに審議・承認を要する事項などがある。

こうした会議を周到に準備し当日の議事進行を効率的に行うには，議長のリーダーシップが決定的に重要となる。A 校の学校理事会では，議長が書類・電子ファイルの作成などの準備をほとんど一手に引き受けており，議長本人によれば，週に 10 時間程度の時間を割いていると言う。A 校の理事会は，これまで傍聴してきた 7 つの会議の中で一番笑いにあふれ雰囲気が良く，発言が全員から万遍なく出されるものであったが，これは理事の人材に恵まれているとともに，会議のよい雰囲気を作る議長の努力によると思われる。

3.3. 困難のある学校理事会とクラークの役割

こうした A 校と対照的に，B 校は困難を抱える学校・学校理事会であった。B 校は小学校に幼稚園が併設されている，3〜11 歳の子ども約 240 人からなる公立学校（Community School）である。理事は全員で 11 人であり，そのうち，親理事が 4 人，コミュニティ理事が 3 人，教職員理事が 2 人（教師とサポートスタッフから 1 人ずつ），自治体選考理事が 2 人である。その他，理事ではない校長が理事会の構成員となっている。この学校は，新たな校長と学校支援を頼まれた新たな理事会議長とで立て直しを始めている困難校だという。実際，たとえば，トイレにトイレットペーパーが散乱しているといった様子が目に付く学校であった。

B 校の理事会は，平日 18 時過ぎから 2 時間半行われた。議事についてみると，A 校は理事全員が発言する理事会であったのに対して，この B 校では，副校長やクラークなどがたびたび発言するほかは，議題によるとはいえ，議長と校長によって発言時間のほとんどが占められていた。理事 3 名はついに何も発言しないままであった。最近新しく理事になった者も多いことから，知識・経験の不足や理事間の人間関係の未成熟も原因と考えられるが，B 校では，A 校のような豊富な人材がそろっていないことが不活発さの理由でもあろう。こうした学力困難校では，次に見る通り，クラーク（Clerk）の役割が重要になってくる。

クラークは，議題の準備・議事録の録取・通信のやりとりを行うために理事会に任命された者であり，理事会に必ず 1 人置かれ法的・手続き的事項について助言する。クラークは，

ボランティアである理事とは異なり，給与が支払われる役職である。この点，理事会は学校経営に責任を負う正式な機関であるので，その議事には手続き的・内容的な正確性・適法性が担保されている必要がある。たとえば，アジェンダは，必ず欠席者の確認と理事と学校との利益相反の有無の確認から始り，実際，B 校の理事会では，議長が「私は会社を経営しており，学校に教材を販売している」と利益相反を申告する場面があった。また A 校の理事会では，年度の始まりということもあり，議長と副議長を選出したが，この場合にも，議長が立候補した後その議長候補を室外に出し，残りの者でその適任・不適任を議論するという硬い手続きが採られた。議事の承認も挙手を求め，それを議事録に記載するというように丁寧に行われるのが通常である。このように，学校経営機関としての学校理事会の議事の手続き的・内容的な正確性・適法性を担保する役割を担うのが，クラークなのである。

B 校の理事会の傍聴を通して，クラークにはこうした本来の仕事に加えて，困難な理事会を支援する役割があるように思われた。すなわち，B 校の理事会のクラークを務めていたのは自治体の理事を支援・研修する部門の職員であり，昨年度も B 校では，同部門に所属する別の職員がクラークを務めていた。また，この会議のアジェンダが記載された書類は，そのクラークによって作成されており，議長が“自前で”作成していた A 校とは対照的であった。さらに，議事全般でも，A 校ではクラークからの発言はほとんどなかったのに対して，B 校では，クラークが随時発言・助言していた点が観察できた。

3.4. 委員会の運営

次に，C 校・D 校・E 校の委員会傍聴を通じて，理事会とは区別される委員会の議事進行や実態を描写してみる。まず，C 校から委員会の議事進行一般を見たい。C 校は 11〜18 歳生徒からなり中等学校とシックスフォームが併存する女子校であり，生徒数は約 1200 人，教師数は約 120 人の大きな学校である。在籍生徒の国籍は約 40 か国に及び，日本人も 2 人在籍している。学力は，近年，全国平均よりも速く向上しているという。

この学校理事会の構成は，職員理事 3 人，親理事 3 人，コミュニティ理事 5 人，校長，LEA 理事 4 人（うち 2 人が地方議会議員）の 16 人である。そして，委員会は 3 つあり，カリキュラム・宗教委員会（Curriculum and Pastoral），人事委員会（Personnel），財政・施設委員会（Finance and Premises）に分かれている。これら委員会は年に各 6 回行われ，3 人の出席が定足数だという。

そのうち，傍聴したのは財政・施設委員会である。この日は，平日朝の 8 時からの開催であった。議長によれば，多忙である各委員に出席の機会を保障するため，6 回のうち半分を午前に，半分を夕方から行っているという。委員会ならではの柔軟性が感じられる。この日の出席者は 5 人であった。議長のほか，学校で会計事務（Bursary）を務める中年の女性，この学校の卒業生である 20 代女性，教師理事で教員組合のリーダーでもあるという 30〜40 代の男性（途中退席），保守党所属の地方議会議員の男性である。女性校長もメンバーであるが，当日は早朝から学校設備の不具合の対応に追われ，欠席した。

アジェンダには，A 校の理事会同様，18 項目もの多数の議題が示され，これが 1 時間程度で処理されていった。すなわち，①学校と理事との利益相反の有無の確認，②前回の議事録の確認，③学校の増築工事の進捗について，④夏休みの活動，⑤柵の建設，⑥清掃業者との契約，⑦監査会社との契約書，⑧監査会社による監査，⑨昨年の修学旅行での欠損金，⑩

自動車保険，⑪年金の利率，⑫理事会総会の日程変更，⑬生徒数，⑭他校理事による訪問，⑮学校会計，情報保護法，学校評価指針，学校徴収費指針などに関する諸方針，⑯締結された契約，⑰業者との諸契約，⑱その他，である。

C 校の委員会の傍聴からは，理事会と比べた場合の，委員会における密度の濃い議論の成立が見える。上記 18 項目を 1 時間程度でこなすため，A 校の理事会で見たのと同様，承認を重ねていく形式的な作業の側面はあるが，A 校の理事会とは異なり少人数で構成される委員会であるため各人の意見を聴取しそれについて議論し深める時間がとられていた。現在，連立政権政府によって学校理事会の合理化・効率化，理事会規模の圧縮が進められている。議長によれば C 校も，徐々に理事の人数を減らしていく計画であり，理事数が多すぎると効率が悪いこと，逆に，理事数が少なすぎると定足数に満たず会議が成立しないことが懸念されることから，理事全員で 10 人程度が適切だと考えているという。学校理事会の目的を，多くの利害関係者・属性代表者の参加に置くのではなく学校の効率的な経営に置くのであれば，人数の圧縮は理にかなっている。

3.5. 議長（委員長）のリーダーシップ

議長の適切な采配や議長と校長との関係は学校理事会が効果的に機能するための要素であることは先行研究によってつとに指摘されるところであるが，議長の強いリーダーシップは学校経営を左右する。これを，C 校についてみてみると，C 校は，近年，その地位を公立学校（Community School）からアカデミーへと変更したが，その際に，議長のリーダーシップが発揮されたという。アカデミーとは，地方自治体の学校管理から離脱し，またナショナルカリキュラムから自由になる学校形態であり，連立政権の下で積極的に推進されている。議長は，自治体の学校だと 1 つの教材を買うことにすら長い時間を要するが，アカデミーであればそれは学校名義のクレジットカードで済むというように，公立学校の硬直性を問題にし，当初は反対者の方が多かったものの，議長としてアカデミー化を推進した。この議長はビジネスコンサルタント（自営業）の男性であり，知識基盤社会における重要性から教育に関心を持つようになり修士号を取得し，学校理事にもなったという。またそのジャーナリスト経験は，大量の文章を作成する議長の仕事に役立っているという。議長は，生徒の獲得は周りの学校との競争だと言うが，そういった競争を勝ち抜くためには，こうした議長のリーダーシップに基づく学校理事会の効率性・合理性・迅速な判断が必要となってくる。

3.6. 大規模な委員会と小規模な委員会

さて，委員会規模と種類・名称は学校によって多様である。同じ財政関係の委員会でも C 校は 5 人のみの出席で行われていたのに対して，D 校では 9 人が出席していた。また，E 校のカリキュラム委員会の出席者は，4 人に過ぎなかった。

D 校は，11〜18 歳の生徒が 800 人以上在籍するイギリス国教会系の公立学校（Voluntary aided）であり女子校である。委員会は①施設（Premises），②財政（Finance），③給与・人事（Pay & Personnel），④カリキュラム・宗教（Curriculum & Pastoral）の 4 つに分かれ，理事会と委員会はそれぞれ年に 3 回開催される。会議にかかる時間は通常，理事会と，①財政，④カリキュラム・宗教委員会は 2 時間，その他は 1 時間の傾向だという。

D 校の委員会（Finance meeting）では，軽食や飲み物が別のテーブルに用意されており，

和やかな雰囲気で議事が進行した。D 校の委員会の出席者が多かったのは，この学校で新しく校長補佐（Assistant Headteacher）になった 2 人が，委員ではないが情報を得るために出席したためだという。平日夕方 17 時から開始され，約 2 時間続いたこの委員会でも，審議事項はアジェンダとして事前に配布され，財政に関する資料を含め立派にとじられたレジュメが配布された。多くの理事会で，こうした資料（回収資料も含め）の閲覧には，寛容であった。財政委員会である D 校の委員会では，学校の事務長（finance manager, Business Manager）の女性の報告時間が会議の多くを占めていた。出席者からの質問や書類の記載の誤りの指摘とそれに対する報告者による応答が繰り返された。議長は 40 代後半と見える女性で，終始時間を気にしながら議事進行を進める姿が印象的であった。

他方，E 校の委員会は 4 人のみが出席する小規模なものであった。E 校は学校規模も小さく，2 歳から 11 歳の子ども約 50 人の特別支援学校である。理事会は校長を含め 10 人で構成され，親理事が 2 人，職員理事（Staff Governor）が 1 人，自治体選考理事が 1 人，その他は，理事会選考理事（Co-opted Governor）である。委員会は，カリキュラム・進歩・コミュニティ委員会（Curriculum, Progress & Community）と，財政・施設・人事を扱う資源委員会（Resources）の 2 つのみである。

カリキュラム・進歩・コミュニティ委員会（Curriculum, Progress & Community）の出席者は，初老の女性委員長（兼，理事会議長），女性の校長，親理事の女性，自治体職員であり理事会選考理事（Co-opted Governor）の男性であった。この男性は，この日のクラークも兼ねており，小さな委員会であるため委員が持ち回りでクラークを務めるという。この日の委員会の議事は，校長が E 校の学力達成についてプレゼンテーションする時間が多くを占めた。校長は昨年度の生徒の学力と比較した場合の今年度の生徒の学力を表す数字などをプロジェクターに表示し，理事はそれに対していくつかの質問を出した。それほど活発な質疑応答は行われず，平日 18 時過ぎから始まったこの委員会は，1 時間半ほどで終了した。

3.7. 小括

このように，5 校の学校理事会・委員会は構成員・議題・規模などによっても左右され様々であったが，いずれも学校経営機関として，正当な手続きが重視されている点には着目できる。本格的な検討については，別稿に委ねたい。

4. 学校フォーラム

次に，イギリスの自治体レベルの父母参加ルートとしての学校フォーラムである。調査対象は，2 つの自治体の学校フォーラムに留まった。E メールでアポイントメントを採り，事前に質問項目を送付し，インタビューを行った。インタビュイーからは，論文への実名記載の許可を得ているが，ここでは，イニシャルで表記するに留める。

表 3　傍聴した学校フォーラムとインタビュイー

自治体名	会議名	日時・場所
London Borough of Redbridge	Redbridge Education Funding Schools Forum Mr D. B.(Chair, Redbridge Schools Funding Forum)	2014 年 10 月 15 日 Redbridge Drama Centre
London Borough of Havering	Schools Funding Forum Mr D. A.(Strategic Finance Manager)	2014 年 10 月 16 日 CEME Rainham

4.1. 明らかにしたいことと質問項目

学校フォーラムは保護者理事を含む学校理事の代表者によっても構成されているところ，その学校理事の代表者をつうじて親の教育意思を反映させる実態があるのか，あるとすれば，どの程度親の意思が反映されているのか，この点を明らかにするため，以下の 2 点から質問を組み立てた。

第 1 に，学校フォーラムはどのようなプロセスによって機能し，意思の集約を図っているのかである。具体的には，まず民意を反映し教育行政を民主的にコントロールするための制度だといえるのか，「フォーラム前後に会議をもっているか」「どのように学校フォーラムへ学校理事を選挙・任命するのか」を問うた。

第 2 に，そのような集団的な意思の形成をする際に，一般的民意（住民意思）と異なり，特に親の教育意思を反映する実態をもっているのか否かである。具体的には，学校フォーラムを運営している当事者の意識として，親の教育意思を反映することは，目的の一つ，あるいは考慮に入れられているのか，「親の意思は反映されるのか」「どのように集団的な意思が形成されるのか」を問うた。

4.2. インタビュイーによる返答とその分析

第 1 に，制度的には理事代表は理事からの選挙によって意思の集約を図っているのであるが，それが実際どのように行われているかである。まず，選挙については次のような実態がある。「たとえば，初等学校セクターで 1 つの欠席が出た場合，初等学校のすべての理事が自分自身あるいは他者を選考するために案内がされます。1 人を超える候補者がいる場合には，候補者は 100 単語を超えない“マニフェスト”を書くように言われ，それが投票用紙とともに初等学校セクターのすべての理事に送られます。開票がされ，最も多くの得票を得た理事が，3 年任期で選出されます」（Mr D. B.）。これに関連して，学校フォーラムに選出される際の理事選挙の活発さ，投票率については，「投票の数についていえば，とても低いです。いくつかの理由がありますが，理事は忙しく，また選考対象である理事のことを個人的に知らず，さらに学校フォーラムのことをきちんと理解していないということがあります」（Mr D. A.）との応答があった。

次に，意思の集約の図り方として，選挙の他に，被選出者と選出者集団との間の事前・事後の会議が必要であるはずだが，その実態の存否が問題である。インタビューではその必要性は認めつつも，校長の間では会議はあるが，理事相互の会議はほとんどないことがうかがわれた。「それ〔被選出者と選出者集団との間の会議の存在〕が理想的だということには同意します。最初に私が学校フォーラムに 6 年ほど前に選出されてから，〔私を選出した〕理事らとのコミュニケーションは私が追求してきたものでした。しかし，毎学期に 1 度，理事

会議長の会議の場があるとはいえ，理事が定期的に会い（コミュニケーションする）場はありません。一般的には，およそ半分の学校のみが，理事会議長のそのような会議に参加します」（Mr D. B.）。「〔学校フォーラムに来ている〕校長らは規則的に会います。そして，選出母体にフィードバックします。しかし，理事にそういったことがあるとは思えません。なぜなら，理事は人数が多いからです。…〔しかし,〕地方自治体で，いくつかの会議が理事と日常的に行われています。…これを通じて，理事らは相互に定期的に会います」（Mr D. A.）。

第 2 点目の，一般的民意（住民意思）と異なる親の教育意思を反映する実態の存否については，否定的に捉えられている。「理事会は確かに親によっても構成されていますが，学校理事によって選挙された学校フォーラムのメンバーは，必ずしも親の意思を反映していないと思います。教育予算についての親の意思がどうであるかを，誰が断言できるでしょうか。これを決定する正式なプロセスは存在しません」（Mr D. B.）。また親の意思を反映する他の制度についても，「とても少人数ですが，親の代表者が，地方議会の精査評価委員会にいます。しかし，学校予算に関わっているわけではありません。だから，全ての学校予算に対する決定は，自分たちの子どもがいる学校で理事にならない限り，親が代表するルートはありません。理事にならない限り，学校フォーラムからコンサルトもされません」（Mr D. A.）とされた。

こうした学校フォーラムについてのインタビュー調査によって，学校フォーラムの基礎には，親の教育権が強固に据えられているとは言えない可能性が見えてきた。

5. おわりに――分析課題

本稿では，日本における親の教育権に基づく父母参加制度の不在を問題意識として，イギリスの学校理事会と学校フォーラムとを，日本の制度の比較対象としながら，実態調査も踏まえてみてきた。両制度についての邦文での研究が少ない中，イギリスにおける充実した父母参加制度類型を示し，またこれらの制度の実態を明らかにしてきた点に，一定の意義があると思われる。

本稿は両制度の本格的分析に立ち入らず実態の描写に留めるが，本稿がその一端を明らかにした実態を踏まえ，学校理事会が法制度としてまた実態として親の教育権に基づく制度だといえるかどうかについて理事へのインタビュー等を通じた分析を予定している。引き続き，親の教育権を基礎とする日本とイギリスの父母参加制度について，分析を深めていきたい。

注

本ワーキンググペーパーは [http://www.schoolexcellence.p.u-tokyo.ac.jp/cms/wp-content/uploads/2015/07/Y-wp02.pdf]を再掲したものです。

本研究は、東京大学大学院教育学研究科付属学校教育高度化センター若手研究者育成事業の支援を受けています。

(1) たとえば，子どもの権利条約 18 条。

(2) 本稿では，イギリスとはイングランド（England）を指す。

(3) たとえば，浦野東洋一・三上昭彦編『開かれた学校づくりの実践と理論――全国交流集会一〇年の歩みをふりかえる』同時代社，2010 年。

(4) たとえば，鶴ヶ島市の教育審議会について，池上洋通・安藤聡彦編『市民立学校をつくる教育ガバナンス』大月書店，2005 年を参照した。

(5) 以上は，Department for Education, *Statutory Guidance on the School Governance (Constitution) (England) Regulations*, 2012，および， Department for Education, *Governors' Handbook: For Governors in Maintained Schools, Academies and Free schools*, 2013 を参照した。また，学校理事会の権限の詳細については，葛西耕介「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』51 号，2011 年で論じた。

(6) 以上は，Education Funding Agency, *Schools Forums: Operational and Good Practice Guide, For Local Authorities and Members of Schools Forums*, 2013，および，Education Funding Agency, *Schools Forum: A Guide for Schools and Academies on Its Role and Their Responsibilities*, 2013 を参照した。