

日本學校評議員制度之探討

林世英

台北駐日代表處文化組秘書

一、前言－經緯

為實現尊重每一名學生（泛指少年及兒童；下同）的個性・特性，培育思考力、豐富人性等「生命力」的教育，日本政府文部省（教育部）正積極研擬各項教改措施，展開因應學生及地方（指社區之意；下同）的實際情形，促進學校發揮創意工夫，以期營造具有特色的學校環境，提升教育效益。

日本中央教育審議會歷經約一年期間的審議後，在一九九八年九月二十一日提出「今後地方教育行政應有的型態」的諮詢答覆書，針對教育委員會制度的重新檢視等整體性地方教育制度，進行多方面的廣泛建議。其內容就是基於「營造具有特色的學校環境」的理念，針對確立學校自主性、自律性及提升地方教育機能等教育委員會應有的機能角色，提出具體性改革改善對策。尤其是在確立學校自主性及自律性的問題上，提出許多包括設置「學校評議員」等新制度的重要建議。

基於這個諮詢答覆書，日本文部省（教育部）在二〇〇〇年一月公佈修正學校教育法施行細則，積極導入學校評議員制度（註一）等新措施，並已從二〇〇〇年四月一日開始施行。「學校評議員制度」的設置實施，其目的就是為了掌握及反應地方居民的意向，並期獲得其協助，順利管理經營學校。因此，學校得依據實際需要設置「學校評議員」。所謂的「學校評議員」，就是因應學校種類及教育目的等，由校長從學校外之有識人士、相關機構・青少年團體等代表、監護人等廣泛範圍的人力資源中推薦，請教育委員會委聘。基本上，「學校評議員」的機能，就是因應校長的請求，針對學校的管理經營等問題陳述意見及提供建議。

依據學校評議員制度的設置，學校有關教育目標、計畫、活動、地方聯繫等學校基本管理經營方針或重要活動等，在能確實掌握監護人及地方居民等意向的同時，也能增加對監護人及地方居民等說明學校教育的機會。

再者，各級學校針對綜合性學習、體驗學習、學校年度活動、社團活動等，除了可以獲得監護人及地方居民等的理解及協助外，也可以更進一步積極推展具有特色的教育活動，進而期待能與家庭、地方結成一個生命體，規劃營造一個協助學生健全成長的教育環境。

二、學校評議員制度的基本觀點

在所謂班級秩序失調、拒絕上學等學校教育現場問題堆積如山之際，有關學校教師醜聞事件更是層出不窮。日本各地方自治體無不積極基於自我判斷，實驗性地委聘地方有識人士及學識專精人士等擔任學校評議員，提供學校重建的智慧（註二）。

有關學校評議員制度的運作結構，可以如附圖表示（註三）。

【學校評議員制度的旨趣】

學校為有效取得監護人及地方居民等信賴，同時積極地與家庭、地方相互聯繫合作成為一體，以期培育學生健全的成長，今後就必須持續營造開放的學校環境。基此，設置學校評議員就成為積極營造開放學校環境及提供學校說明責任的有效措施。其主要觀點如下：

- 學校管理經營必須正確掌握監護人及地方居民等的意向。
- 學校管理經營必須致力取得監護人及地方居民等的協助。
- 積極廣泛宣導周知學校管理經營情形。

【學校評議員制度的運作概要】

- 學校依據設置者（公立學校是指教育委員會）的決定，得設置學校評議員制度。私立學校的情形，則是依據學校法人的判斷及委聘。
- 學校評議員能因應校長的請求，就學校管理營運問題陳述意見。
- 學校評議員應由各該學校教職員以外之熱心理解教育並有見識者中，經校長推薦，由設置者委聘。

【學校評議員的機能】

實務上，有關學校的管理經營，必須由設置者承擔最終責任。相對地，日常性學校管理經營，則是由校長依據其權限及責任而執行。基於這個結構，學校評議員就能因應校長在管理經營學校上的請求而陳述意見及提出建議等。

換言之，學校評議員就是校長在自己所負責之學校管理經營的問題，為徵詢監護人及地方居民等意見而設置的制度。不過，其機能與歐美國家學校中所設置之對學校管理經營具有決策責任的所謂「學校理事會」，或是定位為類似扮演學校經營政策決定過程中的諮詢機構等都是有所差異的，而只是具備校長在執行學校管理經營上之「學校外意見諮詢機構」的特性。所以，就這個意義而言，學校評議員的定位，就是協助校長管理經營學校。

三、學校評議員制度的注意事項（註四）

（一）學校評議員的設置

【設置的規範】

學校評議員的設置勢必關係到學校的管理、經營等基本方針，所以，其設置具體規範必須依據「設置者管理主義」（日本學校法第五條）的規定，由設置者決定。因此，有關學校評議員的人數及任期等，均必須由設置者決定。

【設置的型態】

基於係由校長廣泛徵詢學校評議員意見的觀點，故會議等並不採取合議制方式，而係每位學校評議員自負其責陳述意見。不過，依據中央教育審議會的諮詢答覆書建議，依據設置者的決定或校長的判斷，得因應必要情形，提供所有學校評議員集聚一堂交換並陳述意見的機會。

再者，學校評議員是由各學校設置的制度，不宜以學區或地方為單位統合設置。

(二) 學校評議員的運作

【因應校長的請求】

學校評議員是基於校長擁有管理經營學校權限及責任的前提，因應校長的請求而陳述意見。因此，校長得基於自己的判斷，在必要的情形時請求學校評議員提供意見。提出請求之際，校長必須充分說明學校的活動等資訊，以資助學校評議員陳述意見。

校長必須參考學校評議員陳述的意見，依據自己的權限及責任，做出最後的判斷及決定。

【徵詢意見的事項】

學校評議員只是針對學校管理經營陳述意見，因此，校長在請求學校評議員陳述意見時，其問題必須是屬校長權限及責任的事項。具體上，例如學校的教育目標或計畫、教育活動的實施、學校與地方的聯繫等有關學校管理經營的基本方針或重要活動等事項。至於請求事項的內容，則由校長的判斷。

【具體的運作】

學校評議員制度的具體運作，完全基於校長的權限及責任而進行。因此，有關具體運作方式或作業等，校長得在設置者決定的範圍內，制定必要的運作細則。

(三) 學校評議員的委聘

【組成】

依據中央教育審議會的諮詢答覆書，為確實掌握反應地方的意見，學校評議員應該儘可能由廣泛領域人士組成。具體的組成由設置者或校長判斷，因應地方的實際需要，或各學校的課題等決定。所以，一般而言，學校評議員是複數的成員。

【要件】

學校評議員是針對學校教育的改善及充實等提出意見，所以，「理解教育」就是首要要件。其次，必須基於有責任判斷的陳述意見，「對教育有見識」就是第二要件。不過，學識經驗等則非必要要件。

基於這種觀點，學生的監護人或地方居民也就有擔任學校評議員的可能性。但是，這點卻不是委聘「學校學生」作為學校評議員的設計規定。有關學生的意見或反應，無論有否設置學校評議員，為確實實施學校教育及生活指導等，平時即應經由學生的各種活動，經全校教職員相互交換意見，彼此聯繫合作，充分掌握問題。

【學校教職員】

基於係校長從學校外徵詢意見的觀點，學校評議員就應該從學校教職員以外人士中委聘。有關各該學校教職員的意見，在日常執行職務及教職員會議上等，本即應該確實掌握。

【推薦及委聘】

學校評議員是由校長推薦，再由設置者委聘。也就是說，這是基於學校管理經營之設置者及校長的權限及責任，讓校長擁有提案權，而最終判斷則是由學校管理經營責任者之設置者判斷乃屬適當的觀點。因此，校長的推薦必須多方面徵詢監護人及地方居民等的意見，而設置者則必須衡酌學校及地方的情形，事先制定有關推薦學校評議員基準等規定。

必須注意的是，學校評議員的推薦及委聘不得成為制約校長及設置者判斷的因素。也就是說，不存在特定的個人或團體代表等一定要推薦或委聘為學校評議員的必然性。

【身分義務】

有關學校評議員的應對，由設置者判斷。學校評議員在法令上並無遵守業務祕密的義務。所以，依據設置者的決定，有必要事先檢討制定有關遵守業務祕密等相關規定。

另一方面，校長在實際運作上，有關請求陳述意見事項及制作資料等方面，也必須充分注意保護個人隱私權。

(四) 其他

【會議內容等的公開】

就營造開放學校教育環境的觀點，基於設置者及校長的判斷，得以公開學校評議員的會議內容等，這應該是適切的做法。但是，此一判斷，必須充分注意謹慎保護個人隱私權及不得有傷害率直表明意見者等。

【與家長會的關係】

家長會（PTA）是學校、家庭與地方的聯結橋樑，在追求改善及充實學校教育環境之同時，也是扮演積極振興學校教育及增進家庭對教育理解的角色，而進行種種活動。因此，家長會或學校評議員必須各自發揮各自的機能角色，相輔相成，以多元化型態更推進學校、家庭及地方的聯繫機制。所以，委聘家長會相關人士作為學校評議員，以期積極強化相互活動的密切聯繫，就必須審慎規劃。

四、實例及問題點

依據日本文部省的調查，從二〇〇〇年四月開始實施的學校評議員制度，在群馬縣（日本的「縣」，在行政層級上相當我國的「省」或美國的「州」）、岐阜縣等八個都縣市的公立高中已經正式導入實施（註五）。

其中，岐阜縣是包括特殊教育學校在內之八十四所縣立高中，全部均已設置學校評議員制度；而群馬縣則是今後全部縣立高中設置的方針。其他，京都市教育委員會預定在二〇〇一年度，全部市立學校均將完成學校評議員的設置（註六）。又

正在進行導入實施作業手續的有愛知縣等八個道縣，預定設置的有青森縣等十二個縣。日本全國中只有福島縣、新潟縣及高知縣等三縣沒有設置學校評議員制度的計畫。

不過，由於日本學校教育法施行規則中有關學校評議員係使用「得」的規定，因此，並不是所有的學校一律必須設置。同時，早已經設置類似制度時，也無須廢除或修正。正因為如此，日本全國各自治體或學校的學校評議員制度，在名稱及實質運作等問題上，也就並非完全一致，而存在有些許差異現象。

以下就是若干實例摘要介紹：

【東京都學校運營連絡協議會設置實驗案】（註七）

東京都教育廳從一九九九年三月開始實驗性實施「東京都學校運營連絡協議會（東京都學校管理經營聯絡協議會；依各區制度，名稱都或有不同）」設置案。這個東京都學校運營連絡協議會的設置，主要是回應日本中央教育審議會在一九九八年九月提出「今後地方教育行政應有的型態」諮詢答覆書中提出有關各級學校得依據地方居民設置學校評議員等的建議。這是有關學校的管理經營及教育活動等，為更進一步地推展創造開放學校，學校在傾聽接納監護人、地方人士意見的同時，也應該以獲得其協助，並充實學校管理經營做為目的而設置的制度。一九九九年度的實驗學校有都立高中二十八所、都立盲、聾養護學校（相當啓明、啓聰學校等）十二所；採階段性增加方式，預計所有各級學校均將必須設置學校運營連絡協議會。有關協議會委員人數及開會次數等，基本上是由實驗學校決定。

在委員資格方面，依據學校實際需要，由校長從監護人、地方有識人士、相關機關團體的代表、學校教職員及其他校長認為必要者中推薦，再請東京都教育委員會委聘。其中，教職員方面，則由校長委聘。基本上，委員人數以二十人為適當。委員採任期制，一年一任。但是，得以再任。另外，聯絡協議會開會次數，基本上是在年度開始及學期末召開；由校長決定必要次數。

【東京都多摩市教育委員會學校評議員制度實驗案】（註八）

基本學校教育法施行規則的理念實驗性實施學校評議員制度。在二〇〇〇年至二〇〇一年之實驗期間，經由「地區聯繫研究校」的實驗研究事例，探討多摩市實施學校評議員制度的理想型態。每個「地區聯繫研究校」提供日幣五萬圓研究補助金；在年度結束後，必須向教育委員會提出報告書。

學校評議員制度在此一實驗研究期間，稱為「學校管理經營協助者會（簡稱協助者會）」，基本上是以學校為單位或中學校區為單位而設置，不是校長個別意思決定時請求提供意見所必要的諮詢機構。

學校評議員由校長從家長會幹部、監護人、地方自治會代表、青少年健全成長有關團體的代表、兒童諮詢所或警察機關等代表、學校健康管理相關人員、有學識經驗者及其他校長認為必要者中推薦並委聘之。評議員人數是五人至十人，由校長決定。評議員是無薪制，得支付交通費。協助者會由校長召集開會，每年度三次。評議員出席會議並無強制性，學校教職員亦可由校長判斷出席會議。校長得設事務局，從事有關協助者會的運作。

【東京都港區御成門中學校評議員設置要綱草案】(註九)

以推動營造開放學校環境為目的，由校長委聘家長會會長、港區青少年對策地區委員會會長等組成；校長認為必要時得增加委聘臨時評議員。學校評議員任期一年，每一學期開會一次，每年度約召開三次會議。會議內容主要是有關學校管理經營及指導方針事項、教育課程編制、教育內容或方法等事項、整體教育活動、學校、家庭、地方聯繫事項等。

【岐阜縣縣立學校學校評議員制度】(註十)

岐阜縣縣立學校早於一九九九年十月設置學校評議員制度。各校均從市村町教育委員會教育長及地方公司經營者中委聘五人左右的學校評議員；不包括各校教職員。但是，最重要角色的學生監護人卻均未涵蓋在學校評議員內。

【東京都豐島區學校運營連絡協議會】(註十一)

東京都豐島區全部中小學均設置學校運營連絡協議會（依據學校，名稱有所不同），學校評議員有大約二十人，其中，學校的校長、教務主任、教職員等均包括在內。

【埼玉縣鶴島市學校協議會設置指針】(註十二)

依據該指針，學校評議員包括學生代表、家長會組織代表、地方居民代表、高齡者組織代表、兒童健全成長組織代表、教職員代表、其他人士等。全體學校評議員是大約十五人至二十人。

基本上，日本各都道府縣立學校及市村町立學校，其學校評議員的資格及組成等顯然是有差異性存在。在縣立學校方面，學校的校長、教務主任、事務職員等教職員大抵均是包括在內。另外，家長會、校友會、地方教育委員會、警察人員等也有包括在內的個案。相對地，市村町立學校則是除了教職員之外，也包括家長會、市村町自治會、青少年健全成長團體等代表，也包括兒童、學生會代表及監護人等。

綜上所述，學校評議員制度的設置，最大的問題點，就在於「學校評議員的資格、推薦及委聘」(註十三)。具體而言，學校評議員的委聘，勢必實質地影響及於學校評議員制度的效益。因此，如何避免委聘地方知名人士，導致學校評議員成為「榮譽職」的酬庸制度，應該是地方自治體及學校設置學校評議員的最重要課題。

五、展望與結語

學校評議員的最大責任，就是協助擔任學校教育舵手的校長，不僅僅是要求校長正確航路方向，進而在校長陷於迷航之際，或無法單獨判斷正確航路時，提供必要的意見，協助校長做出正確的決定。

對於學校評議員制度的實施，我們可以期待學校教育環境將促使下列學校與地方聯繫之教育活動更蓬勃改革：

- (一) 有助營造具有特色的學校教育環境
- (二) 協助實施「綜合性學習時間」(二〇〇三年度全面實施)
- (三) 培育學生的地方聯帶感
- (四) 促進學校與地方活動、福利設施等的密切聯繫

總之，學校評議員制度的實施，其關鍵理念在(1)基於設置者管理主義，由設置者判斷，因應學校或地方實際需要而設置；(2)學校評議員制度是一種參與方式及協議方式，卻不是認同兒童、少年學生、監護人等參與學校管理經營的協議方式；(3)校長必須參考學校評議員意見，依據自己的權限及責任進行決定。

因此，筆者必須在強調，學校教育的經營管理，校長必須承擔所有責任。沒有創造力、協調力、決策力及教育理念的校長，必須脫離學校教育現場。有效地實施運用學校評議員制度，將可以期待學校與地方成為實施「協同教育」的最佳場所。不過，必須說明的是，學校評議員制度是日本從二〇〇〇年四月才正式開始實施的一項教育措施，其實效仍有待觀察。【中華民國八十九年六月二十日・東京】

參註文獻

註一：日本學校教育法施行規則第二十三條之三第一項規定「在小學校（國民小學）得依據設置者（公立學校指教育委員會，私立學校指學校法人）的決定，設置學校評議員制度」；第二項規定「學校評議員能因應校長的請求，針對學校管理經營陳述意見」；第三項規定「學校評議員係該當小學校職員以外人士，從對教育具有理解及見識者中，經由校長推薦，由該當小學校的設置者委聘。（此一規定除小學校以外，中學校、高等學校、中等教育學校、盲、聾、養護學校及幼稚園均準適用）」。

註二：一九九九年十二月十八日日本朝日新聞晚報。

註三：二〇〇〇年五月十五日日本產經新聞。

註四：佐藤弘毅：「學校評議員をどう設置するか」，教職研究五月號，教育開發研究所出版，二〇〇〇年五月一日。

註五：日本官廳速報，平成十二年（二〇〇〇年）五月十六日時事通訊社新聞。

註六：日本官廳速報，平成十二年（二〇〇〇年）四月十二日時事通訊社新聞。

註七：地方教育行政情報（東京都教育委員會網頁資料）。

註八：東京都多摩市役所市長室市民相談係提供資料。

註九：東京都港區教育委員會指導室提供資料。

註十：下村哲夫：「學校評議員の趣旨，導入のねらいは何か」，教職研究五月號，教育開發研究所出版，二〇〇〇年五月一日。

註十一：同註九。

註十二：同註九。

註十三：同註十。

