

# 教育行政学研究

第47号 (2026)

《研究論文》

明治初期「学制」における教員配置に関する研究

—府県制定「小学教師心得」における「クラスサイズ」規定に  
着目して—

・・・・・・・・・・金城 美 紀

食育推進基本計画における「食に関する指導の充実」施策に関する研究

—栄養教諭の配置理由・方針・促進策に着目して—

・・・・・・・・・・塩 田 良 子

チャータースクールにおける「独立性」概念の再検討

・・・・・・・・・・佐々木 司

中国浙江省平湖市における Health Promoting School (HPS) の  
実施体制に関する研究

・・・・・・・・・・小早川 倫 美

黒 木 貴 人

LKHAGVA Ariunjargal

張 磊

西日本教育行政学会



# 目 次

## 《研究論文》

明治初期「学制」における教員配置に関する研究

—府県制定「小学教師心得」における「クラスサイズ」規定に  
着目して—

……………金城美紀……………1

食育推進基本計画における「食に関する指導の充実」施策に  
関する研究

—栄養教諭の配置理由・方針・促進策に着目して—

……………塩田良子……………17

チャータースクールにおける「独立性」概念の再検討

……………佐々木 司……………37

中国浙江省平湖市における Health Promoting School (HPS) の  
実施体制に関する研究

……………小早川 倫 美……………53

黒 木 貴 人

LKHAGVA Ariunjargal

張 磊

西日本教育行政学会会則……………67

西日本教育行政学会機関誌刊行規程・原稿執筆要領・著作権規程……………68

編 集 後 記……………69



《研究論文》

## 明治初期「学制」における教員配置に関する研究

— 府県制定「小学教師心得」における「クラスサイズ」規定に着目して —

広島大学大学院・院生 金城美紀

### ABSTRACT

A Study on Teacher Allocation in the Early Meiji Education System Order  
— Focusing on “Class Size” Provisions in the Prefecture-Enacted  
“Elementary School Teacher Guidelines” —

**Minori KINJO**

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this study is to clarify how “class size” provisions were received and transformed in each prefecture during the early Meiji period through an analysis of the prefecture-enacted “Elementary School Teacher Guidelines. In Japan, formal regulations for class organization were first established in 1886. Before the emergence of the “class” (gakkyū), instruction was organized by “grades” (tōkyū), which primarily indicated individual students’ academic levels rather than serving as collective student groups. Nevertheless, during the transition from grades to classes, the principle of “one teacher per classroom for whole-class instruction” was retained. This study focuses on this shared feature of grades and classes and, for analytical convenience, refers to this instructional unit as a “class.” The study examines how the number of students in a class—the class size—was ensured or attempted to be ensured as a teaching unit.

The findings can be summarized as follows. First, although the introduction of whole-class teaching in early Meiji elementary education at the national level was accompanied by class size provisions, these were often omitted during adoption at the prefectural level. Second, prefectural regulations initially based on the Tokyo Normal School and Ministry of Education guidelines were later revised to reflect local conditions. In many cases, class size provisions were expanded or eliminated. Consequently, the principle of “one grade, one classroom, one teacher” was undermined during the implementation of whole-class instruction at the prefectural level.

During the Education System Order period, the national government provided guidelines for class size, but prefectures had discretion in determining actual class sizes. Financial support from the national government was limited, and national subsidies were restricted in their use for teacher salaries. As a result, government support for teacher allocation was minimal. Factors such as teacher

shortages and low enrollment meant that many prefectures either did not establish class size provisions or allowed them to become largely ineffective.

In contemporary Japan, the national government sets “standards” for teacher allocation, while prefectures establish “criteria” based on these standards. Financial measures, including national subsidies for compulsory education, are implemented according to these criteria and used as units for calculating fiscal needs in local allocation tax grants. Considering the inadequate financial support affecting teacher allocation during the Education System Order period, this study underscores the importance of the current policy in which teacher staffing and fiscal measures are closely coordinated.

## 1 研究の目的と問題の所在

本研究の目的は、明治初期における府県制定「小学教師心得」（以下、府県「心得」）の分析を通して、文部省正定<sup>1</sup>「小学教師心得」（以下、文部省「心得」）の「クラスサイズ」規定及び各府県における「クラスサイズ」規定の受容及び変容について明らかにすることである。

教員が学習指導だけでなく、生徒指導等でも大きな役割を持ち、児童・生徒の「全人格的」な完成を目指す「日本型学校教育」の取り組みが国際的に大きな評価を受ける一方で、学校及び教員の役割が拡大し、教員の長時間労働の問題が顕在化している。このような現状に対し、継続した調査や取り組みが総合的に進められてきた。その中で、教師を取り巻く環境整備の持続可能な支援方策として「教職員定数の改善と支援スタッフの配置充実」が掲げられた。この方針と関連して、日本の公立小中学校における教職員定数を定めているのが、1958（昭和33）年に成立した「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下、義務標準法）である。義務標準法は、各都道府県公立義務教育諸学校に配置すべき教員及び職員の総数（すなわち、教職員定数）の「標準」を定めてきた。そのため、義務標準法は、学校教育の最も基本的な教育条件を構成している点で重要である。なお、教職員定数の「標準」は、国が示すものであり、各都道府県は国が示した「標準」に基づいて「基準」を定めることとされている。義務標準法における教職員定数の「標準」の算定方式は、学級規模（学級定員）を重視したものである。すなわち、学級あたりの児童生徒数の「標準」を示し、学級規模ごとに教職員定数を算出する方式を採る。学級規模から教職員定数を算出する方式は、1学級の児童生徒に共通の学習内容を一斉に教授することを念頭においた考え方であるといえよう。

教員配置に関する研究は戦後義務教育費国庫負担制度と義務標準法の成立とを関連付けて蓄積されてきた。戦後義務教育費国庫負担制度についての通史的研究は、井深<sup>2</sup>や小川<sup>3</sup>等の研究がある。1952（昭和27）年、義務教育費国庫負担制度は実員実額半額定率制で成立し、都道府県の負担額が多いほど国庫負担金も増える仕組みとされた。しかし、富裕自治体が有利で困窮自治体が不利という課題があり、地域間格差を是正する機能を持つものではなかった。この点、1958（昭和33）年成立の義務標準法は、同法に定められる「標準」に基づいて都道府県ごとに「基準」を算定することとし、さらに地方交付税交付金算定の際の基準財政需要額の測定単位<sup>4</sup>に用いられることとなった。以上のように、義務教育費国庫負担制度に関する先行研究においては、その変遷が明らかにされ、義務教育費国庫負担制度史上の時期区分論と関わっては義務標準法の成立をその画期とする評価が行われてきた<sup>5</sup>。

他方、日本の教員配置において重要概念となっている学級編制の「標準」が初めて設けられたのは、1886（明治19）年の「小学校ノ学科及其程度」である。次いで、1890（明治23）年の第二次小学校令に基づいて翌年定められた「学級編制等二関スル規則ノ事」によってその「標準」は改訂された。日本において「学級」の成立は、前述の「小学校ノ学科及其程度」であり、すなわち同一の時間に同一の学習内容を教授される児童集団の単位として初めて「学級」が用いられた。次いで、「学級編制等二関スル規則ノ事」では、学級の定義について、「一人ノ本科正教員」が「一教室」で「同時ニ教授スベキ」児童の集団であることが明示された<sup>6</sup>。

なお、「学級」成立以前は、教授の単位として「等級」が採用されていた。「学級」と「等級」は、「等級」が生徒の集団としての意味よりも、個人別の学力水準のグレードとしての意味を持つ点で「学級」とは異なる<sup>7</sup>。「等級」は、学力における同質性が志向されたものの、実際には、学習進度が様々であり、厳格な試験によって進級の可否が判断されたことから安定した児童の集団は存在していなかったとされる<sup>8</sup>。一方、「学級編制等二関スル規則ノ事」において「学級」概念が提示された当時、「学級」は「一人ノ本科正教員」が「一教室」で「同時ニ教授スベキ」児童の集団としての量的側面を前提とし、1人の教師による一貫した指導が可能である点で優れた編制とされた。しかしながら、教員の不足、就学率の低さから単級学校が増加し学力・年齢の同質性は喪失した<sup>9</sup>。しかしその後、就学率が高まるに伴い、現在想定される学級に近い学年別学級が編制され得るようになった。学年別学級編制の教育機能について濱名は等級や単級と異なり同年齢の児童の安定した集団の成立を前提として、一斉教授が初めてその本来の形で行うことが可能となったと指摘する<sup>10</sup>。以上のように「等級」と「学級」は児童集団の同質性及び教育機能の性格において大きく異なる。しかしながら、「等級」から「学級」への変容過程において「1教室1教員の一斉教授を志向した編制」は引き継がれているといえよう。

そこで本研究は、「等級」と「学級」に共通する「一教室一教員の一斉教授の単位」に着目し、教授—学習の単位組織を便宜的に「クラス」と捉える。その理由は、「クラス」という集団が、指導単位としての児童数（量的側面）をいかに確保したか、あるいは確保しようとしたかを検討の対象とするためである。

「等級」から「学級」への変容について山根は、等級制のもとでの量的基準の議論の検討の必要性を指摘しつつ、当時の教員の不足と児童の就学と進級の状況を考察し、1教室1教員といった理想には程遠い実情を明らかにした。さらに山根は、その後の複数等級を併せて教授を行う合級教授や、その現状を追随し人的物的費用の軽減を優先して量的基準の拡大を規定した「小学校ノ学科及其程度」が提言され、学年別学級の成立につながったことを明らかにした<sup>11</sup>。山根は、量的基準と連動した学級制への移行と教育目的が知育から訓育へとシフトする過程を明らかにした一方で、等級制のもとでの1教室1教員の理念が中央から地方へとどのように伝達されて、各府県においてどのように受容されたのかを明らかにしていない。

等級制のもとでの「クラスサイズ」は、1873（明治6）年、東京師範学校作成の文部省「心得」によって提示された。明治初期における教員定数の標準の算定は、「小学教則」の級別配当規定<sup>12</sup>及び文部省「心得」の規定から、1小学校に16人の教員を配置し、その際1等級1教員25人程度の「クラスサイズ」を原則としたものであったことが分かる<sup>13</sup>。この等級制を前提とした一斉教授における教員配置に関する規定は日本の教員配置の源流を探究する際に不可欠な最初期の規定である。

文部省「心得」は、これまで当時の教師像を明らかにすることを目的に研究対象史料とされてきた<sup>14</sup>。その中でも特に、船寄の研究が示唆に富む。船寄は、「小学教師心得」における小学教師像の特質を文部省「心得」及び府県「心得」を用いて考察した。その結果、文部省「心得」における「和魂洋才」的な教師像や各府県がそれを変容して受け入れたことから、「文部省が導入をはかった欧米型小学校教師像は、かならずしも順調な定着や発展を見なかった」と結論付けた<sup>15</sup>。船寄は各府県「心得」分析の過程で、「教師の人間性や教職の倫理的側面の資質」を「品行資質」とし、「近代的な小学校を運営していくのに必要な教授法や学級管理法などの職能的資質」を「方法資質」として、2つの側面から検討を行った。その際、「その他の規定」として分類されたのが、第6条であり、本研究の最も注目する「クラスサイズ」を規定したものであった。しかしながら船寄では、文部省「心得」がどのような性格を有し、中央から地方へと伝播したのかに関する言及や、「その他の規定」である「クラスサイズ」規定に関する言及はほとんど見られない。さらに、「クラスサイズ」に着目するならば、府県「心得」の制定状況にはばらつきがあり、府県によっては「心得」の制定によらず、府県内学校校則等を定めることで教員の職務や在り方、学級経営や教授法等を示したことから、府県「心得」のみに注目するのではなく、各府県制定の校則等にも着目する必要がある。

以上を踏まえ、本研究では第1に、教員配置の最初期の規定を含む文部省「心得」について、その構造の分析を行う。第2に、府県「心得」の制定状況と内容の分析を通して、文部省「心得」が中央から地方へとどのように伝達されたかを検討し、文部省「心得」の位置付けを明らかにする。第3に、府県「心得」の内容及びその他学則等の規定について、各府県における「クラスサイズ」規定に着目し、その受容及び変容について明らかにする。

## 2 近代教育制度の創始

日本の近代教育制度の創始は、1872（明治5）年の「学制」頒布から1887（明治20）年頃である。「学制」は、「大中小学区ノ事」「学校ノ事」「教員ノ事」「生徒及試業ノ事」「海外留学生規則ノ事」「学費ノ事」の6項目・全213章で構成される。ここでは、「学制」における「大中小学区ノ事」「学校ノ事」「教員ノ事」「学費ノ事」及びそれらの関連規定をもとに当時の教員配置政策について明らかにする。

「学制」は地方教育行政単位として、学区制を設け、全国を8大学区、1大学区を32中学区、1中学区を210小学区に分けた。この規定によると、全国に大学校8校、中学校256校、小学校53,760校が設置される計画であった。その実施に当たっては困難を伴う事が想定されていたため、第7章において地方の実情に即した中学区以下の区分を定めることを認めていた。

本研究で注目する小学校は、「学制」第21章において、6種類に区分がなされていた。そのうち、正規の小学校は尋常小学校であった。尋常小学校は、上下2等に分かれており、下等小学校は6～9歳、上等小学は10～13歳の各4年間であった。また、各教科の内容・方法及び配当、実施については、「学制」に基づいて制定された「小学教則」において規定された。「小学教則」第2章では「今其毎級課業授ケ方ノ一例ヲ挙テ左ニ示ス尤一般必行ノモノニハ非スト雖トモ各其地其境ニ随ヒ能ク之ヲ斟酌シテ活用ノ方ヲ求ムヘシ」として、「小学教則」を斟酌し各地の実情に即した弾力的な運用を認めている。

教員に関する規定は第40章において「小學教員ハ男女ヲ論セス年齢二十歳以上ニシテ師範學校卒業免状或ハ中學校免状ヲ得シモノニ非サレハ其任ニ當ルヲ許サス」と示されており、小学校教員の資格に関して師範學校卒業又は中學校免状を有した20歳以上の男女でなければならないことが唯一の規定であった。

教育費に関して、「学費ノ事」第89章では、「學事ニ關係スル官金ハ定額ニヨリ本省ニ於テ一切之ヲ管知スル」とし、定額の官費を支出することで小学校の普及に努めていることが分かる。但し、「教育ノ設ハ人々自ラ其身立ルノ基タルヲ以テ其費用ノ如キ悉ク政府ノ正租ニ仰クヘカラサル論ヲ待タス且廣ク天下ノ人々ヲシテ必ス學ニ就カシメンヲ期スレハ政府正租ノ悉ク給スル所ニアラス然レドモ方令ニアツテ人民ノ智ヲ開クニ極メテ急務ナレハ一切ノ學事ヲ以テ悉ク民費ニ委スルハ時勢未タ然ル可カラサルモノアリ是ニ因テ官カヲ計リ之ヲ助ケサルヲ得ストイヘトモ官ノ助ケアルヲ以テ従来ノ弊ニ依著ス可ラス」。このことから、「学制」期の教育費負担関係について、受益者負担の原則を示しているものの授業料及び民費での運用が困難である場合に国からの援助を行うこととし、官金はあくまで助成として位置づけていると理解できる。なお、官金の使途は第92章において外国人教師の俸給と関連費用、大学校及び中學校の營繕と設備費、生徒給貸費、学区に対する補助に限定されている。また、第93章では、教師の俸給及び居住費、学区取締給料等は生徒の「授業料」によって支弁することが原則とされた。

さらに、第99章によると「教育ヲシテ普及ナラシメンカ為メ府縣ニ委託シ其學区ヲ助クルノ金額」として官金と位置付けられる「小学扶助委託金」が規定されている<sup>16</sup>。その使途は、第100章及び第101章で小学校の營繕費・設備費、国より派遣された小学校教師の給与、貧困家庭の児童の授業料、学区取締の給与、師範學校を卒業し、小学校教師となるものの給与の補助に限られている。

日本の義務教育費の負担関係及び支出構造について明らかにした須田によると、「学制」における学校経費（「官金」「授業料」「民費」）の歳入は、受益者負担を原則とし設置者（民費）及び国庫（官金、小学扶助委託金）がこれを補助するといった「学制」の教育費負担構造は、実際の運用に際してはその大半を「民費」が占めていたことから、設置者負担が大半で国庫補助と受益者負担が補助的役割を担うといった異なる構造で運用されていた<sup>17</sup>。

以上の「学制」の概略を踏まえ、以下では教員配置の最初期の規定を含む文部省「心得」について、その構造を概観したのち、教員配置に関する規定に着目し、等級制のもとの教員配置政策が中央から地方へとどのように伝達されたのかを見ていく。

### 3 文部省正定「小学教師心得」の性格

文部省「心得」は、小学校教師に求められる心構えについて記述された前半部分（第1条から第5条まで）と、学級管理や教授方法に関する後半部分（第6条から第14条まで）に分けられる<sup>18</sup>。小学校教師に求められる心構えについては、小学教師は生徒の学習内容の修得の為だけでなく、食事や生活等のすべてにおいて教導するものとされ、こうした教導の前提として、小学教師は授業時間内外において正しい行いを心がけ、生徒の模範となることが示された。続く第6条が「クラスサイズ」の標準について、第7条が一斉教授の方法と特例について、第8条が体操の

際の注意事項について、第9条が生徒に食事をさせる際の注意事項について、第10・11条が授業を行う際の注意事項について、第12条が生徒退学の規則について、第13条が授業中の生徒への接し方について、第14条が校内の衛生面についてとなっている。第6条（「クラスサイズ」の標準について）に注目すると、「教師一人二生徒凡五十人ヲ受持ツ可シ但最初廿五人ヲ受持チ六ヶ月ノ後又廿五人ヲ受持ツ可シ」と規定されている。つまり、1教員、1クラス、25人程度が想定されていたことがわかる。

また、文部省「心得」を作成した東京師範学校においては、外国人教師が上等生に教授し、上等生が同様の内容・方法で下等生に教授を行うシステムや外国の教則に則った教授内容が採用された。このことは、伝統的な教授内容・方法から欧米型の教授内容・方法への転換を示しており、近代的な学習内容と教授法の教授への志向性が高まっていた様子が看取できる。

以上を踏まえ、2つの側面を構造的に捉えると、「学制」期においては前半の心構えに対して後半部分の学級管理や教授方法が優先されていたと考えられる。しかしながら、文部省「心得」は、権威的模範的人格としての師匠観を引き継いでいたことから近代的職能と師匠的人格との重層的な精神構造をもち、その精神構造自体のうちに内的矛盾をふくんでいたとも指摘される<sup>19</sup>。

#### 4 各府県における「小学教師心得」

次に、各府県によって作成された府県「心得」について検討を行う。対象史料<sup>20</sup>は、表の通りである<sup>21</sup>。なお、表中の各小学教師心得について以下では表中に付した番号で示す。

表 府県制定小学教師心得一覧

|   | 名 称                   | 制定府県      | 制定年        |
|---|-----------------------|-----------|------------|
| ① | 小学教師心得章程              | 島根県       | 1873 (M6)  |
| ② | 教員心得ノ事（「埼玉県公私小学規則」所収） | 埼玉県       | 〃          |
| ③ | 小学教師心得                | 大阪府       | 〃          |
| ④ | 小学教師心得                | 浜田県       | 〃          |
| ⑤ | 小学教師心得                | 兵庫県       | 〃          |
| ⑥ | 教員心得                  | 栃木県       | 1874 (M7)  |
| ⑦ | 小学教師心得                | 千葉県       | 〃          |
| ⑧ | 教員心得                  | 島根県（殿町小学） | 〃          |
| ⑨ | 大分県各小学教員心得            | 大分県       | 〃          |
| ⑩ | 小学教員心得                | 島根県       | 1875 (M8)  |
| ⑪ | 教員心得ノ事                | 埼玉県       | 〃          |
| ⑫ | 小学教員心得                | 三重県       | 〃          |
| ⑬ | 小学教師心得                | 千葉県       | 1876 (M9)  |
| ⑭ | 小学教師心得                | 飾磨県       | 〃          |
| ⑮ | 教師心得                  | 東京府       | 1877 (M10) |
| ⑯ | 訓導職務章程                | 栃木県       | 〃          |
| ⑰ | 大分県小学教員心得             | 大分県       | 〃          |

（出典：各史料を基に筆者作成）

## (1) 各府県「心得」の概要

まず、文部省「心得」の第1条から第5条にあたる、小学教師に求められる心構えについて各府県における受容状況を概観する。なお、文言の違いがみられるものでも同様の内容であった場合は類似規定と見做し、文部省「心得」を受容していると判断した。

小学教師に求められる心構えについては、ほとんどの府県で前半部分において言及されている。例示すると、⑦は「凡教師タル者ハ讀書習字算術ノ三課ヲ教授スルノミニアラス飲食起居ニ至ル迄心ヲ用キテ教導スヘシ故ニ生徒ノ學術進歩セス或ハ平日不行状ノ徒アラハ教師タル者ノ責タル可シ」とあり、具体的な科目を示し、「父兄ノ教訓ヲ助ケ」の規定を除いた規定になっている。①も同様に、教師としての心構えが述べられた後、第10章では、「後進ヲシテ智術ヲ開キ功業ヲ成シ身ヲ立テ名ヲ遂ケシムルノ基一ニ教師ノ誘導ニ之レ由ル教師ノ任固ヨリ勝ヘ易カラス自放自輕シテ教職ヲ辱シメサランコトヲ要ス」と示されている。すなわち、教師という職業は生徒が学を修め社会で活躍することに関して重大な責任を持つことから簡単な職業ではないこと、そのため、教師である自分自身が教職を軽んじ名誉を傷つけることはあってはならないことを述べている。

いずれの府県「心得」も基本的に教員の生徒の模範としての在り方が述べられている。その点で、文部省「心得」の方向性を受容したといえる。

次に、文部省「心得」の第6条から第14条にあたる、学級管理や教授方法に関する規定について各府県における受容状況を概観する。

第6条（「クラスサイズ」の標準）について、受容している「心得」は⑤⑫である。⑤⑫以外の「心得」については「クラスサイズ」について規定した文言はみられなかった。

第7条（一斉教授の方法と特例）について、①②⑤⑦⑫⑬⑱で受容されている。規定が見当たらないものは③④⑥⑧⑨⑩⑪⑭⑮であった。ただし、⑬は優れた才能を持つ者と修得に遅れを持つ者に関して述べた但し書きが付記されていない。文部省「心得」第7条を受容したとはいえないものの、関連するものは、⑮は第16条において「男女校ヲ分カツハ固ヨリ教育ノ本意ナリトイエトモ不得巳トキハ教場ヲ異ニシ或ハ教場中ニ於テ坐位ヲ異ニスルモ妨ゲナシトス」と述べており、男女を分けることが教育の本質であるとし、男女別のクラス編制を推奨している。その他男女の別を記述しているものに⑩がある。⑩は「男女同校ノ向ハ其教場ヲ区分スヘシ決テ同席混淆セシムヘカラス」と規定している。

第8条（体操の際の注意事項）について、③⑤⑦⑩⑫⑬⑮⑱で受容している。記述が若干異なっているものは、⑮の教場の空気を入れ替えて生徒の健康に配慮するように但し書きが付されているものがある。さらに、⑮は第13条「児童体操場ニ出テ為ストキハ児童ヲ集メ其遊戯ノ具ニ就テ其理或ハ草花木葉金石貝虫等ヲ示シ其種類及ヒ消長ノ理需用ノ別ヲ簡易ニ講述シ児童ヲシテ其物品ニ意ヲ留メシム可シ」を規定し、児童が体操場で遊ぶときの留意点を述べ、第17条では「女児ハ骨格軟弱ナルヲ以テ体操遊戯ハ男児ト異ナルヘシ其場ヲ分チ混同セシムヘカラス」と述べ、体操の際には男女別にすべきであることを追記している。

第9条（生徒に食事をさせる際の注意事項）について、⑤⑦⑬⑮⑱において受容されている。そのうち⑦⑬⑮⑱については食事の際の着席の順番や時間を守ることは述べられている一方で、私語禁止の規定は見当たらない。

第10・11条（授業を行う際の注意事項）について、②⑤⑦⑫⑬⑭⑰で受容されている。ただし、⑬は11条の授業中の教室の出入りについての規定が欠けている。⑭は「登校スル時刻ヲ懲ルヘカラス教場ヲ開ク期ヲ過ス可ラス」とあり、授業開始時刻を定めることは難しいが開始時刻は守られるべきことが説かれている。受容しているとは判断できないものの関連する規定には、①第4章の「後進ノ志向ヲ眩惑セシムル者ハ教職ニ居ラシム可カラス」とする規定が、教則及び教職の在り方と関連しており、第8章では、教則に則って教授を行うべきことを説いている。

第12条（生徒退学の規則）について、⑤⑫⑰で受容されている。⑰は、文部省「心得」第12条の4項目に加え、数回にわたり校則を破り、生徒が反省をせず到底改心する見込みがない場合を退学の要件としている。受容したと判断できないものは、①②③④⑥⑦⑨⑧⑩⑪⑬⑭⑮⑯であり、⑮について、第10条「小学生徒ノゴトキハ別ニ懲戒則ヲ設ケストイエトモ左ノ三項ニ據テ其輕重ヲ斟酌シ便宜之ヲ處分スヘシ然レトモ其改良ヲ待ツノ法ニシテ固ヨリ已ムヲ得サルニ出レハ容易ニ之ヲ處スヘカラス多クハ訓誨ヲ加ヘ自ラ悔悟スルニ至ラシム可シ」すなわち、小学生徒については「訓誨」「懲治」「拘留」によって指導を行い、反省を促すべきであり、第11条「生徒若シ左ノ條件ヲ犯セハ其父兄ヨリ説諭セシメ尚教誨ヲ守ラサル者アレハ同僚及ヒ学区取締ト合議ノ上連ノ書ヲ以テ其状ヲ具陳シ許可ヲ得テ後處分スヘシ」すなわち、生徒が反省をせず、教員又は保護者の指導を軽んじるときは教員及び学区取締と協議を踏まえて処分の判断を下すものとしている。

第13条（授業中の生徒への接し方）について、②③⑤⑦⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑰で受容されている。第13条は、半数を超える府県で受容されているといえ、最も受容されている条項である。⑩では、「物ニ倦ミ易キハ幼穉ノ常ナレハ酷ク之ヲ責ム可ラス課程ノ進歩ヲ以テ之ヲ慰メ後來ノ利害ヲ解テ之ヲ励ス可シ」と述べ、文部省「心得」の方針が受容されている。⑮は第4条において受容されていると考えられる。さらに、第5条において「生徒ヨリ質問ヲ乞フトキハ決シテ之ヲ曖昧ニ答フ可カラス我未タ確信セザルコトハ退テ諸書ヲ参考シ或ハ之ヲ先輩ニ質シ而シテ後之ヲ教フ可シ」と述べ、生徒からの質問の際の注意点を示しており、第8条「記憶乏シキ者及ヒ訓誨ヲ守ラサル者ハ猶懇篤ヲ盡シテ之ヲ教諭シ決シテ励言嚴責スヘカラス愚鈍不良者ヲシテ豁然開發セシムルハ教員ノ最注意スヘキ」や第9条「生徒ヲ待スル一般ニ公平ナルヲ要ス決シテ彼ニ厚ク此ニ薄キノ弊アル可カラス」において生徒への接し方の注意点を述べている。

第14条（校内の衛生面）について、⑤⑩⑫⑮⑰で受容されている。①②③④⑥⑦⑧⑨⑪⑭⑯では類似規定が見当たらない。

## (2) 文部省「心得」の受容形態

以上を踏まえ上記の17つの府県「心得」について、文部省「心得」の受容状況で分類<sup>22</sup>すると以下の通りとなる。

(a)文部省と近似した型…⑤

(b)文部省正定文書を踏まえて独自に作成した型…②⑦⑫⑬⑭⑮⑰

(c)独自に作成した型…①③④⑥⑧⑨⑩⑪⑯

以上の分類について、(a)文部省と近似した型は、各項が文部省「心得」と同様の文言で構成されているものを指す。(b)文部省正定文書を踏まえて独自に作成した型及び(c)独自に作成した型は、文部省「心得」と対照して類似する規定があるかどうか等の受容度合いで区別を行った。その際、文言の違いがみられるものでも同様の内容であった場合は類似規定と見做し、文部省「心得」を受容していると判断した。さらに、第5条から第14条の各項に相当する規定の有無を整理し、その数が3規定以上のものを(b)に分類した。

(b) 文部省正定文書を踏まえて独自に作成した型を例示すると、⑦は第3条において「教師ノ訓誨ハ生徒必ス敬ミテ従フモノナリ若教師不善不正ノ言行アリテ世人ノ侮慢ヲ受クルトキハ生徒モ亦訓誨ニ従ハサルノミナラス反テ其悪風ニ濡染スルニ至ル可シ故ニ生徒ヲシテ正實ナラシメンコト欲セハ自ラ怠ルコト勿レ自ラ欺キ自ラ怠ルトキハ生徒之ニ習ヒテ正實賢オノ者トナルコト無ル可シ」と規定しており、若干の文言の違いがあるものの、文部省「心得」の第4条及び第5条における教員の「訓戒」は生徒が必ず従うものであり、「不善不正ノ言行アル時ハ」生徒も「教師ヲ信ゼズシテ訓誨ニ従ハザル而已ナラズ反テ我悪風ニ濡染スルニ至ル」危険性があるため、教員は生徒の模範となるよう努めなければならないと述べている。さらに、⑦は文部省「心得」の第6条、第12条、第14条を削除して短縮し構成されている。以上の構成から、文部省「心得」を踏まえて独自に作成した型に分類した。

また、(c)独自に作成した型に分類した例として、①は第3章において「教師ノ職ニ居ル者固ヨリ自己ノ學術優長ヲ主ト為スト虽トモ行状正シカラス教務懇ナラサル者ハ此職ニ居ラシムルコトヲ得ス」と述べ、小学教師に求められる心構えとして、「學術優良」であることと「行状」正しいことを求めている。その点で文部省「心得」の示す方向性と一致する。また、文部省「心得」第7条と類似する規定がみられる。一方で、第4章の「漢籍ノ陳套ニ拘泥シ洋学ノ新規ヲ排毀シ後進ノ志向ヲ眩惑セシムル者ハ教職ニ居ラシム可カラス」や第5章の「生徒試験ヲ経入等進級ノ多寡ヲ以テ教師ノ勤惰ヲ考別スヘシ是レ生徒ニ才不才アリト虽トモ教導督責ノ術係ル所大ナレハ教師其責ヲ免レス」等の新たな規定を盛り込んでいる。

以上、府県「心得」の内容を概観した。文部省「心得」の第6条から第14条にあたる、学級管理や教授方法に関する規定のうち、とりわけ受容されなかったといえる規定は第6条（「クラスサイズ」の標準について）であった。以下では、府県「心得」以外の文書において示された「クラスサイズ」規定を整理する。

## 5 府県作成学則等における「クラスサイズ」規定

府県「心得」の制定状況にはばらつきがあった。府県によっては「心得」の制定によらず、府県内学校校則等を定めることで教員の職務や在り方、学級経営や教授法等を示した。確認できた限りで以下の3県が存在する<sup>23</sup>。

### (1) 埼玉県「埼玉県公私小学規則」

埼玉県は、1873（明治6）年に「埼玉県公私小学規則」を公布した<sup>24</sup>。「埼玉県公私小学規則」は、「学区ノ事」「学校ノ事」「教員ノ事」「公私小学一般概則ノ事」「試験ノ事」「視察局事務取扱ノ事」「学区取締所勤心得ノ事」「教員心得ノ事」「生徒心得ノ事」の9項目で構成される。この

うち文部省「心得」を概ね受容したと考えられる項目が「教員心得ノ事」であり、前節対象史料の②にあたる。「クラスサイズ」に関する規定は、「教員心得ノ事」ではなく、同規則の他項目である「教員ノ事」第31章において「公私学校トモ教員一人ニ付生徒五十人ヲ受持教授スルヲ法トス尤教員未熟ニシテ五十人ヲ受持難キ者ハ三十人ヨリ三十五人迄ヲ受持ヘシ」と述べられている。

同規則は、東京師範学校や文部省の教則に準拠して作成されたものであり、必ずしも県の実情に合致したものではなかった<sup>25</sup>。そのため、1875（明治8）年に全面的に改正し、「埼玉県小学規則」を作成した。「埼玉県小学規則」は、「学区ノ事」「学校ノ事」「教員ノ事並職制ノ事」「学区取締ノ事」「小学校規則」「小学生徒罰則」「雑則」「中学区会規則」「受業料ノ事」「小学校費定額規則」「教員心得ノ事」「生徒心得ノ事」の12項目から成る。改正後はいずれの項目においても「クラスサイズ」に関連する規定は見当たらない。

## (2) 群馬県「学務概規」及び「群馬縣學則」

さらに、群馬県は、管轄内の小学校の設立や配置される教員の確保が徐々に滋潤してきたとし、1873（明治6）年に管轄内の正副戸長を招集し、「学務概規」の議定を行った<sup>26</sup>。「学務概規」は全10条からなり、学校位置と正則、教員及び教授法、生徒、伝習生徒の募集、学事の取扱い、小学校の費用、伝習生徒の費用、学務に関する役員、職制の各事項について述べている。その中で注目したいのが、第3条第24章「各小学校ノ教員ハ当分生徒二十五名乃至三十名ニ一人ノ目途タル可シ」の規定である。その後、同規定は、1877（明治10）年の学則改正にもなっており、「群馬縣學則」第2章「小学ノ事」第10条において「小學教員ハ概ネ生徒二十五名乃至五十名ニ一人ノ目途タルヘシ但教員ノ数ハ授業ノ繁閑ニ抛リ斟酌スルコトモアル可シ」とされ、「クラスサイズ」が拡大される形で変更された。この変更について、4年間の実践を通して各等級在籍児童の偏り等の実態を踏まえ、教員一人当たりの生徒数の適当な数に変更が加えられたと推察される。

## (3) 山梨県「學校建築法ノ概畧」

山梨県は、1876（明治9）年作成の「山梨縣学則」<sup>27</sup>第8章「小学教員ノ事」及び第9章「教員職務ノ事」において小学教師についての規定を独自に策定している。第4章「小學校則」第21条では文部省「心得」第11条における規定、第22条では文部省「心得」第14条における規定と類似する規定が存在する<sup>28</sup>。

さらに、山梨県は、1877（明治10）年の「學校建築法ノ概畧」において学校を建築する際にまず学内の学齢人員を計算したうえで、通学の利便性や眺望が良いこと等の学校を設置する土地の選定について詳述している。その中で注目したいのが、第9条の規定である。第9条は、教場は通常生徒が30名入るものとするとして規定している。

加えて、「山梨県管内小學校教則校則」において、小学校の課程を上下2等に分け、上下等をさらに8級に分け、毎級6か月を期限とし、試験に合格することで進級する方法を採っていた<sup>29</sup>。このことから、収容可能人数を30名程度とする教室で1等級ごとに教授を行っていたと推察できる。「學校建築法ノ概畧」第9条の規定は弾力的な運用を可能としていたことから実際に上記の形態で教授が行われていたかは定かではないものの、等級制を前提とした一斉教授法を実施する上で30名程度が妥当であると判断されたと考えられる。

## 6 結 語

本研究は、文部省「心得」の構造及び府県における「心得」の制定状況・内容分析を行ない、中央から地方への普及状況を検討し、諸学則における「クラスサイズ」規定に着目し、地方における「クラスサイズ」規定の受容と変容の過程を検討した。その結果、文部省「心得」及び各府県における「クラスサイズ」規定に関して以下の諸点が指摘できよう。

第1に、文部省「心得」の位置付けについて、文部省「心得」の画一的実施は文部省の行政方針ではなく、各府県において弾力的に受容されたものと考えられる。「学制」期の基本的な教育行政の原理は中央集権主義的であったことは一般に指摘されていることである。しかしながら、教則に関して述べれば、文部省が公布した「小学教則」の画一的実施は文部省の行政方針ではなく、東京師範学校附属小学校が新しい教育実践の拠点としての機能を担っていたことにより結果として生じた傾向であったことが指摘されている<sup>30</sup>。東京師範学校の担っていた役割を考慮すると、文部省「心得」も同様の背景で普及したと考えられる。例えば島根県では、1874（明治7）年に設けられた巡回教師が各小学教員に授業の方法や教則の順序を指導し、文部省「心得」等を写し取らせ、要旨を説明するといった形で文部省「心得」が普及された<sup>31</sup>。さらに長野県でも、1873（明治6）年に文部省に対し、「下等小学教則」及び文部省「心得」の重刷を伺ったことから、小学教員及び師範学校生徒に配布されたものと推測できる<sup>32</sup>。

第2に、明治初期小学校教育における一斉教授法導入にあたって国レベルでは、その基盤をなす「クラスサイズ」規定が一体となって導入された一方で、府県レベルでは一斉教授の受容過程において「クラスサイズ」規定が捨象されていた。第4章で分析した文部省「心得」の「クラスサイズ」規定は、確認できた17の「心得」の内、15の「心得」で受容されなかったことが分かる。「クラスサイズ」規定が受容された兵庫県「小学教師心得」及び三重県「小学教員心得」について、兵庫県「小学教師心得」は文部省「心得」と近似した型に分類することができ、三重県「小学教員心得」は第9条の規定のみ変更され、その他の規定は同一の文言で受容していることが分かる。このことから、この2つの「心得」は、文部省「心得」の理念を忠実に反映して作成されたと考えられ、実態に対する確認がやや不十分な段階で作成された可能性が指摘できる。

第3に、東京師範学校や文部省の教則等に準拠して各府県において作成された規則等は、一度は東京師範学校及び文部省の規則等を受容したものの、数年後には各県の実態を反映する形に改正されていった。その際、「クラスサイズ」は当初提示されていたものより拡大または削除された。各府県における一斉教授法導入にあたっては、一斉教授法の実施条件である「クラスサイズ」規定が捨象されたことで「一等級一教室一教師」の前提も瓦解していった。地方における等級制を前提とした一斉教授法は、その実施の困難さから、合級制の下での一斉教授へと変容する。これらを踏まえると、「クラスサイズ」規定が受容されなかった、あるいは、変容していった背景には、各地の就学率の低さや教員確保の困難さがあり、各府県において文部省「心得」を参酌し、府県「心得」を作成する際に、「一等級一教室一教師」で一斉教授を実施するための「クラスサイズ」規定を明示することが現実的ではないと判断された可能性を指摘できる。

これらのことから、本研究で明らかにした「心得」の受容状況を踏まえると、「学制」期においては、「クラスサイズ」について国が方針を示しつつも、それを参酌して府県が「クラスサイズ」を規定する裁量を有していたといえよう。しかしながら、第2章でみたように明治初期「学

制」下においては府県教育費支出に対して国から府県への財政支援が小学校の設置運営に対して大きな役割を果たしていたとはいえない。さらに、国庫補助金の教員給与への使用が制限されていたことから学校教育に従事する教員配置に対する国からの支援はごく少額にとどまっていた。そのため、当時の教員不足や就学率の低さ等を要因として、各府県において「クラスサイズ」規定が定められなかったり、有名無実化していったりしたと考えられる。

翻って現代は、教員配置に関して国が「標準」を示し、都道府県が「基準」を定める基本的構造を有しており、基準をもとに義務教育費国庫負担金を支出し、地方交付税交付金算定の際の基準財政需要額の測定単位に用いることで財政措置を行っている。この教職員定数と財政措置とが連動する現在の教職員配置政策が、義務教育における都道府県間や市町村間の「面の平等<sup>33</sup>」に向けた取り組みとして評価されてきた。しかしながら、義務標準法を核とした教員配置政策は、地方分権改革のもとで、義務教育費国庫負担金の割合が2分の1から3分の1に引き下げられ、非正規教員の任用拡大及び「定数崩し」や義務教育費国庫負担制度の「総額裁量制<sup>34</sup>」による制度の弾力的運用を可能としている。以上の制度の「下回り運用<sup>35</sup>」が教員の不足や未配置、財政力による都道府県間や市町村間の教育条件格差を助長させている現状は、本研究が明らかにした「学制」期における不十分な財政措置が教員配置（「クラスサイズ」規定）に影響を及ぼした歴史的背景から見ても極めて危惧すべき事態である。

本研究には課題も残されている。明治初期「学制」下の中央から地方への伝播の過程をより詳細に検討するためには、大学区及び府県等において教育の普及に関する協議の場として開催された教育会議に注目する必要がある<sup>36</sup>。第5節で取り上げた3県が属する第一大学区において教育会議（第一回）が行われたのは、1876（明治9）年である。山梨県「學校建築法ノ概畧」第9条及び第10条の規定<sup>37</sup>は、第一大学区で決議された成義案<sup>38</sup>と類似していることから、上記の第一大学区教育会議の成議案を受けてまとめられたと考えられる。その他の県についても同様に第一大学区教育会議の決議が参考にされた可能性がある<sup>39</sup>。第一大学区教育会議の「學校建築法」の議案に関わる議論では、「一人ノ教師ニシテ卅名以上ノ生徒ヲ教授セハ恐クハ粗畧ニ陥ラン故ニ三十名ヲ以テ限リトス」、すなわち、当時三十人を超える児童の一斉教授の困難さが認識され、「一等級一教室一教員」三十名を想定した学校建築が構想されていたことがわかる。以上のことから大学区教育会議及び府県教育会議へと検討対象を広げることで、中央から地方への伝播過程を詳らかにすることができる。さらに、学校レベルでの「クラスサイズ」規定の有無を検討できなかったことである。加えて、明治初期の小学校の普及状況や教員配置の実態の中での小学校設置や教員不足等の教員配置の課題を踏まえて「クラスサイズ」規定の受容・変容を捉える必要がある。

#### 【付記】

本稿は、JST次世代研究者挑戦的研究プログラムJPMJSP2132の支援を受けたものです。

## 注及び引用文献

- 1 官立師範学校作成の教則や教師心得は、「文部省正定」と認定され、各大学区に広く普及した（佐藤秀夫「第一章 明治期における小学校観の成立—小学校における課程編製の形成過程を中心として—」『学校観の史的研究』野間教育研究所、1972年、66-67頁。）。
- 2 井深雄二『現代教育費政策史』勁草書房、2020年。
- 3 小川正人『戦後日本教育財政制度の研究』九州大学出版、1991年。
- 4 基準財政需要額は、各地方団体ごとの標準的な水準における行政を行うために必要となる一般財源を算出するものであり、各算定項目ごとに次の式により算出される。  
「単位費用（給与等）」×「測定単位」×「補正係数（自然的・社会的条件の差異を反映させるため）」（出典：総務省HP「地方交付税制度の概要」  
([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouhu.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html))（最終閲覧日：2025年12月15日））
- 5 小川（1991）、井深（2020）らを参照のこと。
- 6 教育史編纂会編『明治以降教育制度発達史』第3巻、1938年、110頁。（出典：国立国会図書館デジタルコレクション（<https://dl.ndl.go.jp/pid/3036395/1/62>）（最終閲覧日：2025年12月15日））
- 7 井上（1980）及び瀧名（1983）を参照のこと（井上敏博「教職の本務と学級規模—その歴史的考察—」『日本教育行政学会年報』第6巻、1980年、138頁、瀧名陽子「わが国における「学級制」の成立と学級の実態の変化に関する研究」『教育社会学研究』第38集、1983年、146-157頁。）。
- 8 山根俊喜「明治前期の小学校における等級制、試験と進級—「日本的」学級システムの形成(1)—」『鳥取大学教育地域科学部紀要（教育・人文科学）』第1巻、1号、1999年、119-146頁。
- 9 瀧名陽子「わが国における「学級制」の成立と学級の実態の変化に関する研究」『教育社会学研究』第38集、1983年、146-157頁。
- 10 瀧名陽子「わが国における「学級制」の成立と学級の実態の変化に関する研究」『教育社会学研究』第38集、1983年、156-157頁。
- 11 山根俊喜「明治前期小学校における生徒集団の区分原理の展開—「日本的」学級システムの形成(2)—」『鳥取大学教育地域科学部紀要（教育・人文科学）』第9巻、2000年、61-70頁。
- 12 「小学教則」第1章、第2章、第3章では、「学制」に示された上下2等の小学校をさらに8級に区分した。各等級の進級は、「学制」第48章において、試験（試業）に合格することで進級することが定められ、「小学教則」第2章、第3章においてすべての等級で、週に6日（1日5時間）授業を行い、1級あたりの標準修業期間は6か月と規定された。各等級は、「学制」第48章において、試験（試業）に合格することで進級することが定められた。
- 13 金城美紀「明治初期における教職員定数の「標準」に関する研究—「学制」の配置規定に着目して—」『教育学研究紀要（CD-ROM版）』第70巻、170-175頁。
- 14 例えば、金子・渡辺は、近代的な教師像とその展開を説明するにあたり文部省「心得」を用い、文部省「心得」には「欧化的啓蒙主義的教師観」が現れているとし、井上は、文部省「心得」を用いて、明治初頭の師範学校において養成するあたらしい教師の理念の中に「権威的模範的人格としての師匠観が残っていることを指摘した（金子敏・渡辺孝三編『新しい教育方法・経営の実践』学芸図書、1983年、232-236頁、井上久雄「師範考補遺」『教育学研究紀要』第3巻、1958年、43-48頁。）。

- 15 船寄俊雄「明治初期府県制定小学校教師心得にみる教師像の性格」『教育学研究』第51巻第44号、1984年12月、389-398頁。
- 16 「学制」頒布時点では小学扶助委託金の金額は黒塗りに削除された状態であった。その金額が正式に決定されて府県に布達されたのは翌年の事であった。この間の経緯は『日本近代教育百年史2』に詳しい（国立教育研究所『日本近代教育百年史2』国立教育研究所、1973年、14頁。）。
- 17 なお、須田の整理をもとに国庫補助を教員給与に充てる場合の試算をすると、当時の教員給与は男女教員一人当たりの平均年俸が約45円（『文部省第五年報』より）であり、小学扶助委託金は男女1人につき9厘だった（文部省布達第42号）ことから教員一人を雇用するために小学扶助委託金を使用する場合は、児童5,000人が就学している必要がある（須田八郎『わが国における教育財政の変遷：義務教育費を中心として』教育出版、1985年、11-19頁。）。
- 18 分類に関しては船寄（1984）、釜田（2021）を参照のこと（船寄俊雄「明治初期府県制定小学校教師心得にみる教師像の性格」『教育学研究』第51巻第44号、1984年12月、389-398頁、釜田史「『小学校教師というしごと』の誕生」船寄俊雄・近現代日本教員史研究会編『近代日本教員史研究』風間書房、2021年、21-35頁。）。
- 19 井上久雄「師範考補遺」『教育学研究紀要3』1958年、46頁。
- 20 17府県の史料は、船寄（1984）において整理された35府県の小学教師心得の出典を参考に、国立公文書館デジタルアーカイブ及び国立国会図書館デジタルコレクションにおいて蔵書検索及び「小学教師心得」「教師心得」「小学教員心得」「教員心得」等のキーワードを用いて全文検索を行った。そのうち、2025年12月15日の時点で本文が確認できたものを対象とした。
- 21 それぞれの府県の出典は以下の通りである。本研究では主に、『府県史料』を用いて検討を行った。『府県史料』は、明治新政府の指示により編纂された各府県の沿革史料である（太田富康「『府県史料』の性格・構成とその編纂作業」『文書館紀要』第11巻、1998年、29頁。）。（いずれも最終閲覧日：2025年12月15日）  
「島根県歴史附録政治部」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3688623>））  
埼玉県教育委員会編『埼玉県教育史第3巻』1970年。（出典：国立国会図書館デジタルコレクション（<https://dl.ndl.go.jp/pid/9526055>））  
「大阪府歴史職制・賑恤・忠孝節義・駅遞・租法・禄制・兵制・会計・古趾遺蹟」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3689126>））  
「浜田県歴史政治部」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3688694>））  
「兵庫県史政治部之部学校・病院1」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3692334>））  
「栃木県史政治部学校2」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691787>））  
「千葉県歴史政治部之部学事1」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691364>））

島根県教育庁総務課、島根県近代教育史編さん事務局編『島根県近代教育史第3巻』1978年。  
(出典：国立国会図書館デジタルコレクション (<https://dl.ndl.go.jp/pid/12109780/1/96?keyword=%E6%95%99%E5%B8%AB%E5%BF%83%E5%BE%97>))

「大分県史政治部学校1」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691503>))

島根県教育庁総務課、島根県近代教育史編さん事務局編『島根県近代教育史第3巻』1978年。  
(出典：国立国会図書館デジタルコレクション (<https://dl.ndl.go.jp/pid/12109780/1/96?keyword=%E6%95%99%E5%B8%AB%E5%BF%83%E5%BE%97>))

埼玉県教育委員会編『埼玉県教育史第3巻』1970年。(出典：国立国会図書館デジタルコレク  
ション (<https://dl.ndl.go.jp/pid/9526055>))

「三重県史料政治部学校」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3692313>))

「千葉県歴史政治部学事1」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691364>))

「飾磨県史政治部学校・病院」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3692860>))

「東京府史料学校2」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3692909>))

栃木県教育史編纂委会編『栃木県教育史第3巻』国書刊行会、1985年。

「大分県史政治部学校1」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691503>))

22 船寄は、府県制定「心得」を三類型 (a.文部省モデルと同じ型 b.文部省モデルを踏襲した型 c.独自に作成した型) で分類した。その際、b類とc類の区別には、文部省モデル以外を参照した形跡の見られないものをb類、文部省モデル以外を参照した形跡がみられるものをc類とした。船寄の分類では、a類に2「心得」b類に1「心得」が分類され、それ以外の「心得」をc類としている。この分類に則ると、類似条項の多寡によりかなり文部省「心得」を参照したと考えられる「心得」であっても追加規定の有無で独自に作成した型に分類されることになる。そのため、本稿では主として類似条項の多寡を判断基準とした。追加規定の多寡については、本稿の分類における(c)独自に作成した型に分類される「心得」がより多くの追加規定を行っていることが分かった。

23 第4章で各府県の小学教師心得として対象とした17府県の史料調査過程において対象史料の通読及び「受持」「一教場」のキーワードを用いた全文検索を通して確認作業を行った。

24 埼玉県『埼玉県教育史第3巻』1970年。(出典：国立国会図書館デジタルコレクション (<https://dl.ndl.go.jp/pid/9526055/1/90?keyword=%E4%B8%89%E5%8D%81%E4%BA%BA>)) (最終閲覧日：2025年12月15日)

26 「群馬県史料」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3693094>)) (最終閲覧日：2025年12月15日)

27 「山梨県史料政治部学校・病院3」『府県史料』(出典：国立公文書館デジタルアーカイブ  
(<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691263>)) (最終閲覧日：2025年12月15日)

- 28 第四章「小學校則」第21条「教場參觀ヲ乞フモノハ之ヲ許ス參觀者ハ左ノ規則ニ従フヘシ」とあり、第三項に「起止静肅生徒ノ氣ヲ散亂セシムヘカラス」と述べている。第22条では「校内ハ毎朝掃除シ清潔ニスヘシ」とある（「山梨県史料政治部学校・病院3」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691263>））（最終閲覧日：2025年12月15日））。
- 29 「山梨県史料政治部学校・病院1」『府県史料』（出典：国立公文書館デジタルアーカイブ（<https://www.digital.archives.go.jp/img/3691124>））（最終閲覧日：2025年12月15日）
- 30 金子照基『明治前期教育行政史研究』風間書房、1967年、97-102頁。
- 31 島根県教育庁総務課・島根県近代教育史編さん事務局編『島根県近代教育史 第1巻』1978年、91-95頁。
- 32 長野県教育史刊行会編『長野県教育史 第1巻』1978年、551頁。
- 33 荻谷剛彦『教育と平等—大衆教育社会はいかに生成したか』2006年、中公新書。
- 34 「総額裁量制」とは、国が定めた基準に従い算定された教職員給与費の総額の範囲内で、各都道府県・指定都市が給与額や教職員配置について基本的に自由に決定することができる制度である。
- 35 ここでいう制度の「下回り運用」とは、義務標準法によって示されている校種・職種別の教職員配置の「標準」を充足しない形で、非正規任用や「定数崩し」、教職員給与の切り下げ等によって都道府県及び市町村における教職員配置が実施されているという運用を指す。
- 36 湯川によると、教育会議が開催された背景には、府県学務課の設置と文部省事務章程の改定があった。さらに湯川は、文部省事務章程第33-36条で督学や官立学校長、教員、学識者による学事（教育）会議の開催に関する規定から、文部省が地方官に地方学事の裁量を認めるとともに、教育会議を通じた教育方針の策定と実施に期待していたことを推断した（湯川嘉津美「学制期の府県教育会議に関する研究：栃木県教育会議日誌の分析を中心に」『上智大学教育学論集』第54号、2020年、47-88頁。）。
- 37 山梨県「學校建築法ノ概略」第9条及び第10条は以下の通りである。
- 第九條 教場ノ位置廣校等宜キヲ得サレハ授業上大ニ障害ヲナスヲ以テ此ニ一定ノ則ヲ定メ長サ四間幅三間トナシ通常生徒三十名ヲ入ル\モノトス但都合ニヨリ三間四方又ハ三間ニ二間半トナスモ妨ケナシ
- 第十條 各教場ハ都テ壁ヲ以テ之ヲ隔テ聲音ノ互ニ洩レナルヲ要ス然レモ試験場ノ設ケナキ學校ニハ大試験ノ際教場ニ三カ所ヲ口用スヘキヲ以テ常ニ板戸ヲ以テ之ヲ隔絶シ取外シ易キ様構造スヘシ
- 38 「學校建築法」原案の「第三項 教場ノ間取り」では、「一教場ハ生徒三十名ヲ入ル\ヲ率トシ長四間幅三間半トシ兩教場ノ間ハ隔ツルニ壁ヲ以テシ音聲ノ互ニ相ヒ洩レサルヨウニスヘシ又試験等ニ用フル為メニカ所ハ硝子障子ヲ用テ合併シ得ヤウ構造スヘシ」とされている。
- 39 例えば第一回栃木県教育会議では「学校各舎分画の議」が提出された。ここでは、教場の分画にあたり、音を防ぐことを理由に硝子障子を用いることとしている（湯川嘉津美「学制期の府県教育会議に関する研究：栃木県教育会議日誌の分析を中心に」『上智大学教育学論集』2020年、76頁。）。

《研究論文》

# 食育推進基本計画における 「食に関する指導の充実」施策に関する研究

— 栄養教諭の配置理由・方針・促進策に着目して —

広島大学大学院・院生 塩田良子

## ABSTRACT

A Study on Policies for Enhancing Food-Related Guidance in the Basic Plans  
for the Promotion of Shokuiku (food and nutrition education)

— Focusing on the Rationale, Policies, and Promotion Measures for the  
Placement of Nutrition Teachers —

**Ryoko SHIOTA**

Graduate Student, Hiroshima University

Purpose of this study is to clarify how the placement of nutrition teachers has been positioned within the first through fourth Basic Plans for the Promotion of Shokuiku (food and nutrition education), with particular attention to its role in ensuring students' opportunities to receive food-related guidance. The analysis examines national placement data, showing that since the system's establishment, the reassignment of school nutrition staff to nutrition teacher positions has steadily progressed. Document analysis also indicates that nutrition teachers have been consistently defined as "indispensable teachers who serve as the core of the instructional system," while the placement policy shifted from early nationwide deployment toward the principle that all students should equally receive guidance utilizing their expertise.

Findings indicate that although the notion of "equal access" has been increasingly emphasized—especially in the fourth plan—the plans do not clarify what concrete attainment of this concept entails. Throughout all plan periods, placement promotion has relied primarily on reassigning school nutrition staff to nutrition teacher positions, without substantial change in the underlying framework. Analysis of meeting minutes from plan formulation shows a progression from early calls for nationwide placement, to recognition of placement-related issues, to discussions on ensuring equitable instructional opportunities, and finally to demands for more specific placement promotion measures.

Conclusion drawn from these findings is that nutrition teachers have been continually positioned as essential to enhancing food-related guidance. However, the realization of this role has relied not on institutional redesign but on how local educational authorities operate within existing institutional frameworks.

## 1 はじめに

### (1) 研究の目的と問題の所在

本研究は、児童生徒に対する食に関する指導機会の保障を支える基盤として、栄養教諭の配置に着目するものである。とりわけ、国が「食に関する指導の充実」をめぐる、4期にわたる食育推進基本計画において、栄養教諭の配置理由・方針・促進策をいかに施策上位置づけてきたのかを明らかにすることを目的とする。

食育推進基本計画は、食育基本法第16条に基づき国が策定する計画文書であり、児童生徒の健全な食生活の形成や生活習慣病予防を含む社会的課題への対応を目的とする。同計画は教育政策と健康政策の双方にまたがる横断的な性格を有し、その基本的施策として「学校における食育の推進」を位置づけている。このため同計画の分析は、学校における食に関する指導体制の変容を理解する上で重要である。

2005年の食育基本法制定を契機に、教育、健康、農政など従来の省庁別の食に関する取組<sup>1</sup>が「食育」という政策概念として体系化された。同法は、国に対して食育推進に関する施策の策定・実施の責務（第9条）と、必要な財政措置を講じる義務（第14条）を規定している。さらに同法第20条では「学校、保育所等における食育の推進」が基本的施策として示されており、学校においては、子どもの健全な食生活と豊かな人間形成を支える教育活動を展開するため、「食育の指導にふさわしい教職員の設置」を図る必要性が示されている。

こうした政策的背景のもと、2005年には栄養教諭制度が創設された。学校教育における「食に関する指導」は、食事の重要性や栄養、食文化、食品の安全性、食物への感謝、人間関係形成など、多様な観点を総合的に育む教育活動として位置づけられており、特定教科ではなく学校教育活動全体を通じて適切に行うことが求められている<sup>2</sup>。食育基本法制定以前も、食に関する指導は給食の時間や関連教科等で行われてきた<sup>3</sup>。しかしながら、それまで、食に関する指導は、明確な体制整備がなされていなかったため、地域や学校ごとに取組は区々であり<sup>4</sup>、個々の教職員の裁量と力量に依存していた。これを受け、栄養に関する専門性を備えた教員による食に関する指導の体制整備を図るものとして、栄養教諭制度が創設された。

栄養教諭は、教育職員免許法に基づく教員であり、学校教育法第37条第13項により「児童の栄養の指導および管理」をつかさどる職務が規定されている。第1次食育推進基本計画においても、栄養教諭は「各学校における指導体制の要として、食育を推進していく上で不可欠な教員」と位置づけられた。また、学習指導要領総則<sup>5</sup>では、「学校における食育の推進」が明記され、食に関する指導を「学校の教育活動全体を通じて適切に行うこと」が求められている。

さらに、2015年の総務省「食育の推進に関する政策評価書<sup>6</sup>」では、栄養教諭配置校は未配置校に比べて食に関する指導の時間数や学校全体の取組体制が充実していることが報告されている。しかしながら、栄養教諭の配置には、次に示す地方分権に基づく制度設計上の二つの任意性と、学校給食の実施状況という前提条件が影響している。第一の任意性は、学校教育法第37条の2項により、栄養教諭の配置は学校設置者の裁量に委ねられており、法的義務が課されていない点である。第二の任意性は、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（以下、義務標準法）により、栄養の指導及び管理をつかさどる主幹教諭・栄養教諭・学校栄養職員を一括して「栄養教諭等」と称し、いずれかを配置すればよいとされている点である。栄養教諭

は教育職員免許法に基づく教員であり、学校給食管理を本務とする学校栄養職員とは法令上異なる職務である。しかし、義務標準法では両者を区別せず、学校給食管理に必要な職員として一括<sup>7</sup>している。さらに、学校給食法第4条により、学校給食の実施は学校設置者が実施の可否を選択できるため、栄養教諭の配置判断に影響を及ぼす前提条件となっている。つまり、栄養教諭の配置は学校給食の実施状況に左右されるとともに、学校栄養職員との選択可能性を含むかたちで学校設置者の裁量に委ねられている。実際、地域の実情に応じて、採用形態および採用状況は都道府県ごとに多様である<sup>8</sup>。

この制度設計のもとでは、次の3つの配置状況が生じていると考えられる。①学校給食を実施しておらず「栄養教諭等」が未配置の学校、②学校給食は実施しているものの栄養教諭が選択配置されていない学校、③学校給食を実施しており栄養教諭が選択配置された学校である。このことは、食に関する指導の機会が給食実施校に事実上限定される可能性を示しており、給食未実施校に在籍する児童生徒が栄養教諭による指導を受けにくい状況が生まれている。このため、学校給食の有無によって、食に関する指導機会に差が生じている可能性が高い。また、学校給食実施校において、学校栄養職員が選択配置されている場合でも、食に関する指導は「栄養教諭に準じて行うよう努める<sup>9</sup>」にとどまっている。その結果、栄養教諭制度創設以前と同様に、食に関する指導の機会は依然として地域や学校ごとで差が生じうる状況が継続していると考えられる。これは、教育基本法第1条の「心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」と規定された教育の目的に照らして看過できない課題と言える。

以上の食に関する指導機会の制度的制限を踏まえ、「学校における食育」を教育の基盤として位置づけ、食に関する指導の機会保障の最も基本的な条件となるのが栄養教諭であり、その配置のあり方が重要となる。栄養教諭の配置効果として、栄養教諭の配置が学校における食育を推進し、児童生徒の食習慣改善や学級担任・教科指導との連携強化に寄与することが報告されている<sup>10</sup>。しかし、これらの効果は栄養教諭の所属する学校に限定される可能性が指摘されて<sup>11</sup>おり、栄養教諭の教育職としての役割が全ての学校に担保される制度設計の見直しが求められる。

食育基本法に基づき策定される食育推進基本計画において、国は「食に関する指導の充実」を学校における基本施策として掲げ、栄養教諭の配置理由・配置方針・配置促進策を示してきた。また、食育基本法第17条に基づき、地方公共団体は国の計画を基本として食育推進計画を策定し、その方針に沿って地方教育行政が学校の指導体制整備を行う仕組みとなっている。このような体制を踏まえれば、国の食育推進基本計画における栄養教諭配置の位置づけを検討することは不可欠である。しかし一方で、栄養教諭の配置は学校設置者の裁量に委ねられ、義務標準法においても学校給食の実施を前提として「栄養教諭等」が一括して扱われている。この制度構造のもとでは、栄養教諭による食に関する指導がすべての児童生徒に制度的に保障されているとはいいがたく、政策として掲げられてきた「食に関する指導の充実」が、指導体制を支える制度基盤と十分に対応しているとはいえない可能性がある。こうした制度的制約を踏まえるならば、4期にわたる食育推進基本計画の記述内容および立案過程の議論を分析し、国がどのような現状認識や課題に基づいて栄養教諭の配置理由・方針・促進策を位置づけてきたのかを明らかにすることには、食に関する指導機会の保障をめぐる政策課題を可視化する上で重要な意義があるといえる。

なお、学校における食育は学校教育活動全体を通じて行われ、学級担任や学校栄養職員など、

多様な教職員が食に関する指導に携わる。しかし、法令上、食に関する指導を職務として明示的に担うことが規定されているのは栄養教諭のみである。さらに、栄養教諭の配置は義務ではなく任意であり、その配置の有無は、児童生徒が制度的に位置づけられた専門性に基づく食に関する指導を受けられる機会に差異をもたらす可能性がある。すなわち、栄養教諭の存在は、児童生徒の食に関する指導機会に直接的な影響を及ぼすことになり得る。

そのため、食に関する指導の機会保障を論じる際には、その担い手に着目して分析・考察することが重要である。したがって本研究では、食に関する指導の多様な担い手が存在することを前提としつつも、担い手として法的に規定される一方、任意配置によって食に関する指導機会の地域差を生じさせている栄養教諭に着目し、栄養教諭による指導機会を機会保障の観点として扱う。

以上より、本研究における「食に関する指導の機会保障」とは、「給食の有無にかかわらず、全ての児童生徒に対して、法令上、職務に食に関する指導を担うことが規定されている栄養教諭が栄養教諭として任用され、食に関する指導を行っている状態」を指すものとする<sup>12</sup>。

## (2) 先行研究の整理と本研究の課題

食育推進基本計画（以下、計画）に関する既存研究はきわめて限られている。金田<sup>13</sup>は、第3次および第4次計画における目標値と現状値を比較し、達成状況を示している。また、田中<sup>14</sup>は、第2次計画の重点課題に関する考察を行っている。さらに、第4次計画における現状値の要因分析を行った調査報告書<sup>15</sup>も存在する。これらの文献は、計画における理念や目標、達成状況に関する基礎的な情報を提供している。

また、鈴木・瀬尾<sup>16</sup>は、国の第1次計画を基本として、国の計画が都道府県の推進計画（以下、地方計画）にどの程度反映されているかを分析し、学校教育における食育推進上の課題を検討している。この研究は、国の計画の「第3 食育の総合的な促進に関する事項」の内容と各地方計画の反映度に着目したものであり、栄養教諭の配置に焦点化した分析ではない。

このように、食育推進基本計画については、理念や目標、達成状況、地方計画との関係に関する研究が一定程度蓄積されてきた。一方で、同計画の記述の変遷と、立案過程における議論の展開を関連づけて分析し、「食に関する指導の充実」をめぐる、国が示してきた栄養教諭の配置理由・方針・促進策が、どのように変化してきたのかという観点からの検討は、十分になされていない。

## (3) 分析方法

本研究では、国が「食に関する指導の充実」をめぐる、栄養教諭の配置理由・方針・促進策をいかに施策上位置づけてきたのかを明らかにするために、食育推進基本計画（以下、計画）における記述内容の変遷と、その立案過程における議論を対象として整理・分析する。以下では、本研究の分析方法を示す。

まず、栄養教諭の配置状況について記述的に整理する。配置状況は栄養教諭に限らず、実態として食に関する指導を行い得る学校栄養職員も対象とし、両者の配置数および栄養教諭構成比率の推移を把握する（第2節）。

次に、栄養教諭および学校栄養職員の配置状況の背景を把握するため、計画文書の記述内容と、計画を立案する「食育推進基本計画検討会」「食育推進評価専門委員会」の議事録を分析する。

計画文書の記述内容については、栄養教諭の配置理由・配置方針・配置促進策の3つの観点から、第1次から第4次にわたる計画の「食に関する指導の充実」施策を対象に、文言の変化や記述の有無を整理する（第3節）。

計画は食育基本法に基づき食育推進会議<sup>17</sup>が策定する。同会議の下には、計画の策定に向けた論点整理や計画骨子の作成を行う専門組織が設置されている。第1次計画では「食育推進基本計画検討会」が、第2次計画以降は「食育推進評価専門委員会」が複数期にわたって開催されてきた。そこで、両会議の議事録から、栄養教諭の配置に関して示された委員の主な発言（要請や懸念）を抽出し、議論の内容を整理する（第4節）。

最後に、考察では、第3節および第4節で整理した分析結果を踏まえ、食育推進基本計画における「食に関する指導の充実」施策の中で、栄養教諭の配置がどのような課題として示されてきたのかを検討する（第5節）。

## 2 全国の栄養教諭・学校栄養職員の配置数および栄養教諭構成比率の推移

本節では、文部科学省が公表する栄養教諭の配置状況データ（2005－2024年度）を用いて、全国の栄養教諭・学校栄養職員の配置数および栄養教諭構成比率の推移を記述的に整理する。

### (1) 集計対象とデータの概要

分析対象は、公立の小学校・中学校・義務教育学校・中等教育学校前期課程・特別支援学校に配置されている栄養教諭または学校栄養職員の人数である。

栄養教諭の人数は、文部科学省が公表する「栄養教諭の配置状況（令和6年5月1日現在）<sup>18</sup>」を用い、学校栄養職員の人数は、2005（平成17）年度から2024（令和6）年度までの「学校基本調査<sup>19</sup>」を用いた。

### (2) 栄養教諭構成比率の定義

学校基本調査では、学校栄養職員数を「負担法による者」と「その他の者」に分けて公表している。文部科学省「学校基本調査の手引き<sup>20</sup>」によると、「負担法による者」とは、都道府県費負担に係る都道府県立学校の職員及び市町村立学校職員給与負担法（指定都市においては義務教育費国庫負担法）による職員を指す。一方、これらに該当しない職員は「その他の者」と区別されている。

本研究では、学校栄養職員の配置数については、義務標準法が示す「栄養教諭等」に含まれる学校栄養職員の区分と整合させるため、「負担法による者」の配置数を用いた。

なお、栄養教諭構成比率とは、「栄養教諭等」の配置数に占める栄養教諭の割合を示すものである。そのため、同比率が100％とは、負担法による学校栄養職員が全て栄養教諭として選択配置された状態を意味するもので、義務標準法に基づき算定される「栄養教諭等」の定数を栄養教諭で充足した状態や、「食に関する指導機会の保障」が成立する状態を示すものではない。

「栄養教諭構成比率」の算出式は以下のとおりである。

$$\text{栄養教諭構成比率（％）} = \text{栄養教諭数} \div (\text{栄養教諭数} + \text{負担法による学校栄養職員数}) \times 100$$

## (3) 全国の栄養教諭・学校栄養職員の配置状況（2005－2024年度）

図は、公立義務教育諸学校における栄養教諭・学校栄養職員の配置数および栄養教諭構成比率の全国推移（2005－2024年度）を示したものである。

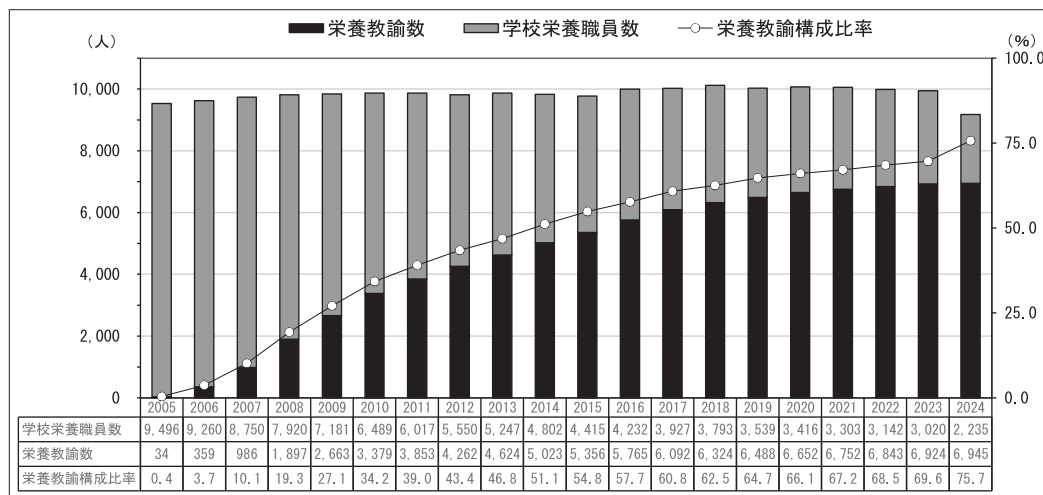


図 全国の栄養教諭・学校栄養職員の配置数および栄養教諭構成比率の推移（2005－2024年度）

出典) 文部科学省「栄養教諭の配置状況（令和6年5月1日現在）」および各年度の「学校基本調査」を用いて筆者が作成。

- 1) 栄養教諭および学校栄養職員の配置人数は、公立の小学校・中学校・義務教育学校・中等教育学校前期課程および特別支援学校の合計値。
- 2) 栄養教諭構成比率は、 $\text{栄養教諭数} \div (\text{栄養教諭数} + \text{負担法による学校栄養職員数}) \times 100$ による算出値。

配置数の推移を見ると、配置総数（栄養教諭＋学校栄養職員）は、2005年度から2023年度までは約10,000人で推移している。内訳として、栄養教諭数は2005年度の34人から毎年増加し、2024年度には6,945人で、期間中に6,911人増加している。一方、学校栄養職員数は2005年度の9,496人から毎年減少し、2024年度には2,235人で、7,261人減少している。

栄養教諭構成比率の推移を見ると、2005年度の0.4%から一貫して上昇し、2010年度に34.2%、2015年度に54.8%と過半数となり、2020年度に66.1%、2024年度には75.7%となっている。

栄養教諭構成比率は制度開始直後から一貫して上昇しており、学校栄養職員から栄養教諭への選択配置が継続的に進んできたことを示している。他方で、近年は上昇幅が緩やかになっており、自治体の判断による選択配置が続いているため、100%には達していない現状が確認できる。

### 3 食育推進基本計画における栄養教諭の配置に関する記述内容の変遷

本節では、第2節で整理した栄養教諭・学校栄養職員の配置状況の背景を把握するために、第1次から第4次食育推進基本計画（以下、計画）における栄養教諭の配置に関する記述内容の変化を整理する。

#### (1) 分析対象

本節では、第1次から第4次の各期の計画文書のうち、「第3 食育の総合的な促進に関する事項」の「2 学校・保育所等における食育の推進」に示される「(2) 取り組むべき施策」の項目から、栄養教諭に関する記述を抽出した。

表 食育推進基本計画における栄養教諭の配置に関する記述内容の比較

| 計画期               | 配置理由                               | 配置方針  | 配置促進策  |
|-------------------|------------------------------------|---|--|
| 第1次 <sup>21</sup> | 各学校における指導体制の要として、食育を推進していく上で不可欠な教員 | 全都道府県における早期の配置が必要   | その重要性についての普及啓発を進めるとともに、全ての現職の学校栄養職員が栄養教諭免許状を取得することができるよう必要な講習会等を開催すること等により、栄養教諭免許状を取得した学校栄養職員の栄養教諭への移行を促進する                    |
| 第2次 <sup>22</sup> |                                    | すべての児童生徒が、栄養教諭の専門性をいかした食に関する指導を受けられる  | 栄養教諭の役割の重要性やその成果の普及啓発等を通じて、学校栄養職員の栄養教諭への速やかな移行を図るなど配置の促進に努める   |
| 第3次 <sup>23</sup> |                                    | 全ての児童生徒が、栄養教諭の専門性をいかした食に関する指導を等しく受けられる  |  |
| 第4次 <sup>24</sup> |                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>全ての児童生徒が、栄養教諭の専門性を生かした食に関する指導を等しく受けられる</li> <li>栄養教諭配置の地域による格差を解消</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>栄養教諭の役割の重要性やその成果の普及啓発等を通じて、学校栄養職員の栄養教諭への速やかな移行に引き続き努める</li> <li>より一層の配置を促進する</li> </ul> |

(筆者作成)

## (2) 栄養教諭の配置理由・配置方針・配置促進策の変化

表は、筆者が抽出した記述を栄養教諭の「配置理由」、「配置方針」、「配置促進策」の3つの観点で整理したものである。本項では観点別に文言の変化や記述の有無を整理する。

まず、配置理由については、第1次計画から一貫して、栄養教諭は「各学校における指導体制の要として、食育を推進していく上で不可欠な教員」と位置づけられている。

次に、配置方針については、第1次計画では「全都道府県における早期の配置」を掲げている。しかし、第2次計画以降は「すべての児童生徒が、栄養教諭の専門性をいかした食に関する指導を受けられる」ことを目指す方針へと変更されている。この方針は第3次計画でも継続し「等しく受けられる」との文言が追加され、第4次計画ではさらに「栄養教諭配置の地域による格差を解消」することが追加されている。

最後に、配置促進策については、全期を通じて、学校栄養職員の栄養教諭への移行を促進するとの記述が共通している。第2次計画以降では「速やかな移行」と強調されているものの、具体的な施策（講習会の開催）が明記されているのは第1次計画のみである。第4次計画ではさらに「より一層の配置を促進する」との文言が追加されている。

以上より、各期の栄養教諭の配置に関する記述は、栄養教諭を「全国・早期配置」するための量的拡充から、「全ての児童生徒」が「等しく受けられる」指導機会や、「栄養教諭配置の地域による格差を解消する」必要性に言及する表現へと段階的に変化している。ただし、第2次計画以降に追加された「等しく受けられる」概念は、計画文書のなかで明記されていない。また、法制度上、栄養教諭へと一本化がなされていない現状において、「学校栄養職員から栄養教諭への移行」という配置促進策の到達点も明記されていない。

## 4 食育推進基本計画の立案過程における議論の展開

本節では、第3節で整理した食育推進基本計画（以下、計画）における配置理由・方針・促進策を踏まえ、計画を立案する会議において示された要請および懸念について、議事録に基づき整理する。

### (1) 対象会議

計画の立案に関わる会議として、第1次計画では「食育推進基本計画検討会」、第2次計画以降は「食育推進評価専門委員会」が複数期にわたって開催されてきた。これらの会議は、栄養士団体、食品産業界、教育関係者などの民間有識者ら約20名で構成され、関係省庁の代表者が同席していた。

本研究では、両会議の議事録のうち、栄養教諭の配置に関する発言が確認された会議を分析対象とした。その上で、栄養教諭の配置に関して示された委員の主な発言（要請や懸念）を抽出し、論点の整理を行った。なお、本文中において「委員」と記載される発言者は、食育推進会議における民間有識者委員を指し、「専門委員」とは、検討会または専門委員会の構成員を指す。

### (2) 各期における論点の整理

#### 1) 第1次計画：栄養教諭の全国・早期配置の要請

第1次計画の立案に関しては「第2回食育推進基本計画検討会」および「第3回食育推進基本計画検討会」の議事録を対象に、栄養教諭の配置に関する議論の内容を整理した。

#### ①2005年11月24日「第2回食育推進基本計画検討会<sup>25</sup>」（以下、会議A）

会議Aでは、「食育推進基本計画の検討に当たったの主な論点について」意見交換が行われた。

会議冒頭の挨拶で、有村文部科学大臣政務官は「栄養教諭の全国的な配置というのがまだまだ進んでいかないうちで、これからいよいよ本格的にこの実施を見ていくような支援をしていきたいと思っております。」と発言し、栄養教諭制度が開始されたものの、その配置が限定的であることが課題だと認識が示された。続いて、服部幸應委員（服部栄養専門学校校長）は、学校教育の中で食育を位置づける必要性に触れる中で、「栄養教諭は今、各都道府県、予算、都道府県って、県がお金がなかったりしまして、まだ2県か3県なんです。」と、財政面から配置が進まない実態を指摘した。

また、市場祥子委員（(社)全国学校栄養士協議会副会長）は学校に勤務する栄養教諭の立場から、栄養教諭の配置が「学校における食育の推進」を左右するとの見解を示し、「国の食育をさらに進めるのであれば、栄養教諭をできるだけ早く全員配置していただくように、全国的に栄養教諭の配置を進めるということをぜひ明記していただきたいと心より願っています。」と述べ、全国的・早期配置を要請した。

さらに、市場委員は「配置は各都道府県教育委員会の判断に任せられているために、なかなか配置が進みません。」と述べ、国の計画に「栄養教諭の配置や、どう活用していくか、等についても明記」することも要請した。

他方で、具体的な配置の要請はないものの、複数の委員から、幼児期・児童期からの食育の重要性や、学校教育における担い手の必要性が繰り返し言及されていた。

会議Aにおいて、栄養教諭の全国・早期配置の要請を疑問視する発言は確認されず、配置の遅れや地域差に対する認識が共有されていた。

## ②2005年12月8日「第3回食育推進基本計画検討会<sup>26</sup>」(以下、会議B)

会議Bでは、前回(会議A)の議論を踏まえて提示された「食育推進基本計画に盛り込むべき事項(骨子)<sup>27</sup>」をもとに、意見交換が行われた。以下に骨子における該当記述を抜粋する。

(指導体制の充実)

- 栄養教諭の重要性についての普及啓発や栄養教諭免許状の取得のために必要な講習会の開催等により、栄養教諭の全国的な配置を促進する。
- 食に関する指導等を行う上での参考資料を作成・配付するとともに、学校長や教職員等への意識啓発を推進する。

会議冒頭の挨拶において、小坂憲治文部科学大臣は「全国に栄養教諭を配置をしていただくような、そういった運動に向けて、これを推進するために努力をしてみたいと存じます。」と発言し、栄養教諭の全国配置を進めていく必要性が、文部科学大臣の立場から表明されていた。その後の意見交換において、服部委員(服部栄養専門学校校長)は、栄養教諭制度そのものを否定するものではないとしつつも、「どうも予算がなくて、47都道府県に全部配置することは難しいことは、わかっているんです。」と発言した。ここでは、財政制約を前提とした配置の困難さが示され、配置の実現可能性が論点となっていた。

これに対し、市場委員((社)全国学校栄養士協議会副会長)は服部委員の発言内容を受けつつ、改めて栄養教諭配置の重要性に言及した。

「なかなか予算の問題で47都道府県への配置は難しいと言ってしまうのではなくて、栄養教諭制度を充実することですべての食育の起点となる学校における食育を推進していけるように栄養教諭の配置を進めることをこの基本計画の中に盛り込んでいただければ、後押しをしていただけて、各地方の公共団体や都道府県もその気になって取り組んでいただけるのではないかと思います。ぜひすべての都道府県で栄養教諭制度がスタートできるように文言を入れていただけるとありがたいと思います。」

一方で、配置を進める際の学校現場における運用上の課題についても言及がなされた。逸見良昭委員((社)日本PTA全国協議会副会長)は、小坂文部科学大臣に対し、栄養教諭の配置が自治体における教員配当定数の運用に影響を及ぼし得る点をめぐり問題提起を行い、「栄養教諭が予算の関係上で全国に一律に配置できないという状況もわかりますが、栄養教諭等がそういった事業をすることによって、そこに本来配置になるべき人員が確保できないという事があります。」と述べ、食育や栄養教諭の必要性を前提としつつも、学校運営全体のバランスを考慮した対応の必要性を指摘した。ここでは、自治体レベルでの人員配置や予算配分を含む、運用段階における実務的懸念が示されていた。これに対し、小坂文部科学大臣は、逸見委員の指摘するような教職員配置をめぐる課題が現実に存在することを認めた上で、設置者を通じた対応や教職員定数削減への抵抗を含め、引き続き調整に取り組む姿勢を示した。

他方で、複数の委員から学校全体で取り組む食育体制の必要性や、指導体制の充実に関する発言が繰り返しなされていた。

会議Bにおいても、栄養教諭の配置そのものを否定する発言や、配置拡充に反対する意見は確認されなかった。議論の焦点は、主として予算や制度運用上の課題に置かれており、配置の必要性については、会議の場において概ね共有されていた。

## 2) 第2次計画：配置格差と財政的制約の認識

第2次計画の立案に関しては「第1回食育推進評価専門委員会（第2期）」および「第3回食育推進基本計画検討会」の議事録を対象に、栄養教諭の配置に関する議論の内容を整理した。

### ①2009年10月27日「第1回食育推進評価専門委員会（第2期）」<sup>28</sup>（以下、会議C）

会議Cは、第1次計画（2006-2010年度）の進捗状況を踏まえ、次期計画（第2次計画）の検討を視野に入れた評価と課題整理を目的として開催された。

会議冒頭では、文部科学省から栄養教諭の配置状況について説明がなされ、制度開始以降の配置数の推移が示された。これに先立ち、渡邊昌座長（社団法人生命科学振興会理事長）は、制度の開始以降、全都道府県で配置が進められてきたとし、「栄養教諭がないという県はとりあえずなくなった」と述べ、全都道府県で1名以上の配置が達成されたことを確認した。これに対し、文部科学省の担当者は、「平成20年度から全県に配置ができるよう」になったものの、「まだまだ数的には不十分な状況でございますので、引き続きその推進に努めていきたい」と説明し、全国配置の達成と、配置人数の不足について認識を示していた。

その後、市場祥子委員（社団法人全国学校栄養士会協議会会長）は、制度導入後の5年を迎え、栄養教諭の配置によって学校現場での食育に一定の成果が現れつつあるとの認識を示した。その一方で、「栄養教諭の配置がなかなか進みません。各都道府県の食育の推進の格差というもの、成果の格差が出てきている。」と発言し、都道府県間の配置状況が、結果として食育の成果の格差につながっているとの認識も示した。

他方で、複数の委員から学校・保育所等における食育実践の成果や課題に関する発言が相次いだ。これらの発言の多くは、栄養教諭を中核とした体制の重要性や、幼児期から義務教育段階までの継続的な食育の必要性に言及するものであった。

会議Cにおいては、第1次計画期に見られた「全国・早期配置の要請」という表現よりも、配置の進捗状況の評価や、地域格差の是正を課題として捉える議論が中心となっていた。また、他の論点も含めて意見の対立に該当するような発言は確認されなかった。

### ②2010年7月29日「第5回食育推進評価専門委員会（第2期）」<sup>29</sup>（以下、会議D）

会議Dは、第2次計画の策定を目的として開催され、第1次計画の目標達成状況の評価、今後の重点課題の整理、ならびに第2次計画に盛り込むべき方向性について議論が行われた。

会議Dにおいて、市場祥子委員（社団法人全国学校栄養士会協議会会長）は、義務教育段階における食育の重要性に言及し、「特に義務教育では食育の教材となる中学校給食完全実施を目指し内容を充実させ、中学校における食育を充実して高校へつなげること」と述べ、栄養教諭の配

置と密接する学校給食の実施や指導内容の充実にも言及した。ここでは、配置数そのものを巡る要請というよりも、栄養教諭をどのように活用することで食育の推進を次の段階につなげるかが論点となっていた。

また、栄養教諭配置の進捗が共有される一方で、上谷律子委員（財団法人日本食生活協会常務理事）は、義務教育費国庫負担制度に基づき国庫負担率が教職員給与の3分の1にとどまる現状を踏まえ、「各県のこれからの栄養教諭を増やすという問題は3分の2が県で補えるのか」と述べ、都道府県費の負担額が今後の配置拡充における論点となり得ることを指摘した。これを受け、議論の終盤において、文部科学省の担当者は、栄養教諭配置をめぐる制度上の制約について説明を行った。その説明では、栄養教諭の配置は教職員定数改善計画の中で検討されていることに加えて、国庫負担が3分の1にとどまっている点については、三位一体改革の枠組みの中であり、現段階では見通しが立たない状況であることを述べていた。これは会議Bにおいて服部委員が示した「財政的制約を前提とした配置の困難さ」と同様の認識に基づく説明であり、配置の必要性自体は委員間で共有されつつも、国レベルの財政措置には限界があるという認識が、第2次計画期の議論においても引き続き共有されていた。

他方で、他の委員からの栄養教諭の配置拡充などの直接的な要請は確認されなかったものの、家庭・保育所・地域といった各実践の場における食育体制の重要性が複数の委員によって繰り返されていた。会議Dでは、配置の必要性を前提としつつも、国庫負担率に基づく懸念が会議の場で共有されていた。

### 3) 第3次計画：指導機会の均等化をめぐる体制論

第3次計画の立案に関しては「第2回食育推進評価専門委員会（第4期）」および「第3回食育推進評価専門委員会（第4期）」の議事録を対象に、栄養教諭の配置に関する議論の内容を整理した。

#### ①2014年8月25日「第2回食育推進評価専門委員会（第4期）」<sup>30</sup>（以下、会議E）

会議Eは、第2次計画の進捗状況を指標ごとに評価・分析し、その結果を踏まえて第3次計画の方向性を検討するための基礎整理を目的として開催された。

まず、服部幸應座長（服部栄養専門学校校長）から、栄養教諭の配置数が現在およそ5,000人規模である旨が示された。続けて、長島美保子委員（(公社)全国学校栄養士協議会会長）が「栄養教諭未配置の中学校では、食育に対する学校の現場の取り組みも極めて低い」との見識を述べ、栄養教諭や給食の有無は、子どもが正しい食の知識を得る主要な接点となっていることを指摘した。さらに、長島委員の「栄養教諭をしっかりと配置していただいて、食育が等しく子供たちに行われるようにしていただきたい」との発言からは、配置数そのものよりも、食育が等しく行き渡らない状況を問題視した指導機会の観点が示されていた。

他方で、古野純典委員（(独)国立健康・栄養研究所理事長）が、「10年前に比べると食育の盛り上がり薄れたような印象」があると述べ、学校での食育の取り組み時間の確保を問題提起した。これに対し、文部科学省は、学習指導要領や学校給食法改正により食育は制度的に整備していると説明した。さらに、富澤素子専門委員（全国学校食育研究会会長）は小学校校長の立場

から、「学校によって、校長、栄養教諭等によって非常に温度差が」との見識から教科書にあたるようなものなどの作成を要請していた。さらに、「学校の中で食育を推進することで子供や保護者が非常に変容する」との実践的経験を示し、学校現場における専門職・教員の関与が、家庭への効果につながることを強調していた。

会議Eでは、第2次計画期と同様、栄養教諭の配置に関しては、直接的に拡充を求める要請は主要論点とはなっていなかった。一方で、栄養教諭配置の有無が学校現場における食育実践に影響している実態が、委員の発言を通じて会議の場で共有されていた。

#### ②2015年3月12日「第3回食育推進評価専門委員会（第4期）」<sup>31</sup>（以下、会議F）

会議Fは、第2次計画の評価を踏まえつつ、第3次計画の基本的方向性と重点課題を具体化することを目的として開催された。事務局からは、前回会議の意見整理および若者世代等に関する追加調査の結果が示され、これを踏まえて、計画全体の構造や重点の置き方をめぐる議論が行われた。

会議Fでは、まず、文部科学省の担当者から、施策の推進状況の説明があった。文部科学省は、栄養教諭の配置・促進について、現在5,000名を超え、徐々に増えてきているとし、特に配置数の少ない県への働きかけを行っているとして述べていた。

その後、長島美保子委員（(公社)全国学校栄養士協議会会長）は、第2次計画期から継続する課題として、栄養教諭が中核となって食育を担っているが、「法的に必置の職員ではない、置いても置かなくてもよい職員」であるということに加えて、学校給食が義務化されていないため「ひとしく食育を受けることができない子供たちがたくさんいる状況がある」と述べ、学校給食法改正などにより食育の理念や制度的枠組みは整備されてきた一方で、栄養教諭・学校栄養職員の配置は任意であり、またその配置を左右する学校給食の実施も義務化されていないことが、食育の機会の差を招いているとの認識を示していた。また、最低限実施が必要な発達段階を考慮した食育を学校教育の中へ位置づけることも含めて、「そういう体制づくりを施策として具体的にぜひ進めていただきたい」と要請していた。

このような長島委員の発言に続いて、富澤素子専門委員（全国学校食育研究会会長）は、小学校校長の立場から、栄養教諭を増やすことも大事だと前置きしつつ、学級担任が児童に指導するため、校長をはじめ、学校全体で食育をやらねばならない状況にすることも重要であるとの見解を述べていた。あわせて、各教科で食育を意識できるよう、教科書等への食育マークの提示や、食育について何が指導されたのかを把握する仕組みの必要性について言及していた。

会議Fでは、学校における食育の位置づけについて、学校給食の実施と栄養教諭の配置に関する制度と実施体制の関係が改めて論点として会議の場で共有されていた。一方で、実施体制については、学校全体で食育に取り組むための具体的な提案がなされていたものの、栄養教諭の必置や学校給食義務化を後押しするような趣旨の発言ではなかった。

#### 4) 第4次計画：配置格差是正と配置促進策の具体化の要請

第4次計画の立案に関しては「第2回食育推進評価専門委員会（令和2年度）」および「第4回食育推進評価専門委員会（令和2年度）」の議事録を対象に、栄養教諭の配置に関する議論の内容を整理した。

①2020年10月1日「第2回食育推進評価専門委員会（令和2年度）<sup>32</sup>」（以下、会議G）

会議Gでは、第4次計画の策定に向け、重点課題の方向性を整理することを目的として開催され、委員からのヒアリングを通じて、学校・家庭・地域における食育の現状評価と、今後強化すべき施策について議論が行われた。栄養教諭の配置をめぐる課題について、複数の委員から発言があった。

まず、長島美保子委員（（公社）全国学校栄養士協議会会長）は、会議Gにおいて提示された参考資料「第4次食育推進基本計画作成に向けた主な論点」に、栄養教諭の配置促進が盛り込まれている点に言及した上で、その記載内容の充実を要請した。長島委員は、栄養教諭が学校における食育推進の中核を担っている一方で、「実情は、各都道府県における配置数の差が非常に大きく」、配置の有無によって「全ての子供たちへ一定水準の食育を行う体制が整っていません」と述べ、子どもたちが受ける食育に差が生じている要因として指導体制が十分ではないと指摘した。その上で、義務教育段階において体系的・継続的な食育を行うためには、現状認識を含め、栄養教諭の配置が必要である旨を第4次計画に記載することを要請していた。

長島委員に続き、同様の問題意識は高橋和子専門委員（長野県教育委員会保健厚生課指導主事）からも示された。高橋専門委員は、教育基本法および食育基本法について触れた上で、「学校現場において、その基礎となるべき『食育』が、等しく行われていることが重要」と述べた。そのことを踏まえて「みんなのために」「等しく」という観点から学校現場の実情を述べ、栄養教諭が各学校の食育をコーディネートする役割に着目し、現行の配置基準の下では、「すべての子供たちに平等に食育を」コーディネートすることの難しさを指摘した。自身が担当していた16校・約4,000人の児童生徒を2名の栄養教諭で支える体制を例に挙げ、配置基準そのものを含めた体制整備の必要性を示唆した。この発言は、配置数の単純な増減というよりも、現場の業務量と教育的役割に見合った配置のあり方を問い直すものであった。

他方で、樽井圭子専門委員（宇都宮市立緑が丘小学校校長）は、学校現場の立場から、栄養教諭が教科指導、給食指導、地域生産者との連携調整など、多岐にわたる役割を担い、食育の実践を支えている実態を説明し、栄養教諭を中核とする体制の強化と、その活動が正当に評価される仕組みの必要性を示していた。栄養教諭の配置に直接言及しない発言の中でも、地場産物活用の評価指標のあり方、学校と地域・農政部局との連携体制、ICTを活用した食育の可能性など、栄養教諭の業務内容や負担、配置効果に関連する発言が確認された。

会議Gでは、配置の現状や平等に食育をコーディネートすることが困難である実態から、配置格差、配置基準、役割への課題認識を示す委員らの発言が確認された。また、栄養教諭の配置促進や体制強化の必要性を軽視する発言は確認されず、会議の場において概ね共有されていたと整理できる。

②2021年2月9日「第4回食育推進評価専門委員会（令和2年度）<sup>33</sup>」（以下、会議H）

会議Hは、第4次計画の本文案を審議することを目的として開催され、計画全体の構成、重点事項の妥当性、ならびに各施策・目標の記載内容について最終的な意見交換が行われた。

会議Hにおいて、まず第4次計画案の方向性が事務局から説明された。その中で「学校、保育所等における食育の推進」の「食に関する指導の充実」では、栄養教諭に関する記述を従来よりも拡充していると発言していた。

これを受けて、高橋和子専門委員（長野県教育委員会保健厚生課指導主事）は、会議で提示された計画案において栄養教諭の役割が整理されている点を評価しつつも、前回会議で指摘されていた「栄養教諭の配置状況による食育の取組の違い」に再度言及した。計画案では「栄養教諭の配置促進を進めることが重要である」と記述されている点を踏まえ、高橋専門委員は、「現在の配置基準が変わらない以上、『栄養教諭の一層の配置促進』をどのような方法で推進していくのか」、具体的な方向性を示す必要性を指摘した。この発言は、配置の必要性自体ではなく、計画の文言が実効性を持つかどうかという点に論点を置くものであった。

高橋専門委員の発言に対し、文部科学省は、栄養教諭の配置について、本計画はあくまで基本的方向性を示すものであり、具体的な施策の実行は計画策定後の段階で進めていくとの認識を示した。その上で、学校栄養職員から栄養教諭への配置換えを進めること、とりわけ都道府県間に存在する配置数のばらつきに着目し、配置数の少ない地域の課題を明確化した上で対応していく必要性を述べた。また、設置者の理解を得るためには、栄養教諭を配置することによる食育上の効果を「見える化」していくことが重要であると説明した。ここでは、国としての財政措置や具体的な数値化に踏み込む発言は行われておらず、配置促進は理解醸成と評価の蓄積を通じて進めべきことが課題とされていた。

さらに、長島美保子委員（(公社)全国学校栄養士協議会会長）は、計画案において「栄養教諭の一層の配置促進」が明記されたことに対し謝意を示した。一方で、高橋専門委員と同様に、「栄養教諭の配置状況は都道府県において非常に大きな格差」があり、「子供たちへの食育も一定水準で行われているとは言い難い」現状を踏まえ、計画文書において数値目標を定めることが困難であるとしても、第4次計画の下で、文部科学省をはじめとする関係機関による、都道府県への働き掛けや支援が不可欠であるとの認識を示した。ここでは、配置促進の文言を、実際の制度運用につなげる必要性が明確に意識されていた。

他方で、会議H全体を通じては、デジタル化や新型コロナウイルス感染症への対応、計画目標の妥当性、構成・目次の分かりやすさなど、計画案全体に関わる論点が多く委員から提示されていた。

会議Hでは、栄養教諭の配置拡充を求める新たな要請が打ち出されたというよりも、既に計画案に盛り込まれた「配置促進」の記述をいかに実効性あるものとして運用していくかが議論の中心となっていた。配置の必要性や重要性については委員間で共有されており、異論は確認されなかった一方で、国の計画における表現の限界や、都道府県主体の制度構造を前提とした慎重な整理がなされていた。

### (3) 4期にわたる計画立案過程での論点の変遷と計画文書への反映

以上より、4期にわたる食育推進基本計画（以下、計画）における栄養教諭の配置をめぐる議論は、①全国・早期配置の要請、②配置格差と財政的制約の認識、③指導機会の均等化をめぐる体制論、④配置格差是正と配置促進策の具体化という段階を経てきたと整理できる。

#### ①第1次計画期

第1次計画期においては、栄養教諭制度が創設された直後の段階にあたり、委員からは栄養教諭の全国的・早期配置そのものを求める要請が繰り返し示されていた。配置の必要性について異

論が見られず、計画文書において全国的な配置を明記することが、都道府県における取組を促す契機となることが期待されていた。この時期の計画文書においても、栄養教諭は各学校における指導体制の要として位置づけられ、全都道府県における早期配置を掲げる記述が盛り込まれている。こうした記述内容からは、会議において示された全国的・早期配置を求める要請が、比較的直接的な形で計画文書に反映されていたことが読み取れる。

## ②第2次計画期

第2次計画期においては、全都道府県への配置がいったん達成されたことを前提として、議論の中心が配置数の不足や都道府県間の格差へと移行していた。同時に、国庫負担率や財政制約が繰り返し言及され、配置の重要性が共有される一方で、国レベルでの対応には制度的・財政的な制約が存在するとの認識が前提とされていた。これに対応する計画文書では、配置方針として「すべての児童生徒が、栄養教諭の専門性を生かした食に関する指導を受けられる」ことが掲げられ、第1次計画期に見られた「全国・早期配置」という表現は用いられなくなっている。このような表現の変化からは、会議において示された配置の進捗状況や配置格差に関する認識を踏まえ、量的拡充そのものよりも、指導機会の保障に重点を置く方向へと計画文書上の整理がなされていたことが読み取れる。

## ③第3次計画期

第3次計画期においては、配置数の拡大そのものよりも、食育を等しく受ける機会をいかに担保するかという点が主要な論点となっていた。栄養教諭が法的に必置とされていないことや、中学校における給食未実施の存在が、結果として食育の機会格差を生んでいるとの認識が共有されており、栄養教諭の配置と学校給食の実施が任意とされている現行の制度のあり方が問われていた。一方で、計画文書においては、第2次計画期に示された配置方針が踏襲され、「全ての児童生徒が、栄養教諭の専門性を生かした食に関する指導を等しく受けられる」との文言が追加されたものの、栄養教諭の必置化や学校給食制度の見直しに踏み込む記述は確認されなかった。この点から、会議において共有された体制上の課題は、計画文書上では均等化を志向する表現として示されつつも、具体的制度設計には踏み込まない形で抽象化されていたと整理できる。

## ④第4次計画期

第4次計画期においては、「栄養教諭の配置促進」が計画文書上、明示的に位置付けられたことを前提として、その記載をいかに実効性あるものとして運用していくかが議論の中心となった。会議では、数値目標の設定が論点として示される一方で、その設定が困難な場合には、設置者への働きかけや必要な支援を通じた配置促進のあり方が議論されていた。こうした議論は、新たな配置要請というよりも、既に計画文書に盛り込まれた配置促進の記載を、どのように制度運用の段階へと接続していくかという視点に重点が置かれていた。これに対応して、計画文書においても、「栄養教諭配置の地域による格差を解消」することや、「より一層の配置を促進する」といった表現が追加されている。これらの記述は、従来の配置方針を前提としつつ、配置促進を明示的に位置づけることで、計画文書上の表現を補強する形で整理されたものと読み取れる。

## 5 考 察

本節では、第3節および第4節で整理した分析結果を踏まえ、食育推進基本計画（以下、計画）における「食に関する指導の充実」施策の中で、栄養教諭の配置がどのような課題として扱われてきたのかを考察する。

### (1) 栄養教諭配置の課題整理と段階的变化

第3節および第4節の分析から、栄養教諭の配置は各計画において異なる焦点で課題化されてきたと整理できる。

第1次計画期においては、制度創設直後のため、栄養教諭の配置自体が十分に進んでおらず、課題は配置の必要性をいかに明確に示すかという点に置かれた。計画文書では、栄養教諭を「不可欠な教員」と位置づけ、配置理由を明示していた。第2次計画期以降、全都道府県で1名以上の栄養教諭が配置された状況を踏まえ、課題の焦点は配置数の不足や地域間格差に移行した。この段階では、配置方針として、「すべての児童生徒」が食に関する指導を受けられるという記述が用いられ、栄養教諭の配置は、食に関する指導機会の保障と結び付けて示されるようになった。第3次計画期では、栄養教諭配置と学校給食の実施の双方が任意である制度設計が、児童生徒への食に関する指導機会の格差を生じさせる要因として議論の場で共有された。栄養教諭の配置は、学校給食の実施体制を含む制度全体の課題として整理され、配置方針として「等しく受けられる」という文言が計画文書に追記された。第4次計画期では、配置方針として「栄養教諭配置の地域による格差を解消」することが明示され、課題の焦点は記載された方針をいかに実効性ある制度運用に接続するかという点へと移った。

なお、配置理由や配置方針が計画期ごとに整理・変化してきた一方、配置促進策は第1次計画から第4次計画まで一貫して、「学校栄養職員から栄養教諭への移行」を基本とした。第1次計画では講習会開催等の具体策が示されたものの、その後は表現を変えながらも、促進策の基本的枠組み自体は継続している。

以上より、栄養教諭の配置をめぐる課題は、配置の有無、配置数や地域格差、食に関する指導機会の均等化、配置促進の実効性へと、計画期ごとに強調点を変えながら整理されてきたと考えられる。

### (2) 「食に関する指導の充実」施策における栄養教諭配置の課題の特徴

計画文書における栄養教諭配置の課題には次の3つの特徴が見出せる。

第一に、課題は計画文書上、配置数や必置化といった制度設計の見直しとしてではなく、「すべての児童生徒」が食に関する指導を「等しく受けられる」といった理念的な表現として共有されてきたことである。計画文書では理念の確認が中心で、具体的な到達目標や概念は示されてこなかった。第二に、地方分権を前提とした制度設計のもとで、栄養教諭の配置と学校給食の実施がいずれも任意であるため、課題は制度改善よりも、現行制度の枠組みの中でいかに対応するかといった運用面で整理される傾向にあったことである。制度の再設計よりも、地方教育行政による運用に課題解決が委ねられていた。第三に、第4次計画期では、課題への対応が、設置者への働きかけや効果の可視化など、既存制度の範囲内での工夫にとどまる傾向がみられたことである。配置数の増加や格差の解消について、制度的担保は示されていない。

これらの特徴から、栄養教諭は「食に関する指導の充実」を支える重要な要素として位置づけられてきた一方で、制度の再設計よりも理念の共有や現行の配置促進策の運用に重点が置かれてきたと整理できる。また、すべての児童生徒が食に関する指導を「等しく受けられる」とする配置方針については、計画文書および立案過程の議事録のいずれにおいても、具体的な到達状態や判断基準は十分に示されていない。

### (3) 本研究の成果と限界

本研究は、栄養教諭の配置が食育推進基本計画およびその立案過程において、理念的な方針としては段階的に整理されてきたこと、他方で具体的な到達状態や制度設計へ十分に結びついていないことを示した。以下に成果と限界を整理する。

本研究の成果として、計画文書の記述内容の変遷と立案過程の議論を関連づけることで、各計画期における栄養教諭配置の課題がどのように整理されてきたのかを示した。また、課題が段階的に焦点を変えながら整理されてきた一方で、配置促進策が既存の枠組みを前提としてきたため、制度の再設計には至らず、地方教育行政の運用による対応に委ねられる傾向が確認された。

一方、本研究は国が策定する食育推進基本計画およびその立案過程を分析対象としており、地方自治体の食育推進計画は分析の範囲に含めていない。このため、本稿で示した栄養教諭配置の課題整理は、国レベルにおける施策上の位置づけに基づくものであり、地方計画や現場での実施状況との関係性については今後の検討課題である。

#### 【付記】

本研究は、JST次世代研究者挑戦的研究プログラム（JPMJ2132）の支援を受けて実施されたものである。

#### 注及び文献（最終閲覧日はすべて2026年2月27日）

- 1 食育基本法制定以前の食に関する取組は、各省の基本理念のもと、文部科学省の健康教育活動としての食に関する指導、厚生労働省の地域保健活動としての栄養教育、農林水産省の農山漁村の活性化や食料自給率向上の食農教育などが主な取組として進められていた。
- 2 文部科学省「学校における食育の推進の必要性」『食に関する指導の手引き－第一次改訂版－』東山書房、2010年、11頁。
- 3 食育基本法の制定以前、学校教育における食に関する教育は「栄養指導」「栄養教育」「健康教育」「食教育」などの用語で表現されていた。同法の制定前後から、「食に関する指導」が行政用語として用いられるようになった。本研究において、食育推進基本計画における基本的施策である「学校における食育」は、学校現場での教育活動の実践を指す「食に関する指導」とほぼ同義のものとして理解し、学校教育における政策的文脈において用いる。
- 4 中央教育審議会「食に関する指導体制の整備について（答申）」2004年1月20日。
- 5 文部科学省「学習指導要領『生きる力』小学校・中学校の学習指導要領総則（平成20年告示）および高等学校・特別支援学校の学習指導要領総則（平成21年告示）。  
([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/new-cs/youryou/1356249.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/1356249.htm))

- 6 総務省「食育の推進に関する政策評価書」2015年10月、40頁。  
([https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/99039.html#seisakuhyokasyo](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/99039.html#seisakuhyokasyo))
- 7 義務標準法における「栄養教諭等」の定数算定条件は次のとおりである。学校給食（完全給食と補食給食）の実施方式と給食提供児童生徒数に応じて算定される。まず、完全給食とは給食内容がパン又は米飯（これらに準ずる小麦粉食品、米加工食品その他の食品を含む。）、ミルク及びおかずである給食のことで、補食給食とは完全給食以外の給食で、給食内容がミルク及びおかず等である給食をいう（学校給食法施行規則第1条）。次に、学校給食の実施方式には、単独調理場方式と共同調理場方式がある。単独調理場方式とは、学校の敷地内に調理場を有する学校が自校分の給食を調理する方式である。共同調理場方式とは、学校の敷地外に調理場を設置し、複数校分の給食をまとめて調理した後、各校へ配送する方式である。単独調理場方式の場合、児童生徒数が550人以上で1名の配置（550人未満の場合は4校に1人）となる。共同調理場は、児童生徒数が1,500人以下は1名、1,501～6,000人で2名、6,001人以上で3名の配置となる。なお、特別支援学校については1校につき1名の配置となる。
- 8 佐久間ほかは、都道府県の採用状況を把握するため、栄養教諭の採用形態を①新卒の栄養教諭としての採用、②学校栄養職員から栄養教諭への任用替え、③学校栄養職員としての採用、の3つに分類し、採用状況の特徴を分析した。その結果、これら3つの採用形態は、養成大学の有無、各自治体の採用方針といった地域の実情に応じて組み合わせられており、都道府県ごとに多様な採用状況がみられることが明らかにされた（佐久間邦友・亀田明美・本山啓祐・田中真秀「地方自治体における栄養教諭の人事政策に関する一考察－配置率と教員採用選考方法に着目して－」『郡山女子大学紀要』第55巻、2019年、31-43頁）。
- 9 学校給食法第10条3項に、「栄養教諭以外の学校給食栄養管理者は、栄養教諭に準じて、第1項前段の指導を行うよう努めるものとする。」と明記されている。ここでいう「栄養教諭以外の学校給食栄養管理者」とは、同法第7条に基づき栄養士免許を有する者、すなわち学校栄養職員を指す。また、第1項前段の指導とは、「学校給食において摂取する食品と健康の保持増進との関連性についての指導、食に関して特別な配慮を必要とする児童又は生徒に対する個別的な指導その他の学校給食を活用した食に関する実践的な指導」を意味する。
- 10 嶋田さおり・若林良和・岡村絹代・西村栄恵・湯浅良彦「栄養教諭を中核とした食育プログラムの実践と効果－小学校の事例をもとに－」『日本食育学会誌』第9巻1号、2015年、27-39頁。佐久間直緒美・名倉秀子・山本茂「栄養教諭が行った担任への食育サポートとその効果」『日本栄養士会雑誌』第64巻6号、2021年、327-335頁。佐久間直緒美・名倉秀子・山本茂「栄養教諭が行った担任への食育サポートとその効果」『日本栄養士会雑誌』第64巻6号、2021年、327-335頁。
- 11 喜屋武ゆりか・井口直子・守田真里子・寺本ミユキ・氏家幸子・布川美穂・田中延子「栄養教諭及び学校栄養職員の所属校と受配校の違いによる食に関する指導の実施状況の比較」『栄養学雑誌』第82巻6号、2024年、234-244頁。
- 12 本研究が食に関する指導の機会保障を栄養教諭に限定して扱うのは、法令上の職務規定と配置の任意性に着目した制度分析に基づくものであり、他の教職員による食に関する指導を否定するものではない。学校全体で食育を推進することは重要であるものの、職務として食に関する

る指導を担い、その専門性を有する栄養教諭がその中心となることも重要である。本研究ではこうした制度的位置づけを踏まえ、栄養教諭による食に関する指導機会がすべての児童生徒に保障されている状態を、配置のあり方を検討する際の前提として扱う。

- 13 金田正明「食育の推進に関する一考察」『江戸川大学紀要』第33号、2023年、385-401頁。
- 14 田中幸治「食育の経緯と課題：第2次食育推進基本計画(重点課題)の考察」『総合文化研究』第23号、2017年、21-51頁。
- 15 農林水産省「次期食育推進基本計画の作成に向けた第4次食育推進基本計画の現状値の要因分析調査報告書(令和7年3月)」  
(<https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/research/attach/pdf/4thplan-1.pdf>)
- 16 鈴木洋子・瀬尾啓文「学校教育における食育推進上の課題の究明—国の食育推進基本計画と各都道府県の食育推進計画の比較」『教育実践総合センター研究紀要』第18号、2009年、253-259頁。
- 17 2008年度以降、食育推進会議は内閣府から農林水産省に設置されることとなった。食育基本法第四章(第26条から第31条)および政令に基づき、同会議は、農林水産大臣が会長を担い、会長および委員(関係する国務大臣、民間有識者)25人以内で組織される。
- 18 文部科学省「栄養教諭の配置状況(令和6年5月1日現在)」。  
([https://www.mext.go.jp/content/20250912-mxt\\_kenshoku-100003340\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20250912-mxt_kenshoku-100003340_1.pdf))
- 19 政府統計の総合窓口(e-Stat)「学校基本調査」  
(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528>)
- 20 文部科学省「令和7年度学校基本調査の手引き」8頁。  
([https://www.mext.go.jp/content/20250305-mxt\\_chousa01-000040750\\_03.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20250305-mxt_chousa01-000040750_03.pdf))
- 21 内閣府「指導体制の充実」『第1次食育推進基本計画』2006年3月、17頁。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/pdf/kihonkeikaku.pdf>)
- 22 内閣府「食に関する指導の充実」『第2次食育推進基本計画』2013年12月26日一部改訂、15頁。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/pdf/2kihonkaiteihonbun.pdf>)
- 23 内閣府「食に関する指導の充実」『第3次食育推進基本計画』2016年3月、18頁。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/about/plan/pdf/3kihonkeikaku.pdf>)
- 24 農林水産省「食に関する指導の充実」『第4次食育推進基本計画』2021年3月、19頁。  
(<https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/attach/pdf/kannrennhou-24.pdf>)
- 25 内閣府「第2回食育推進基本計画検討会議事録」2005年11月24日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/examine/2nd/pdf/summary2.pdf>)
- 26 内閣府「第3回食育推進基本計画検討会」2005年12月8日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/examine/3rd/pdf/summary3.pdf>)

- 27 内閣府「食育推進基本計画骨子（案）」2005年12月8日。  
(<https://warp.ndl.go.jp/web/20160404210215/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/plan/examine/3rd/data.html>)
- 28 内閣府「第1回食育推進評価専門委員会（第2期）」2009年10月27日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/conference/evaluation2/1st/pdf/gi2-1.pdf>)
- 29 内閣府「第5回食育推進評価専門委員会（第2期）」2010年7月29日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/conference/evaluation2/5th/pdf/gi2-5.pdf>)
- 30 内閣府「第2回食育推進評価専門委員会（第4期）」2014年8月25日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/conference/evaluation4/2nd/pdf/gijiroku.pdf>)
- 31 内閣府「第3回食育推進評価専門委員会（第4期）」2015年3月12日。  
(<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9929094/www8.cao.go.jp/syokuiku/more/conference/evaluation4/3rd/pdf/gijiroku.pdf>)
- 32 農林水産省「第2回食育推進評価専門委員会（令和2年度）」2020年10月1日。  
([https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kaigi/attach/pdf/r02\\_02-37.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kaigi/attach/pdf/r02_02-37.pdf))
- 33 農林水産省「第4回食育推進評価専門委員会（令和2年度）」2021年2月9日。  
([https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kaigi/attach/pdf/r02\\_04-8.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syokuiku/kaigi/attach/pdf/r02_04-8.pdf))

《研究論文》

## チャータースクールにおける「独立性」概念の再検討

山口大学 佐々木 司

### ABSTRACT

Conceptualizing Charter School Autonomy:  
Institutional Independence, Pedagogical Innovation, and the Dual Dimensions of Paradox

**Tsukasa SASAKI**

Yamaguchi University

This article advances the argument that charter schools embody two analytically distinct forms of autonomy: institutional autonomy from district-level governance and pedagogical autonomy from conventional classroom instruction. Building on this distinction, it develops a conceptual framework for examining charter schools and related institutional formations from multiple theoretical and empirical perspectives.

Charter schools are typically understood as publicly funded institutions designed to foster educational innovation through expanded organizational discretion. Operating under performance-based contracts with authorizing agencies, they exercise greater decision-making authority than traditional district schools while remaining formally situated within the public education system. Yet the scope and configuration of autonomy and innovation vary markedly across institutions. Because charter schools lack a uniform organizational template, more fine-grained typologies are necessary to sharpen analytical distinctions and enable systematic empirical analysis.

Along the institutional dimension, some charter schools function as quasi-independent entities largely insulated from district policies and routines—effectively operating as local education agencies—while others remain embedded within district structures and governance. Along the pedagogical dimension, certain charter schools diverge from classroom-bound instructional models by adopting independent study, project-based learning, blended or fully online programs, and other community-based learning forms; homeschooling support programs represent a particular instantiation of this broader repertoire.

Viewed through the lens of new institutional theory, the interaction between these dimensions of autonomy generates paradoxical dynamics. Although charter schools are formally positioned as independent from district governance and standardized instructional regimes, they remain structurally

dependent on authorizer-controlled mechanisms of approval, renewal, and accountability. As a result, charter schools experience strong pressures toward institutional isomorphism even as they preserve a bounded measure of organizational distinctiveness and autonomy.

## 1 はじめに

米国のチャータースクール（CS）は独立性と革新性を重視した公立学校の設置、運営システムである。認可機関との間に契約関係を結ぶことで、公的資金によって運用されながらも、通常の公立学校よりも高いレベルの自治権を与えられ運営がなされる。多くの法令や規制の適用を免除され、教員や保護者、地域団体などが設置者としてCSを設置することができるが、所定の成果を達成できなければその認可は取り消される。一般的には、このように理解・説明されているといつてよからう<sup>1</sup>。

こうした一般的理解を前提としつつ本論が注目するのは、カリフォルニア州（加州）では、独立学習（independent study）、非教室型（nonclassroom-based）、ホームスクーラー支援といった形態のCSが顕著に制度化している点である。CSは、従来の公教育が前提としてきた「学区＝学校＝教室」という、いわば三位一体の構造から大きく距離のあるものとして存在している。

加州ではすでに1990年代末に、児童生徒が学校にほとんど通わなくてもよいタイプのCS<通学不要タイプ>が増加しはじめていた。そもそもCSは、学区官僚制から一定程度切り離され、学区内の既存公立学校とは異なるオルタナティブな教育を提供することを期待されており、その意味では「学区＝学校＝教室」のうち「学区」から距離をとる存在であることは肯げよう。しかし加州では、それにとどまらず、「教室」（classroom、教室空間を前提とした一斉授業）からも離れた「非教室」型の学びが制度化され、さらに校地や校舎によって可視化される伝統的な学校像から逸脱した「学校」がCSとして現れたわけである。

もっとも、ここまで述べた点は、CSをめぐる制度的特徴としてすでに知られたものである。本論がより踏み込んで問いたいのは、こうしたCSと学区との関係性である。CSのなかには、学区を形式的なオーソライザーとして位置づけ、予算獲得・執行や日常マネジメントにおいては学区からほぼ完全に独立している「独立型」CSがある一方で、学区が事実上の設置者として強い影響力を保持し、管理運営に深く関与する「従属型」CSも存在する。独立学習・非教室・ホームスクーラー支援といった、児童生徒が物理的な「学校」にほとんど通わなくてもよいタイプのCSの多くが、この「独立型」として制度化されており、2010年代に入ると、独立学習を活用したホームスクーラー支援プログラムは巨大・広域化し、大量の生徒を他学区・他カウンティから獲得してオンライン等による教育サービスを提供するCSが存在感を増している。

従属型CSが並存するなかで、一斉授業からの独立性が高い学習機会が、なぜ主として独立型CSによって担われているのか。伝統的公立学校、従属的CSを含む総体的な構造を示したうえで、この問いに答えようとするのが本論の研究課題である。

さて、本論の問題関心から見た場合、これまでのCS研究群はどのような地平にあるといえるだろうか。米国において2014～19年に発表されたCS研究1,070本の中身を精査して200本に絞り、その研究のあり様を整理した文献レビューによれば、授業・学習形態を扱った研究は学力向上としてのアウトカム効果に関心が向いており、学校組織構造やプロセスといった経営・制度関連の研究は薄いことが述べられている（Dallavis & Berends, 2023<sup>2</sup>）。学区や認可者との関係というガバナ

ンス構造そのものを、授業・学習形態（そこには、通学不要、非教室といった、CSによって招来されている非伝統的学習形態をこそ含めるべきである）と交差させ、一斉授業からの独立性が高い学習機会が、なぜ主として独立型CSによって担われているのか、それを構造的に明らかにした研究は管見の限り見当たらない。

加州に関する広義の先行研究としては、CSが提供する通学不要のプログラムによって、他学区・他カウンティから生徒を広域的に獲得し、ときに巨大化していることを伝えるポリシーレポートはあるが（LAO, 2024<sup>3</sup>など）、これらは「報告」であり、学区との関係にまで踏み込んでいない。また、レポートという性格上、それがなぜ起こっているのかを理論的・構造的に解明しようとしたものでもない。加州における非教室型CSについては、州教育局の生徒在籍データを用いて、独立学習／非教室型CSを巨視的に記述した研究もあるが（Anderson, 2022<sup>4</sup>）、全米と共通する歩調で独立学習／非教室型CS在籍生徒が増えていること、州内の教室型公立学校や全米のホームスクーラーに比べると民族的多様性が乏しいことを量的に明らかにしたもので、本論が意図する学区とのガバナンス関係は射程に入っていない。

以上のように、学術研究と政策レポートが本来相互補完的に交差すべき領域がありながら、現状ではそこは十分な考察対象になっていない。本研究はそのギャップを埋める試みである。すなわち、学区とのガバナンス関係と授業・学習の組織形態という二つの軸から通学不要型CSを位置づけ、公教育の地理的境界と制度ロジックをいかに再編しているのかを考察する点に学術的意義を主張できる。詳細は後述するが、独立型CSは学区からの制度的独立性を有するがゆえに、一斉授業からの独立、すなわち通学不要の脱学校型・脱教室型へと向かう傾向を持つ。さらに、他学区や他カウンティから生徒を大量に獲得することで多額の州教育費を受け取り、それに比例して、オーソライザーである学区にも「監査費用」として一部の教育資金が還流する仕組みが形成されている。

このような構造的特徴を踏まえ、本論では新制度論の視座を援用する。なぜ新制度論なのか。実は、これまでもCSの独立／従属をめぐるガバナンス研究は、その理論的分析枠組みを新制度論（new institutionalism/institutional theory）に依拠してきたといえる<sup>5</sup>。例えばHuerta & Zuckerman（2009）<sup>6</sup>は、官僚制フレームと分権フレームという、相反する二つの視角を用いながら、本来は官僚的ルールや評価指標から自由であるはずのCSが、むしろそれらを模倣し、官僚制が定義する正統的な学校像へと同型化していく過程を描き出している。Jha & Beckman（2017）<sup>7</sup>は、加州オークランド市を対象に、市場、機会の平等、コミュニティといったフィールド上の制度ロジックがCSのアイデンティティ形成に影響し、CS設置者が当初予定していたものを超えるかたちで多様な自己像が立ち現れることを明らかにしている。

新制度論が用いられるのには蓋然性がある。「旧」の制度論は、主に国家機関や法制度など「公式の制度」の構造・機能に注目し、比較記述的あるいは法制史的分析が主たる研究手法であったわけだが、新制度論は、公式制度に加え非公式な慣行・規範・認知枠組みまでも「制度」とみなし、制度が行為をどう方向づけ、変化はどう起こるのかを理論的に扱おうとする点に特徴がある。教育、とりわけCSの議論では、「制度環境（法・規則・慣行・正当性）」が学校や学区の行動・組織形態をどのように制約しつつ、逆に当事者たちが制度をどう利用・変形しているかを分析することが求められる。そのためには新制度論の考え方に助けを借りることに利があるからである。

ただし、新制度論を援用したこれまでの研究はCSのガバナンス上の自律性それ自体に関心があり、授業・学習組織としての実践との関係性を関心外としてきた。また、繰り返すことになるが、本論が行おうとする「学区からの独立／従属」と「一斉授業からの独立／従属」という二つの独

立性を明示的な分析軸として設定し、学区レベルの構造的自律性と教室レベルのペダゴジー上の自律性を二次元的に整理しようとする研究は、そもそも行われていない。本論は、この二つの独立性を基軸にして、それによって形成される4象限内に、独立学習や非教室型からなる独立型CSを配置することで、ガバナンスとしての独立性とペダゴジーとしての独立性がいかなる組み合わせで制度化されているのかを、CSと学区との共依存関係として描き出し、その理由を考察するものである。

## 2 学区からの独立

CSにおける独立としてまず想起されるのは学区からの独立である。これが独立性の中核となる。ただし、独立性は一律ではなく、そこには幅がある。米国の行政実務関係文書等<sup>8</sup>を見ると、その多くがCSと学区・オーソライザー（認可機関）との関係を「independent（独立型）／dependent（従属型）」に二分し、制度的位置づけやガバナンスの違いを語っている。本論では、一例として加州サクラメント・カウンティ内のNatomas Unified School District（NUSD）を取り上げ、同学区がCSの独立性／従属性を、伝統的公立学校を含む三者間比較においてどのように区分、説明しているかを示してみよう（表）。

表 NUSDにおける伝統校と従属型／独立型CSのガバナンスと運営

|               | 非CS（伝統的公立学校）            | 従属型CS<br>Leroy Greene Academyのみ | 独立型CS<br>Natomas Charter Schoolほか                |
|---------------|-------------------------|---------------------------------|--|
| 設置認可          | 存在せず（学区が設置）             | 教委による認可                         | 教委による認可  |
| ガバナンス         | 教委、教育長による               | CS設置の運営委員会（委員には学区雇用スタッフを含む）     | CS設置の運営委員会（委員には学区雇用スタッフを含まない）                    |
| 学校経営方針の決定     | 教委、教育長による               | 上記運営委員会による                      | 上記運営委員会による                                       |
| 生徒受け入れ        | 学区規定により学区が主導            | 個別CSが主導、希望者が多い場合は抽選             | CSが主導、希望者が多い場合は抽選                                |
| 教育プログラム、教材    | 教委が選定、学区予算で購入           | 学区選定もしくはCS運営委選定のものをCS予算で購入      | CS運営委選定のものをCS予算で購入                               |
| 予算            | 学区教委が毎年承認               | 上記運営委員会が毎年承認                    | 上記運営委員会が毎年承認                                     |
| スタッフ雇用        | 学区が雇用                   | 校長は学区雇用<br>校長以外の教職員はCSが雇用       | CSが雇用  |
| 施設設備          | 学区の所有物                  | 学区の所有物                          | CSの所有物、一部は学区からのリース                               |
| 特別支援教育        | 学区が提供                   | 学区の一部とみなして学区が提供                 | CSによる（あるCSは学区の一部として、あるCSはサクラメント・カウンティの一部として提供など） |
| 放課後／サマー・プログラム | 学区が提供                   | CSが提供                           | CSが提供  |
| 体育会系部活動       | 学区プログラム（4－12学年）として設定・参加 | CS設定プログラム（6－12学年）として設定          | CSの判断で設置する／しないを決定                                |

出典：Natomas Unified School District. “NUSD Traditional and Charter Schools”<sup>9</sup>に基づき筆者作成

独立型CSと従属型CSについては、州法上の明確な定義や区分は存在しない。このことを述べたうえで、しかしNUSDは、学区内に存在するCSを「独立型」と「従属型」に区分している。学区の地理的範囲内に設置されているCSはすべてNUSDが認可機関であるわけだが<sup>10</sup>、両者は、運営委員会、校長雇用等のガバナンス権限において、その多くをCS側に与えているか（独立型）、それとも学区に留保しているのか（従属型）という点で大きく異なる。両型に属すCSについて各1校——独立型Natomas CS、従属型Leroy Greene Academy CS——、設置の背景や学校規模などを紹介しておきたい。

Natomas CSはNUSDが初めて認可したCSである。設置されたのは、加州でCS法が制定された1992年の翌年、1993年の春のことであった。設置者は同学区内で中学校教員をしていた2名で、開校当時は小規模ミドルスクール（アカデミック教科重視のプログラムのみ）でしかなかったが、その後は、芸術、独立学習（independent study）、ホームスクーラー支援、幼・小学校へと（「プログラム」から改称した）「アカデミー」を5つに増やし、2024年現在、児童・生徒数1,900人を有する大規模学校に拡大している。「アカデミー」とは、CS内における「学校内学校」のような存在であり、それ自身が、提供プログラムや対象学年を描き出す「輪郭」として機能している。同校30有余年の歴史のなかではCSに対して否定的な態度をとる教育長もおり敵対的扱いを受けたこともあったが、学区教委側とは基本的に良好な関係を維持・継続してきている。設立者2名が初代、そして2代目の校長として同CSを牽引してきたのだが、2019年度からは、それまで運営スタッフを勤めていた人物が第3代校長に就任している。これはCSに対する規制強化およびコロナ禍の始まりとほぼ同時期のことであったわけだが、CSの契約更新も順調に進み、引き続き安定的に学校経営が行われている。

一方のLeroy Greene Academy CSは2012年に開校したCSである。それまで存在していた伝統的な公立中学校（校名はLeroy F. Greene Middle School）が学力指標の未達、財政状況の悪化を理由に2010年に閉校され、その跡地に、今度は6-12学年対象のCSとしてNUSDが設置したのが、このLeroy Greene Academy CSである（両校の校名にあるLeroy Greeneは、サクラメント選出の加州議会議員の名前に由来する）。Leroy Greene Academy CSが提供しているプログラムは、カレッジ・アンド・キャリア・レディネスを軸にしたキャリアテック系パスウェイである。パスウェイとは、特定のテーマや産業分野に沿って構成された、数年にわたるコース群・体験学習・指導体制のパッケージのことである。全校生徒約740人すべてが、Business EntrepreneurshipもしくはVisual Arts & Technologyという2つのパスウェイのいずれかを履修し、最終学年においてビジネスプランや作品制作・発表を行うまでの体系的な大学進学準備プラス職業志向のプログラムが提供されている。

ところで加州のCSは、まったく新規に開校したもの（スタートアップ）と、既存公立学校がCSに転換したもの（コンバージョン）に区別される。現在開校しているCSは約1,250校あるが、そのうち85%はスタートアップ、15%がコンバージョンである<sup>11</sup>。スタートアップかコンバージョンかという設置形態と、設置者が第三者か学区自身かでクロスさせるなら、①「スタートアップ×第三者」、②「スタートアップ×学区」、③「コンバージョン×第三者」、④「コンバージョン×学区」の4つのカテゴリーが存在することになる。Natomas CSは（学区内中学校にかつて勤務していた中学校教師ではあるが）第三者が新規に開設した①「スタートアップ×第三者」型、Leroy Greene Academy CSは学区が新規開校させた②「スタートアップ×学区」型であるが、④「コンバージョン×学区」としての性格を帯びている<sup>12</sup>。なお、③「コンバージョン×第三者」型のCSも存在し得るが、第三者が既存公立学校をCSに転換することは、例外的なことだと思われる。

先ほど記したように、独立型CSと従属型CSについては法律上定義された明確な区分が存在するわけではないのだが、NUSDが行っているようにCSを独立型と従属型に区分することができるとして、ではそこから何をどのように考えることができるのだろうか。NUSDの事例について端的に述べるなら、独立型CSはそれ自体が（「学校」にとどまらず）学区、すなわちLocal Education Agency（LEA）であり、他方の従属型CSは学区内のひとつの公立学校に過ぎない、ということになる。

独立型CSは、事実上の独立LEAとして独自の運営委員会（一般公立学校にとっての教育委員会、私立学校にとっての理事会に相当）ならびに人事、財務等に関する権限を持つとともに、予算取得や執行、教育上の成果等については第一義的な責任を担っている。この権限と責任における独立性のゆえに、ミッションに即したカリキュラム編成、採用・解雇を含む独自の人事、財務裁量など、自由度の大きい学校モデルを実現するための条件が与えられるとして評価される。しかし、その反面、この独立性が裏目に出ると、ガバナンスの脆弱性（理事会能力・透明性・利害対立など）が生じ、コンプライアンスの不備や財政破綻を招きやすい。CSであるがゆえに設置認可者は存在するわけだが、学区、カウンティ、州という多元的な認可主体の存在が監督責任の分散や、弱いオーソライザーを生むことにもつながる。

他方、従属型CSは、学区単位の改革、改善の一部として位置づけることができ、多少の柔軟性を与えられながらも、あくまで学区内の一学校としてみなされる存在である。独立型とは違い、従属型のCSが学区とみなされることはない。そして、従属型の典型であるdistrict-operated CSでは（Leroy Greene Academy CSもそうなのだが）学区が雇用した校長が、学区に対してCS（更新）申請書を作成・申請し、それを学区が認可している。学区教委が選んだ校長のもとで、学区所有の施設設備を使いながら、学区の方針に沿った教育活動が展開されるための申請、そして認可である。儀礼的な感もある一連のこの行為は奇異に感じられもするのだが、従属型CSは学区のルールや方針に縛られやすく、CSならではの革新性・組織文化の独自性は制限されることを教えてくれる。

### 3 一斉授業からの独立

これまで、学区からの独立（そして学区への従属）について述べてきたわけだが、それはすなわち、公教育行政制度におけるガバナンス上の独立であった。一方、CSを理解するうえでもうひとつ重要な独立性が存在する。教室における一斉授業からの独立がそれであり、こちらはペダゴジカルな独立といえる。すべてのCSが一斉授業から独立しているわけではないが、しかしこの独立も、革新性を標榜するCSとの親和性は高いものである。

なお、独立型CSにとって一斉授業は積極的な選択肢にはなりにくい。学区設置の伝統的公立学校が提供してきた授業形態（すなわち一斉授業）と被ってしまうからである。独立型CSは、伝統的公立学校と教室における一斉授業から離れた授業、学習形態（いわば「脱教室」）を採用することで保護者や生徒にアピールしようとする。そして、「脱教室」だけでなく、（学校に在籍させたうえで＝生徒一人あたりの州教育費を確保するために）「脱学校」を可能にしてくれるのが、通学不要タイプの学習スタイルであり、それを行い得るのが「独立学習」という構図になるわけである。したがって、独立型CSは特に独立学習を指向しがちである。

もちろん学区への従属度が高い伝統的公立学校と従属型CSも独立学習を行うことは可能だが、

それは学区がそれを行いたいと判断し、学区が管理運営している学校／CSにおいてそれを行わせる場合のみ可能となる。行う場合も、伝統的公立学校、一斉授業それ自体を否定することに繋がりがねず、ごく小規模なものに留まる。

対して、独立型CSが独立学習を行う場合は、学区における生徒を奪い、伝統的な一斉指導を否定することにはなるが、それを求める生徒が学区内にいるなら、学区は消極的にはそのようなCSの存在を認めようとする（学区が提供しなくても生徒側に提供できるので、事実上のアウトソーシングとなる）。

基本的に一斉授業は、知識の提供、共有を共時的、共空間的に行うものであり、近代の学校における標準的教育スタイルとして君臨してきた。これに対して、一斉授業から独立した教育は、個別・協働・探究・深化・応用といった点において、「一斉性」を相対化・周縁化しようとする。CSにおいては、独立学習やPBL（project-based learning）に加えて、用語としてはブレンディッド／オンライン・ラーニング、コミュニティベースラーニングなどが、教室一斉型モデルからの独立性を強く打ち出す代表例として知られている。また加州ではホームスクール法が制定されており、合法的にこれを行おうとすれば（代替制度ないし制度借用として）私立学校か公立学校に在籍した上で独立学習を行うことになるわけだが、ホームスクーラー支援のための独立学習も（物理的に通学したうえで行われる独立学習同様）CSではよく行われていることである。本論では、上記の非一斉的性格の教育／学習形態のうち関連する州法規定が存在しており州教育局も州民向けにその制度をわかりやすく説明しているという理由で、「独立学習」について以下具体的に述べていくこととする。

### (1) 加州における独立学習の様相

加州教育局が同局のウェブサイトにおいて掲載している情報である“Independent Study Program Summary”<sup>13</sup>によれば、独立学習は教室における授業に代わる「もうひとつの学び方」として提供される戦略であると説明されている。しかし、学区が提供するのも生徒が参加するのも任意であり、独立学習を選択した生徒は、教師の指導と監督のもと、事前に取り決めた書面契約に基づいて自分のペースで課題や学習活動に取り組む。そもそも独立学習は俳優（子役）やスポーツ選手など通常の学校生活を送ることが難しい生徒のために設計されたものだが、現在では様々な理由やニーズを持つ幅広い生徒が利用している。生徒一人ひとりの興味や学び方に合わせて柔軟に学習できるという特徴を有している。

独立学習への参加は生徒と保護者の選択によるもので強制されることはない。独立学習を選んだ場合も、学区が定めるカリキュラムや卒業要件はあくまで通常の学校と同じで、生徒は学校や学区の基準に従って学習を進め、必要な成果を上げることが求められる。そのため、独立学習を行う生徒は教師と定期的に連絡を取り合って進捗状況を報告し課題を提出する。学習面でサポートも受ける。生徒の学習状況や成果はあくまで教師によって評価されるものである。特別支援教育を受けている生徒も、個別教育計画（Individualized Education Plan: IEP）で適切と判断されれば、自らの意思で独立学習に参加することができる。およそ以上のような内容が州民向けに説明されている。

では、この独立学習を行っている者はどのくらいいるのだろうか。同Summaryによると、2023年度に授業の50%以上を独立学習として行った児童生徒は約27万7千人超であることが記されて

いる。これは州内の全公立学校在籍児童生徒の4.7%に相当する。ちなみにこの数値は、日本の不登校小中高校生の割合(3.4%)に近い。加州における、日本の不登校に似たものとしては「常習的な／慢性的な／多数日欠席 (chronic absenteeism)」(いかなる理由であれ年間出席日数の10%以上を欠席している者、およそ年間18日以上)というのがあり、121万人の児童生徒(全体の20%)が慢性的欠席の状況にあるとされる<sup>14</sup>。なお、当然ではあるが独立学習は「欠席」とはまったく異なるもので、あくまで「出席」である。

次に、加州における独立学習を規定する法制度はこれまでどのように整備されてきたのか。その歴史的経緯を簡単に辿ってみたい<sup>15</sup>。独立学習が初めて州法に規定されたのは1976年のことである。公立学校の出席要件を満たす代替手段で、医療上のニーズ、俳優(子役)などの職業的ニーズに応えるなど、特別な事情に配慮するためのものであった。記述は簡素なものに留まっていた。

1990年度になると、現在の規定につながる体系的規定が設けられた。上記の特別な事情への配慮に加え、個別の学習ニーズや興味に応じた教育、旅行時の学習機会を提供するものになり、書面による契約、教員による監督が求められた。加えて、出席日数算定(Average Daily Attendance: ADA)とそれによる予算配分が明確になった。

2015年度には、独立学習に「伝統的な独立学習(traditional independent study)」と「科目ごとの独立学習(course-based independent study)」という「下位区分」が導入された。これは、独立学習を科目単位で行うための区分／制度が新たに設けられたことを意味する。より多くの生徒が自分のペースで学びたい、特定科目だけ独立学習をしたい、またそれにより高校卒業要件やA-G要件(カリフォルニア大学、同州立大学入学資格要件)を満たしたいという希望を持つようになり、柔軟な学習方法の選択、また科目ごとの管理・評価モデルが求められるようになったことによる。オンライン教育やデジタル教材が普及したこともあって、科目単位で出席や成績管理を行うことが十分可能になったことも影響していると考えられる。

2021年度は、独立学習にとって大きな意味をもつ年となった。新型コロナウイルス感染症(COVID-19)への対応措置により、州内全ての学区が州法により独立学習の提供を義務づけられたのである。それまでの任意提供から必須提供となったことで、CSのノウハウを学区側が学び、両者の連携・協力関係が進んだ例も報告されている。Natomas CSもそのひとつで、学区側に対して、オンラインによる指導方法、管理方法等を伝授している。ただし、加州におけるこの義務化はこの年だけで終わり、翌年度には従来の任意提供に戻っている。

なお、独立学習が必須提供となった2021年度は、独立学習を行っている生徒側の学習実態に対する学区、学校側の監視、管理が強化されている。独立学習を選択したTK-3学年生には毎日の同期型指導(リアルタイムで少人数もしくは1対1で教師が指導・支援をする)が、4-8学年生には毎日のライブ・インタラクション(双方向のやりとり)と週1回以上の同期型指導が、9-12学年生には週1回以上の同期型指導が求められた。また、契約違反に対する段階的是正措置も導入された。独立学習を行う際に契約した内容に違反している場合(同期型指導への参加が規定の50%未満である場合など)、もしくは学習の進捗状況が芳しくない場合には生徒側に注意を与え、同時に支援提供を申し入れる。経過観察を経ても改善がみられない場合は警告し面談を行う。それでも改善されなければ、独立学習の適否について評価がなされ、対面型通常授業への復帰が提案される。学習形態における独立性を認めながら、他方、より厳格な管理体制への従属が求められたわけである。

そして2024年度からは、15日以下の独立学習は「短期」、16日以上のもの（最大1年間、更新可）は「長期」に区分された。これ以前は、独立学習については最低でも3日連続という要件が存在していたのだが、現在は1日単位で独立学習を行うことができる。ただし、「長期」については同期型指導やライブ・インタラクション、段階的是正措置の対象とすることが明記された。

以上をもとに、独立学習の特徴を述べるなら次のようになる。教室における授業に代わる「もうひとつの学習」（別の選択肢）であると認識、説明されており、実施・提供は任意だが、学校と保護者の間には契約が必要であり、教員によって監督される。管理・監督、監視の程度は上がっている。伝統的（全科目と事実上同義）か特定科目のみか、短期か長期かという下位区分が設定されており、最短1日、最長1年（継続可）という幅で独立学習を行うことができるが、契約を守らない、学業成績が上がらない場合は、伝統的な授業形態に戻らねばならない。独立を謳っていても、制度上は単なる自由放任ではなく、またすべてにおいて独立しているわけではなく、学習実績の管理については、学区、学校側が求めるものに従属してもらう仕組みが採られていることがわかる。

ところで、独立学習という制度、仕組みは、何もCSに限定的なものではない。その法制化も1976年であり、CSの1992年よりも早い。独立学習には下位区分がつけられ、厳格化、規制の強化が進んだ。下位区分が設けられるということは、細分化、同定化、厳格化、規制強化が進む／進ませやすいことを意味する。では、独立学習との関係において、CSにはどのような下位区分が設けられたのであろうか。

## (2) チャータースクールと独立学習とのクロスポイント

2024年の公表データ<sup>16</sup>によれば、CSは加州に約1,250校、そこで学ぶ児童生徒数は71万人を数える。全公立学校数、児童生徒数に占める割合はともに12%ほどである。このうち、独立学習を行っている（導入している）CSは約300校（CSの23%、全公立学校の3%）、CSにおいて独立学習を行っている児童生徒は推計15万人（CS生徒の21%、全公立学校独立学習生徒の54%）である。独立学習を行っている児童生徒は全公立学校在籍者の5%弱、その半数強がCSで行っているわけである。CSが独立学習プログラム提供機関としての役割を大きく担うものであることが了解されるであろう。

図1は独立学習とCS、一般の公立学校、ホームスクールとの関係性を表したものである。各制度、教育形態は背反ではなく、多層的であるわけだが、独立学習とCSは特に親和性が高い。

その親和性は一体どこから来るのか。なぜCSは独立学習に向かうのか。図1においては独立学習の枠を太くしているが、それは独立学習こそが、州法規定上唯一認められている、通学を必要としない非伝統的な学習形態であるからである。先ほど、コロナ禍における2021年度に州内全学区に独立学習の提供が義務づけられたことを述べた。これにはCSも含まれる。一般公立学校、CSともに公立学校である。公立学校に在学したうえで、通学をせずに学習することを認めるには、州教育法上、「独立学習」によるしかない。コロナ禍後、一般公立学校の多くは通学型に戻したわけだが、CSの場合は、コロナ禍の前・後を問わず「独立学習」という既存の制度を用いながら、従来、一般公立学校が提供してこなかった脱教室型、脱学校型の学習環境を提供しているのである。

CSはそれ自身が非伝統的な学校であり、伝統的な学校に対するアンチテーゼとして制度化した。

その点で、CSは独立学習の基本的性格と一致する。バーチャル、ブレンディッド、ハイブリッド、ハイフレックス、PBLなどの学習形態は（法上直接これらは規定されていない）、CSとも、独立学習とも親和性が高い。さらにいえば、ホームスクールそれ自体が法制化していない加州においては、ホームスクーラーが公立学校と繋がるのは、この独立学習によってということになる。逆に学校側からすれば、この独立学習こそが、ホームスクーラーを生徒として登録し州教育費を獲得できるただひとつの合法的制度である<sup>17</sup>。時間と空間の自由を求める学習者が（時・空間においてきわめて制限、制約の多い）近代の学校から距離をおき、自由度の高い独立学習へ、そしてそれを提供しているCSへと引き寄せられるのは当然のことである。

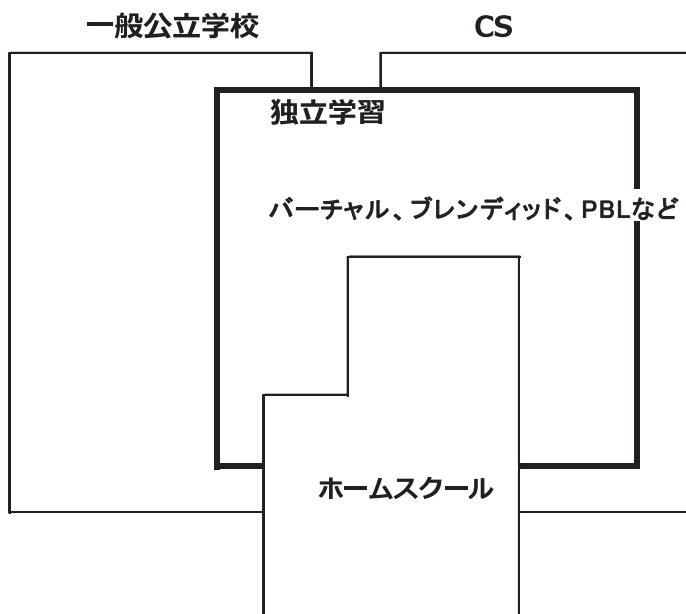


図1 独立学習とチャータースクール、一般公立学校、ホームスクールの関係性（筆者作成）

2001年度、CSに対し「教室型」、「非教室型」という区分が設けられた<sup>18</sup>。非教室型CSとは、生徒が教室内で学ぶ時間が全学習時間の20%未満のCSをいう（逆に20%以上であれば教室型CSに分類される）。この区分は、CSに対する州教育費支給率に差を設けるために導入されたものである。背景には、独立学習を行うタイプのCSが90年代後半に急増したこと、そのタイプのCSが独立学習の仕組みを利用して大量に生徒を獲得したこと、なかには公的資金の不適切な流用を行うところが出てきたことなどがあった。独立学習を行っているCSに対しても無条件に一般公立学校と同じ資金配分がなされていることが問題視されたことで、「非教室型」という区分が導入されたわけである。その結果、全収入に占める教員給与支出比率、（教員給与を含む）教育活動支出比率、生徒・教員比率に基づいて審査を行い、州教育費支給率を100%（3指標がそれぞれ、40%以上、80%以上、25：1以下）、85%（40%・80%・25：1のいずれかを下回りつつも、教育的妥当性が認められる水準）、70%（35%以上、60%以上70%未満、不問）、0%（上記いずれの基準にも達しない場合、または教育サービスが不適切と判断される場合）のいずれかに区分することとされたのである。

以上のように、CSに固有の下位区分として与えられたのは、まずは教室型か非教室型かという区分、そして非教室型における州教育費支給率決定のための4段階区分である。非教室型は事実上の独立学習型であるから、CSが独立学習を行う場合は、基準を満たさなければただけ州教育費が減額される仕組みが採用されたと読み替えることができる。注意すべきは、この区分はCS限定のものである点である。一般公立学校の場合は、このような減額の仕組みは存在しない。一般公立学校で独立学習を行っている生徒分については、州から満額の教育費が与えられているのである。CSに対してだけ、ある種の厳格さをもって処遇している実態が見えてくる。

しかし、注意すべき点はまだある。2001年度以降も非教室型CSは増加し、しかも学校規模を拡大させた。複数キャンパスを有するもので1万人以上、単独キャンパスで数千人というCSも珍しくない。実は2001年度には「非通学型」CSに対して、CSが所在するカウンティまたは隣接カウンティの住民である者を生徒とすることができるとお墨付きが与えられた<sup>19</sup>。例えば、州内で最も多く隣接カウンティをもつフレズノ郡の場合、自郡を含め10のカウンティから生徒を獲得できる。生徒獲得のしやすさという点では、隣接カウンティ規定は甘いようにも思えてくる。さらにいえば、上記の3指標・4段階区分の教育費支出についても、100%ではなく85%、70%でもよいのではないか、生徒数が多ければそれだけ増収となる、という考え方も成り立つ。そのような戦略をとっているCSもあるのではないかと思われる<sup>20</sup>。

なお、先ほど紹介したNUSD内CSにおける一斉授業からの独立性についてであるが、Natomas CSは2つの独立学習（うちひとつはホームスクール支援）プログラムを有している。一方、Leroy Greene Academy CSには独立学習プログラムそれ自体はない。ただし、両校とも芸術系プログラムあるいはキャリアテック系パスウェイプログラムを導入しており、教室内でアカデミック科目中心の授業を受けるという伝統的なスタイルとは違う授業が行われている。つまりペダゴジカルな独立性、革新性は見て取れる。

#### 4 二重の独立性による概念整理と理論的枠組みの試行的提示

ここで、これまで述べてきた学区からの独立性（ガバナンス、LEA的性格＝institutional autonomy）と、教室における一斉授業からの独立性（ペダゴジカルな独立＝pedagogical autonomy）という二重の独立性を、マトリクス（図2）を用いて描くとともに、「新制度論」を援用しつつ考察してみたい。

伝統的な公立学校は学区が設置しているものであり、学区への従属性は高い。また、その多くは教室における一斉授業という伝統的な教育形態を採っている。これに対して、CSは学区からは相対的に独立している。特に独立型CSの独立（非依存）レベルは高く、バーチャル、ブレンディッド、PBL、あるいはホームスクーラー支援という独立学習、非教室型の教育形態に向かいやすい。

独立型CSは、そのガバナンス上の独立性ゆえに、事実上のLEAとして運営委員会、人事・財務権限、施設所有・リース、特別支援の担い手など、「学区の外側」にもう一つの教育行政単位を形成する。他方、従属型CSは、学区の一学校としてガバナンスと人事・施設を学区に依存しつつ、チャーターという形式的制度を少しだけ内部に取り込んでいる。

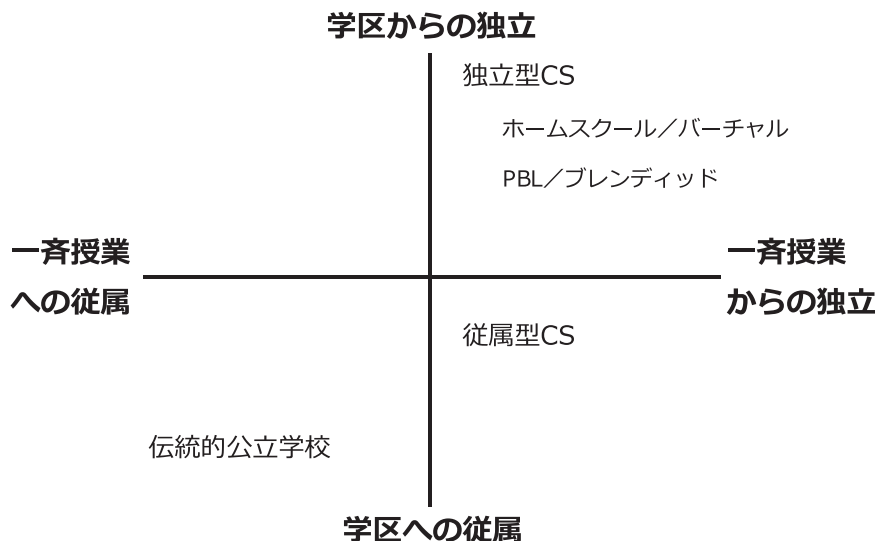


図2 二重の独立性/従属性マトリクス

図2のマトリクスをどう見ることが可能であろうか。ガバナンス上の学区依存にしても、教室における一斉授業への依存にしても、伝統的公立学校は、与えられた制度環境（2軸4象限のうち、いわゆる第3象限内の最も左・下部分）において成り立つ存在として生成されてきた制度である。与えられた制度環境の「外側」を想定する必要は、少なくとも過去においてはなかった、自己完結する「内部生成型の制度」である。

対して独立型CSは、学区外部に（しかし地理的には学区の境界内部に）準LEAを生み出すことを学区からすれば認める（CSからすれば認めてもらう）代わりに、学区が提供していない教育上の選択肢（非教室型、非一斉指導型の教育プログラム）を、独立した外部者によって間接的に提供してもらう（CSからすれば提供できる）システムである。これは学区、CSともに共依存型の制度であって、学区側からすれば「外部生成」の、CS側からすれば「内部生成」の制度が、チャーター申請・更新のための監査・非教室型4段階区分というチェックが作動するなかで、緊張関係を保ちながら存続しているわけである。ただし、この「共依存」関係は必ずしも恒常的、永続的なものではない。独立型CSと学区は、在籍生徒数分の州教育費を奪う者と奪われる者という基本的な仕組みのなかで、請願する者（petitioner）と認可する者（authorizer）、（ある程度の）監視をされる者と監視をする者という関係にある。つまり、どっぶりとした共依存というよりも、相反的な依存、あるいは自律的な従属の様相を呈している。もちろん、独立型CSが再認可されないこともあれば、独立型CS自身が（認可してもらっていた学区に見切りを付け）別の、より望ましい認可学区を物色することもある（オーソライザー・ショッピング）。

他方、従属型CSは、学区からすれば、制度上はチャーター、独立学習の枠組みを利用しつつ、「組織境界」を学区内部に引き戻す戦略として位置づけることができる。「組織境界」とは新制度論が提供してくれる認識枠組みのための知見のひとつで、どこまでが組織の内側で、どこからが外側かを区切る線、およびその線をつくる仕組み全般を指す概念であり、組織内メンバー資格・権限・資源・情報の流れなどを通じて形成される。その境界は、垂直的境界・水平的境界・組織

と外部との境界・専門職集団の境界など複数のタイプがあるもので、その境界は固定的な線というよりは、調整・交渉され続ける動的な線として捉えられる。

なお従属型CSは、同一組織内の内部委任によって生成された、「内部生成型」の亜種とみることもできる。したがって、学区からの日常的統制は保持される。従属型CSは（こうあるはずであるという本来のCS、つまり独立型CSからすれば）学区に従属したCSとみることにはできるが（それで従属型という名称が付いている）、それを、学区が設置した、しかし、わずかばかりの独立性を認めているCSとして認識するならば、むしろ「制限付き独立型公立学校」という名称を与えることも可能であろう。従属型CSは、学区に属しながら学校単位の裁量と責任を強化している点で、学校現場に基礎を置くマネジメント（site-based management）と類似する分権的構造を有している。

実は、似ている、似てしまっているのは、従属型CSと伝統的公立学校だけではない。先ほど述べたように、独立型CSも（もちろん、すべてがそうではないのだが）一斉授業からの独立、非一斉性という意味では同じ方向（マトリクスにおける右上の象限）を向いている。同じ道を辿っているわけである。学区への従属性が高く、教室で展開される一斉授業タイプの学校を、わざわざCSとして作ろうとはしないであろうから、その意味では、当然ではある。ただし、そこには、独立学習という少ないリソースで大量の生徒に教育活動を行い、州教育費を充当するという仕組みが存在していること、そして、CSのための支援ネットワークや管理運営組織がそこに戦略的に介入している可能性を指摘しておきたい<sup>21</sup>。

## 5 おわりに

本論は、「学区ガバナンスからの独立性」と「一斉授業からの独立性（独立学習・非教室型など）」という二つの次元を明示的に交差させてCSを分析したものである。米国のCS研究では、ガバナンス・法制度・財政面における「自治／独立性」とアカウンタビリティの関係（autonomy-accountability）、学区や州との権限関係、認可・更新プロセスなどに焦点を当てたものが主流で、「一斉授業からの独立（independent study, nonclassroom-based）」はもっぱら別システムの制度研究として扱われている。非教室型CSや独立学習を扱う報告やレビューは、「チャーター×独立学習」という交差に触れはするものの、それを「ガバナンス上の独立性×ペダゴジカルな独立性」という二軸で理論化してはいない。一方、日本におけるCS論・コミュニティスクール論では、教育委員会からのガバナンス上の独立性や「公設民営」構想を論じる研究が中心で、「一斉授業からの独立」を第二の独立軸として明示的に位置づける視角はほとんど見られない。PBLなどの実践研究も、「一斉授業からの転換」を論じはしても、それをCS制度との二軸交差の枠組みとして整理してはいない。本論は、学区・オーソライザーからの制度的・ガバナンス上の独立性を第1の、教室一斉授業からのペダゴジカルな独立性を第2の軸とする二次元フレームを提示し、そのクロスポイントとしてCSならびにその周辺領域を一望的に概念化しようとするものであった。

本論が扱ってきた独立型CSは、そもそもは学区から独立したCSであり、学区とは一体的ではない存在としての独立性がそこにはあるわけである。ところが独立型CSのなかには、認可学区と戦略的に提携し、学区の地理的境界をはるかに超えて、複数カウンティにわたり広範囲から生徒を獲得しているものがある。この場合のCSは、もはや独立型ではなく、むしろ〈学区-CS〉の共同体として理解するのがふさわしかろう。認可学区には認可したCSを監査するための費用が入る。この仕組みを利用すれば、独立型CSは認可学区と利害を共有しつつ、他学区・他カウンティへと

事実上の「学校進出」(あるいは侵入)をはかることが可能になる。このような状況を踏まえるなら、認可学区はもはや単なる「オーソライザー」ではなく、むしろCSのパートナー、あるいはプラットフォーム提供者として再定義されてもよかろう。すでにそういう段階にきている。しかし、こうした広域展開に対しても、他学区や他カウティ、さらには生徒・保護者は一律に敵対的であるとは限らず、受容的である可能性はある。通学を要さない非教室型独立学習プログラムは、柔軟性や選択肢の広さを求める家庭から一定の支持を得ているからである。認可学区を味方につけて認可学区外にまで広域化するCSからは、新しい次元の独立性(非従属)を見て取ることができる。きわめて興味深い現象である。

## 注

- 1 例えば、一般的紹介がなされているものとして次のものがある。  
National Alliance for Public Charter Schools. “What Is a Charter School?” Accessed December 14, 2025. <https://publiccharters.org/charter-schools-101/>.  
Success Academy. “Charter School vs. Public School.” Success Academy Education Blog. Accessed December 14, 2025. <https://www.successacademies.org/education-blog/charter-school-vs-public-school/>.
- 2 Dallavis, J. W., & Berends, M., “Charter Schools after Three Decades: Reviewing the Research on School Organizational and Instructional Conditions,” *Education Policy Analysis Archives*, 31(1), 2022. <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7634>
- 3 Legislative Analyst’s Office (2024) Review of the funding determination process for nonclassroom-based charter schools. Sacramento, CA: Author. <https://lao.ca.gov/Publications/Report/4870>
- 4 Anderson, B., & Amesse, K., “California Independent Study Charter Schools: Summary of Home-based Pedagogies, Enrollment Trends, and Student Demographics,” *American Journal of Distance Education*, 36(4), 2022, pp.265-287.
- 5 新制度論にはその下位レベルに、制度を利害関係者が自身の効用を最大化する場として捉える①「合理的選択制度論」；ある時点で選ばれた制度・政策は、その後、自己強化しながら固定化する存在であり、制度の現在の姿は、今この時間の合理性によって決まったものではなく、むしろ過去においてどのような道を辿ってきたかによって決まる(パス・ディペンデンス、道依存性)とする②「歴史的制度論」；制度・組織は効率や合理性、あるいは過去に辿った道だけではなく、むしろ、正しいと信じられているルールを(たとえそれが制度の本来的な性格とは異なるものであるとしても)自ら受容していき、結果的に同型化が進むと見る③「社会学的制度論」が主要なものとして存在する。これらはいずれも制度を所与の外生的環境として扱うのではなく、内生的に生成され、かつ組織やアクターの認識・行動を選択的に方向づける構造として捉え、制度変化を含めたダイナミックな分析を可能にしている点が特徴的である。そもそもCSは、その内部に多様性のタネを抱え込み、既存公立学校との間にも、CS内部の下位類型間にも、明確に境界線を引きにくい制度装置である。制度を所与の外生的環境として扱うのではなく、内生的に生成され、かつ組織やアクターの認識・行動を選択的に方向づける構造として捉え、制度変化を含めたダイナミックな分析を可能にしている新制度論が援用されてきたことには蓋然性がある。

- 6 Huerta, Luis A., and Andrew Zuckerman. 2009. "An Institutional Theory Analysis of Charter Schools: Addressing Institutional Challenges to Scale." *Peabody Journal of Education* 84 (3), pp.414-431.
- 7 Jha, H. K. • Beckman, C. M. "A patchwork of Identities: Emergence of Charter Schools as a New Organizational Form," Seidel, M.-D. L. • Greve, H. R. (eds.) *Emergence (Research in the Sociology of Organizations, vol.50)*, pp. 69-107, 2017, Emerald Publishing Limited.
- 8 例えばU.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education. Allocation of Funds to New and Expanding Charter Schools: Nonregulatory Guidance. Washington, DC, December 2000. <https://www.ed.gov/sites/ed/files/2020/07/cguidedec2000.pdf>.
- 9 Natomas Unified School District. "NUSD Traditional and Charter Schools." Accessed December 15, 2025. <https://www.natomasunified.org/about-us/nusd-traditional-and-charter-schools>.
- 10 加州のCS認可機関は学区、カウンティ、州教育委員会（2019年度まで）である。したがって、学区の地理的範囲内に設置されているCSの認可機関がその学区であるとは限らない。
- 11 Twin Rivers Unified School District. 2021-2022 Charter Petitions Resource Manual. McClellan Park, CA, 2021-2022. <https://www.trusd.net/documents/Charters/2021.2022.Petitions-Resource-Manual.pdf>.
- 12 加州では、既存公立学校を閉校させることなく、在籍教員の50%以上から転換承認を得た上でCSに変えることを「コンバージョン」と呼んでいる。閉校したLeroy F. Greene Middle Schoolの跡地に、閉校から2年後の2012年に開校したLeroy Greene Academy CSは、その意味では「スタートアップ」（新設）ではあるが、同一校地に、ほぼ同じ校名で、（対象学年、プログラムに違いはあるものの）学区がCSを設置したことから、「コンバージョン」（転換）としての性格を帯びている。
- 13 California Department of Education. "Independent Study Program Summary." Accessed December 14, 2025. <https://www.cde.ca.gov/sp/eo/is/isprogramsummary.asp>.
- 14 次の情報に基づき筆者が試算した。Johnson, K. Chronic Absenteeism in California. San Francisco: Public Policy Institute of California, 2025. <https://www.ppic.org/publication/chronic-absenteeism-in-california/>.
- 15 前掲 "Independent Study Program Summary" のほかに、次のものを参照した。California Department of Education. "Independent Study Modalities." Accessed December 15, 2025. <https://www.cde.ca.gov/sp/eo/is/ismodalities.asp>およびCalifornia Department of Education. "Independent Study - CalEdFacts." CalEdFacts. Accessed December 15, 2025. <https://www.cde.ca.gov/sp/eo/is/cefIndependentst.asp>.
- 16 California Department of Education. "Charter Schools in California - CalEdFacts." CalEdFacts. Accessed December 15, 2025. <https://www.cde.ca.gov/sp/ch/cefcharterschools.asp>およびCalifornia Department of Education. Fingertip Facts on Education in California. CalEdFacts. Sacramento, CA, 2025. <https://www.cde.ca.gov/ds/ad/ceffingertipfacts.asp>.
- 17 ホームスクール支援プログラムは一般公立学校よりもむしろCSにおいて提供されているため（しかし一般公立学校が提供していないわけでもない）、図1においては一般公立学校と重

なる部分をあえて小さく描いている。なお、「ホームスクール」を「独立学習」と区別しているが、ホームスクーラーを在学させてホームスクーラーに学習機会を提供することも法規定上は独立学習を行っている扱いになる。しかし、ホームスクールを主体的に行おうとする家庭は、自身の学習を独立学習と同一視してほしくはなく、CS側もブランディング戦略上望ましいとは考えていないため、あえて別のプログラム（ホームスクール支援プログラム）として存在させるのが一般的である。

18 Senate Bill 740によって規定されたCalifornia Education Code Section 47612.5による。これにより、教員と生徒が同じ場所で一定割合以上の時間「同時に」授業を行うかどうかを基準に classroom-basedかnonclassroom-basedかを区別する仕組みが導入された。

19 Senate Bill 740によって規定されたCalifornia Education Code Section 51747.3による。

20 こうした学校では、財務構造の最適化と事業モデルの維持が重視される。100%の支給率を得るためには収入全体に占める教員給与の割合や教育活動支出比率、生徒・教員比率を高水準に保つ必要があり、人件費中心のコスト構造へと組織を大きく作り替えることが求められる。その一方で、85%や70%を前提に設計することで、外部ベンダーの活用、IT・システム投資、広報・生徒募集、管理部門など、非教員・非授業部分への支出を一定程度確保しながら、自校のビジネスモデルを維持しやすくなる。特にオンラインや通信制を主とする学校では、施設コストが低い代わりにシステム投資やサポート業務の比重が高くなりがちであり、必ずしも100%認定に見合うような「教員給与・教育活動」比率へのシフトが合理的とは限らない。

21 CSを学校単体（単位学校）として捉えておけばよい時代は過去のものになっている。今やCSは擬似的学区であり、管理運営部門を別に備えた教育サービス提供のための複合的集合体であり、そしてそれらがメンバーになっている支援組織の構成員である。今後のCS研究は、こうしたレベルの組織体として行われる必要がある。その際は構造や境界が状況に応じて可変的に拡大、縮小するような、「不定形組織」として取り扱われることになるだろう。

#### 【付記】

本論文は、科学研究費基盤研究(C)課題番号23K02136「米国における非通学型学校の増加とチャータースクールに対する規制強化に関する研究」（研究代表者：佐々木 司）による研究成果の一部である。

《研究論文》

# 中国浙江省平湖市における Health Promoting School (HPS) の実施体制に関する研究

島根大学 小早川 倫 美  
福山平成大学 黒 木 貴 人  
モンゴル国立教育大学 LKHAGVA Ariunjargal  
大連大学 張 磊

## ABSTRACT

A study on the implementation system of Health Promoting School (HPS)  
in Pinghu City, Zhejiang Province, China

**Tomomi KOBAYAKAWA**

Shimane University

**Takahito KUROKI**

Fukuyama Heisei University

**LKHAGVA Ariunjargal**

Mongolian National University of Education

**Lei ZHANG**

Dalian University

The purpose of this paper is to examine the current state of the Health Promoting School (HPS) system and its initiatives in Pinghu City, Zhejiang Province, China, in order to consider the design of a system aimed at ensuring the integrated provision of education and health.

HPS is a concept that reflects the "right to health" principle of the WHO Constitution, established in 1948, and is an initiative jointly promoted by international organizations such as WHO, UNESCO, UNICEF, and the World Bank. In recent years, HPS has been adopted not only in Europe but also around the world, and is also being actively implemented in East Asian countries. In China, which serves as the case study for this paper, HPS has been introduced as a national policy and active efforts are being made to ensure the integrated provision of education and health.

In recent years, China has been working to ensure health from various perspectives, and has implemented educational policies that position health as an equally important concept to education, with the promotion of HPS being one of the most representative educational policies. While China's HPS policy has aspects of national policy, it has also actively sought to establish a system for ensuring education and health in an integrated manner, with local governments playing a central role in implementing the HPS. Considering China's efforts, examining China's HPS implementation

structure provides insight into the system's development, its structure, and the specific efforts being made to ensure education and health in an integrated manner through HPS.

This paper focuses on Pinghu City, Zhejiang Province, a pioneering city in promoting China's HPS, and examines the current state of the HPS system and its efforts. Pinghu City, Zhejiang Province, has been implementing China's HPS policy since its inception and is a pioneering municipality within Zhejiang Province. The characteristics and challenges of Pinghu City's efforts are as follows.

Firstly, a notable feature is the introduction and implementation of HPS from preschool through compulsory education levels of elementary and junior high school. In Pinghu City, the "right to health" is guaranteed through the HPS, which begins before school age, in order to ensure children's health for the future.

In Pinghu City, "health" content is incorporated into the school curriculum, and is positioned within the curriculum as part of "labor education," a national curriculum. Pinghu City, a pioneering city that introduced school lunches early in China, is implementing HPS based on food education. Furthermore, school facilities to promote HPS are well-equipped, with on-campus cultivation activities, health-related facilities and equipment, the latest equipment, and specialized classrooms, allowing for daily health-related educational activities. School facilities are also used daily for educational activities.

Pinghu City also implements HPS with the support and cooperation of the local government's board of education and specialized institutions, and this daily collaboration can be seen as a new form of governance for ensuring "education" and "health" in an integrated manner, with schools at the center of everything.

From the survey of HPS in Pinghu City, Zhejiang Province, it can be said that Pinghu City's initiatives are advanced and commendable, but further consideration is needed regarding how to develop them from the "food education" that forms the basis of the initiative, and the continuation and form of collaboration and cooperation with external organizations.

## 1 課題設定

本稿の目的は、「教育」と「健康」の一体的な保障に向けた制度設計を検討するために、中国浙江省平湖市におけるHealth Promoting School（以下、HPSと表記）の制度実態とその取り組みの態様について考察することである。

HPSは、1948年に発足した世界保健機構（以下、WHOと表記）のWHO憲章の「健康権」の理念を反映した概念として、WHO・UNESCO・UNICEF・世界銀行等の国際機関の共同により推進されている取り組みである。HPSの推進による「健康権」保障の取り組みについては、当初は欧州各国が中心であったが、近年では欧州に限らず世界的な取り組みがみられ、東アジア諸国での実施も盛んである。このような状況において、本稿が事例とする中国では、HPSを国策として導入した上で、「教育」と「健康」を一体的に保障する取り組みが積極的に行われている。

近年の中国では、「健康第一」の理念に基づき、多様な側面から「健康」を保障するための取り組みが進められている。その発端は、1970年代にさかのぼる。1978年にWHOが「健康権」を提唱して以降、中国においては国際的な援助を受けつつ国民の健康保障のための政策を展開してきた。それは「健康権」を「国が保障すべき責務と捉え、積極的に国民の健康を守ろう」とするものであった（小早川・黒木・LKHAGVA・張2022a）。教育分野においては、「教育」と同等に

「健康」を重要な理念として位置付けた教育政策が実施されており、その代表的な教育政策の一つがHPSの推進である。中国におけるHPSの導入・実施は、1990年代より首都北京市をHPSモデル自治体として導入後、北京市以外の経済的に発展している沿岸部の浙江省、広東省、江蘇省を中心に試験的な導入・実施が行われてきた。現在は、国内の多くの自治体での導入・実施が図られている。

中国のHPS政策においては、国策としての側面を持ちながらも、HPSの實際を担う地方自治体を主体とした「教育」「健康」を一体的に保障するための制度構築が積極的に行われてきた。HPSの実施にあたっては、教育分野に限らず、教育以外の他分野を含めた関係者等による実践が目指されていることから、HPSの推進にあたって、教育以外のさまざまなかわりや協力が重要となる。こうした背景から、中国国内でのHPSの導入・実施をみることで、HPSを通じた「教育」「健康」を一体的に保障するための制度整備やその在り方、具体的な取り組み状況を把握できるといえる。

このようなHPSについては、HPSの動向整理や学校保健からの研究（衛藤他 2004、三木・岡田 2008、和田 2017）、が中心とされていることや、特定領域や個別内容へのアプローチとしてHPS（菱田他 2014、吉田・赤星・山本・高橋 2017）が扱われてきた傾向がみられ、「教育」「健康」を包括する概念としての研究蓄積は多くはない現状を指摘することができる。

そこで、本稿においては、中国のHPS推進に際して先導的な取り組みを行っている浙江省平湖市に着目し、浙江省平湖市HPSの制度実態とその取り組みを通して、その実態と課題を析出することを旨とする。具体的には、2024年11月に実施した浙江省平湖市HPSへの訪問ならびに聞き取り調査の内容から考察を行う。

なお、本稿において対象とした浙江省平湖市は、中国国内のHPS政策の草創期より導入・実施を行ってきた自治体であり、浙江省内でも、特にHPSの推進において先進性がみられる重要な自治体である。

## 2 浙江省平湖市におけるHPSの推進

### (1) 本節の目的

中国では「健康第一」の理念に基づき、国民の健康を保障する一環として国内の小中学校、幼稚園等で健康と教育に一体的な力を入れるHPSを数多く設立している。その背景は、1995年にWHOによってHPSが提唱されたことに辿り着く。1990年代から、中国では北京市をはじめとして、広東省、浙江省および江蘇省などでHPSのテスト校が設立された。浙江省は政府の最新の教育政策を支援する実験地として、国内で最も教育の質が高い省であるといわれる。HPSの推進にも他の地方と比べるとより組織的、かつ国の基準以上のことが学校全体で行われている。この中で浙江省平湖市は、省のHPSのテストの中心地として順調に取り組まれている。このことから、中国のHPSの状況を把握するために、浙江省の代表的な平湖市のHPSの社会的背景や実施状況を把握する必要がある。本節では、平湖市の実地調査によって、市の代表的な幼稚園と小中学校のHPSの現状を整理・分析し、「健康」・「教育」の観点から平湖市のHPSの取り組みを考察する。

### (2) 浙江省平湖市の概要

浙江省は、中国南東部沿岸の長江デルタの南端に位置し、南にある省の中で最も豊かな省として知られている。平湖市は、浙江省の東北部にあり、陸地面積557平方キロメートル、海域面積1,070平方キロメートル、海岸線27キロメートル、管轄区域に6つの区と3つの町を有し、登録人口は51万9千人、常住人口は69万7千人である。平湖市域は「魚と米の地、文化の国」として知られ、「黄金の平湖」<sup>1</sup>と呼ばれている。総合力において全国トップ100市<sup>2</sup>の一つであり、浙江省で17の経済力の強い市の一つでもある。



図1 浙江省の地図

出典：百度ホームページをもとに筆者作成。



図2 平湖市の地図

出典：百度ホームページをもとに筆者作成。

まず経済力から見ると、2024年の政府統計では、市のGDPは1,078億元（約2兆2,230億円）、財政収入は146億元（約3,011億円）、一般公共予算収入は95億元（約1,959億円）となっている。都市部と農村部住民の一人当たり所得はそれぞれ81,166元（約167万3,732円）と52,997元（約109万2,856円）である<sup>3</sup>。経済力は中国の中でトップレベルであるといえる。

次に教育面から見ると、平湖市は「すべての子どもが公平・高質な教育を享受するために尽力する」ことを教育目標と設定している。学校数は、区内に幼稚園29園（1万4,485人）、小学校19校（3万9,236人）、中学校10校（1万6,994人）が設置されており、全ての区の幼稚園、小中学校を含めた幼児児童生徒数は約7万715人である<sup>4</sup>。2024年には、率先して「全国統一かつ低価格な就学前教育の県（市、区）」と「全国義務教育を高品質かつ均衡的に提供する発展した県（市、区）」を創設し、浙江省の「基礎教育の高品質発展市」として省政府に奨励され、さまざまな最先端の教育改革は国の媒体や新聞で報道された<sup>5</sup>。平湖市は、中国において教育の質が高い水準に位置している市である。

教育費については、平湖市が2025年3月に公開した2023年度の教育経費統計に基づく、2023年度の教育経費の総支出は27.70億元（約571億円）、そのうち年間一人当たりの教育費支出は、幼稚園：18,518.87元（約38万1,882円）、小学校：21,094.38元（約43万4,981円）、中学校：27,711.76元（約57万1,452円）となっている<sup>6</sup>。2023年に中国教育部の国家統計局が公開した2023年度全国教育経費使用統計公告によると、全国平均で一人当たりの教育費支出額は、幼稚園：10931.33元（約22万5,416円）、小学校：13057.14元（約26万9,249円）、中学校：18257.34元（約37万6,479円）である<sup>7</sup>。表1の通り、平湖市の教育費支出額は国の平均値を上回っており、財政力も高い地域であるといえる。

表1 平湖市における校種別一人当たり教育費支出

| 校種  | 全国         | 平湖市        | 割合    |
|-----|------------|------------|-------|
| 幼稚園 | 約22万5,416円 | 約38万1,882円 | 約1.7倍 |
| 小学校 | 約26万9,249円 | 約43万4,981円 | 約1.6倍 |
| 中学校 | 約37万6,479円 | 約57万1,452円 | 約1.5倍 |

出典：中華人民共和国教育部ホームページ「教育部国家统计局财政部关于2023年全国教育经费执行情况统计公告」より筆者作成。

### (3) 平湖市HPSの導入背景

中国では、子どもの健康を保障するために、1990年代から浙江省で学校給食のモデル校を設立し、学校給食導入の初期段階から学校給食モデル校を設立された市として知られている。加えて、

中国の学校給食制度の設立者である于若木は、平湖市で1990年代から「栄養と健康」を促進する活動を行っており、2017年に平湖市教育局と平湖市学生栄養健康促進会は共同で医学、栄養学、教育の専門家を集め、「栄養と食育」教材編成委員会を組織した。同年、「栄養と食育」に関する教材を完成し、市内の全小中学校に教材の配布を行い、各学校の化学、保健、道徳等のカリキュラムと連携して、一学期あたり4時間以上の授業実施を各学校に要求した。市内の全幼稚園は「栄養と食育」教材を参照し、各幼稚園の特色に応じた「食育」カリキュラムを設置しなければならないとされた<sup>8</sup>。また、平湖市教育局と衛生健康局は「食育」を幼稚園・小中学校の年度評価に導入し、平湖市の子ども健康を保障することを明確にした。

2017年に平湖市は、中国疾病予防管理センターが主導し、全国規模のHPS設立プロジェクトの第一段階として「栄養学校（中国語：营养校园）」プロジェクト（2017-2018）を開始し、2018年に平湖市教育局と平湖市衛生健康局が共同で「平湖市栄養学校を設立に関する通知」を制定した後、市の全幼稚園・小中学校は積極的に「栄養学校」に向けて努力することが求められた<sup>9</sup>。

これらのことにより、平湖市は2019年より「栄養学校」からHPSへのプログラムを進め、2021年に平湖市の全小中学校はHPSへ変更を完了した。2021年には2校の中学校が浙江省のHPS金メダルを獲得し、6校の小中学校は浙江省のHPS銀メダルと銅メダルを獲得した<sup>10</sup>。さらに、2024年には、平湖市内の12校は「全国栄養と健康示範校」の称号が与えられ、そのうちの2校は国から「全国栄養健康設立モデル校」に指名された<sup>11</sup>。

#### (4) 平湖市HPSの取り組み

平湖市は国の「健康中国」戦略の理念に基づき、数多くの取り組みが行われている。2024年の「健康浙江省」のプロジェクトの中で、平湖市は健康・医療・民生福祉等の総合的な健康評価の項目で一位の評価を得た<sup>12</sup>。

2017年、平湖市は栄養・教育の専門家と著名な教師で構成されるカリキュラム・教科書開発チームを設立し、地域に根ざした独自の教科書「栄養と食育」を編纂した。この教科書は全幼稚園・小中学校に配布され、理科、保健、道徳のカリキュラムに組み込まれ、1学期あたり最低4時間の授業が行われた。市教育局と市衛生計画生育委員会はこの要件を毎年実施される学校保健・健康パフォーマンス評価に組み込んだ。これに基づき、平湖市は「食育ガーデン」プロジェクトを通じて、6つの実験学校（幼稚園）を指導し、地域に適応した革新的な「食育ガーデン」コースを200時間以上開発することで、栄養と食育の内容を充実させた<sup>13</sup>。「栄養と食育の優秀授業例コンテスト」を開催することで、平湖市は授業の質と教師の専門性を向上させ、学校、家庭、地域社会の間で協働的な教育風土を醸成することを目指している。カリキュラム、教科書、教室、教師、そして評価の統合的な開発により、栄養・食育の効果的な実施と普及が確保されている。すべての幼稚園は、「栄養・食育」カリキュラムをモデルとして、子どもたちの個々のニーズに合わせた「食育」カリキュラムを開発することが義務付けられている。平湖市教育局と衛生計画生育局が実施する市内の幼稚園、小中学校を対象とした年間学校保健・健康評価指標には、「食育」授業の要件が含まれている。教材、授業指導、評価、そして評価の一貫性により、平湖市の「栄養・食育」プログラムの効果的な実施と普遍的なアクセスが確保されていた<sup>14</sup>。

2018年、平湖市教育局と衛生計画生育局は共同で「平湖市『栄養学校』設立に関する通知」を公布し、平湖市の特色ある「栄養学校」の評価基準を策定した。この基準は、「栄養・食育の普及」、「栄養・食育文化の育成」、「庭植え・調理補助活動」の3つの主要分野にわたる31の評価指標を定めている。市内の全幼稚園・小中学校は、これらの指標に沿って「栄養学校」活動を実施することが義務付けられている<sup>15</sup>。

以上の取り組みによって、平湖市は健康を促進するために平湖市教育局を中心に平湖市衛生健康局、平湖市栄養学会、平湖市科学技術協会等の政府関係部門と社会団体を連携して行政部門が主導して各専門家に参加し、市内の全幼稚園、小・中学校で実施する「平湖スタイル」<sup>16</sup>を追求している。

## (5) 意義

まず、国策の一環として全市レベルでHPSを組織的に推進していることである。2021年に平湖市のすべての小中学校はHPSへ変更している。市がすべての児童生徒の健康を守ろうとする仕組みがあることは、最大の意義であろう。

次に、HPSの実施は市教育局の主導で行い、学校を中心に学校、社会、家庭と連携していることである。平湖市の教育局は衛生管理部門（平湖市疾病予防管理センター、平湖市栄養学会等）、社会、家庭等と連携した環境づくりを行い、本格的にHPSを促進している姿を指摘しておきたい<sup>17</sup>。

最後に、平湖市のHPSの実施に関して、中国の現在の学校教育方針の五育（徳育、智育、体育、美育、労働教育）と関連させて健康と教育を一体的に行っていることは重要である。小中学校だけでなく、幼稚園にも活動範囲を広げており、「HPS幼稚園」にも本格的に取り組もうとしていることは評価できる。

## (6) 調査概要

本稿の分析に際して実施した浙江省平湖市HPSへの調査概要についてである。

本調査は、浙江省平湖市HPSの取り組みとその実態について調査することを目的として実施し、調査形式は半構造的インタビュー調査を採用している。調査校への質問項目は、①HPSの実施体制、②HPSの取り組みの実際、③HPS実施における他機関との関係の3項目を中心に聞き取りを行った。以下は、調査概要である。

表2 調査概要

| 事例校  | 日付         | 時間          | 応対者 |
|------|------------|-------------|-----|
| A幼稚園 | 2024/11/20 | 09:00～12:00 | 園長  |
| B小学校 | 2024/11/20 | 13:00～16:00 | 校長  |
| C小学校 | 2024/11/21 | 09:00～12:00 | 校長  |
| D中学校 | 2024/11/21 | 13:00～16:00 | 校長  |

## 3 事例校におけるHPSの取り組み

### (1) A幼稚園におけるHPSの特徴と課題

#### 1) A幼稚園の概要

A幼稚園は1955年に設立（2018年9月に名前を変更）され、70年の歴史を持っている。現在18組がある。幼稚園は「健康で持続可能、そして充実した人生」の育成を目指し、クラスごとに年間の目的やテーマを立てて、教育活動を行っている。

#### 2) HPSにかかる幼稚園の組織体制

幼稚園では子どもに小さい時から「食」（食べ物）を理解させる、「食」そのものを理解させ、食育を受けさせ、健康な子どもを育てる教育活動を行っている。食事の時、食べ物に注目：何を食べているかに注目させ、食事に興味を持たせる。正しく食べる習慣を身に付けさせる。このために1クラスに3人の教員が専門の栄養士と話をし、共同で園児の様子に合わせた週間、月間、年間の計画を立てている。この計画には主に以下の4つの活動入れている。

- －好きにさせる（好き嫌いの原因を調べる）
- －食を理解させる（食べ物について一緒に調べる）
- －食に触れる（自分たちで育てる）
- －食味（自分たちで料理や食事を作る）

以上のことを取り入れたカリキュラムを教員同士で協力して作っている。カリキュラムを実施していくために平湖市教育部が協力し、指導アドバイスや評価を行っている。教員は自習活動や区、市、国レベルの研究会やセミナーなどに定期的に参加し、「食」や「食育」に関する知識や能力を高めている。保護者も教員の手伝いや協力をしている。幼稚園の廊下に園児たちが交流するスペースがある。食事メニューは一週間ごとに発表される。また、子どもを小さい時から食事に興味を持たせるために園児たちが自分で食事を作る教室を整備している。また食材を通して食について学ばせ、理解させるために野菜栽培をする畑を持っており、子どもたちが時期に合わせ野菜を作っている。食育がない園児向けの教室を整備し、園児が教員と相談できるようになっている。また有名人、特に宇宙飛行士や科学研究者などを招待し、お話をする時間を設けている。

### 3) A幼稚園におけるHPSの取り組み

食育に関する以下の取り組みを実施している。

子どもたちに主体性を取り戻し、植え付け、調理、その他の実践的なプロセスを自ら体験する機会を与えている。子どもたちは実践的な活動を通して心の繋がりを築き、最終的には健康的な食習慣を身につけ、実践することができる。新入園児は、幼稚園に「慣れる」ことから始まる。そのために幼稚園のあらゆる場所に「食」に関する環境づくりをしている。

基本的には子どもの観察から始め、園児の食育に注目し、一人ひとりの園児の野菜の好き嫌いを克服することを日常の活動に取り入れている。毎日の活動中に食べ物について調べさせたり、感覚で覚えさせたり、ゲームで理解を深めさせていく。さらに、子どもたちに料理を作る過程に参加させて、労働の成果を実感させる。このように日々の少しずつの学びを積み重ね、健康や食生活への意識を持たせていく。

教員は全過程で子どもたちに寄り添い、さまざまな発見を共有し、学ぶ過程をサポート、教育の機会を提供していく。幼稚園では年間に数回、保護者向けの会議を開く。幼稚園の目的や毎日の活動について紹介し、特にバランスの取れた食事や健康的な生活について説明する。科学的かつ栄養価の高い方法で週ごとの献立を立て、準備する方法を紹介する。このような会議を通して、子どもたちが科学的でバランスの取れた食事を摂り、健康で幸せに成長させるための認識をお互いに確認し、共同で取り組む。

### 4) A幼稚園におけるHPS実践にかかるガバナンス上の特徴

A幼稚園の活動は、「探究的な食育」を中心に、「一つの廊下、一つの角、一つの土台、一つの部屋」を統合した実践的な空間で行われている。教育活動には保護者や地域との連携も含まれ、食育、自然体験、生活習慣、社会育成が包括的に統合されている点が特徴である。行政機関である教育部もカリキュラムや指導のアドバイス、評価を定期的に行い、幼稚園の食育や健康活動は先進的に展開されている。カリキュラム、環境整備、地域や行政機関との連携、教員と保護者の共同活動などの面では比較的に先進的に活動を行っている指摘できよう。

## (2) B小学校におけるHPSの特徴と課題

### 1) B小学校の概要

B小学校は、2020年に設置された新設の小学校である。在籍児童数は約2,000人、教職員は約190名と比較的規模も大きい。中国国内全体の健康モデル校にもなっており、特に食育を通して生徒の健康を実現させ、生徒の自律的な健康管理を促すことを学校経営の理念とし、さまざまな取り組みを充実させている。これは訪問したどの学校にも共通するところではあるが、B小学校においても独自の農園・菜園（「労働基地」と称している）を有しており、以下にも示すように生徒たちが農作物を種から育てるということを行っている。

### 2) HPSにかかる学校の組織体制

B小学校では、栄養に関する専門の教員を配置し、当該教員を中心に食育をはじめとしたHPSとしての取り組みの推進を行っている。加えて、定期的に全教職員を対象とした研修を栄養に関する専門家を招いて行い、食育にかかる教員の能力向上や開発を学校全体として行っている。研修を担当する専門家については、地元の疾病予防管理センターのスタッフや浙江大学の研究者も含まれるようだ。

### 3) B小学校におけるHPSの取り組み

#### ①食育

まず、食育の特色として、児童の意見を反映させることを重視していることが挙げられる。例えば、食堂に関して充実を求める声があり、それを踏まえた改善を行ったという。

食育に関連し、給食に関して具体的な状況を伺うことができた。特に意識していることは、新鮮で安全、かつ美味しい給食を提供することである。給食で提供される野菜については、基本的に自分たちで育て、収穫したものとなっている。給食は原則弁当形式で生徒へ提供される。教師にも同様の弁当が提供され、生徒とともに食事をするようになっていく。栄養バランスも非常に良く検討されており、1食につき10種類以上の食材、1日に25種類以上の食材を提供するようにしているという。毎週の献立は、学校のホームページで公開されている。これは、保護者が栄養にかかる協力につなげるためであるという。油分、糖分、塩分については特に厳密に管理している。

#### ②運動

次に、運動であるが、教室外の運動活動に力を入れている様子が窺えた。体育の授業は週3回設定されている。他のHPS同様、B小学校においても特に肥満児または痩せすぎな児童に対する支援に力を入れている。科学的な根拠に基づく取り組みを重視しており、発達段階等も踏まえながら適切な支援を心がけている。施設面でもさまざまな工夫が施されており、例えば運動場や通路にマークを付け、歩く距離や歩き方などについてのアドバイスなどを掲示して健康にかかる取り組みを啓発している。運動の状況に関しても栄養面と同様、保護者への情報共有に気を配っている。

また、児童のみならず教員の健康も重視している。例えば、教員でグループを作りウォーキングを継続的に行った結果、肥満傾向の教員の減少につながったとのことである。

#### ③カリキュラム

続いて、カリキュラムであるが、本校においては労働教育の一環として食育を位置づけている。すなわち、先述のように給食で提供される野菜は自校の「労働基地」において生産・収穫しており、自ら働くことによって得られる学びを重視している。これは、開校以来100以上の食育関連の授業を実施してきているという伝統に根差した取り組みを、国家的に推進される労働教育に引きつけながら展開していると捉えることができよう。教室内での授業で、食に関わる基本的な知識

を学習するのみならず、学んだことを活かして取り組むような学外での課題も与えられている。

このようなカリキュラム開発や実践に関わっては、浙江大学の専門家や地元企業との協力関係も大きく貢献している。その具体のひとつに、「食育工場」がある。「食育工場」はまさに食育を推進するための教室であり、さまざまな食材や調理器具が常備されている。そこで健康的な食事を調理したり、実際に食したりするという。食材や調理器具は地元企業が提供している。

#### 4) B 小学校におけるHPS実践にかかるガバナンス上の特徴

小学校では地元の大学や企業、疾病予防管理センターとの密な協力関係のもとにHPSにかかる取り組みを推進している。それは政策的に進められているからというよりも、同校自体がそのようなスタンスを重視しているという様子が見られ、調査時においても実際にそのような声が教員から聞かれた。

また、「労働」の一環としての食育との位置づけも興味深い。「労働」は近年中国全土で導入されている科目（教育内容）であり、国全体の教育課程行政改革とも結び付けながらHPSとしての教育展開をしている。児童生徒の学習と健康維持・増進にかかる取り組みの両立について、同校の実践は非常に先進的であり示唆するところが大きい。

### (3) C 小学校におけるHPSの特徴と課題

#### 1) 学校の概要

C 小学校は地元大学の附属小学校として設置されており、2024年現在1,346名の生徒が30クラスに在籍している。教員は68名、食堂のスタッフは11名配置されている。

#### 2) HPSにかかる学校の組織体制

同校は、中国の食育の祖とされる于若木の提唱した理念を根本としてHPSにかかる取り組みを推進しており、そのための組織体制を構築している。すなわち、「子どもの健康は勉強よりも大事であり、そのために全ての教員、家庭の協力が必要である」との考え方にに基づき、健康をより重視した学校づくりに励んでいる。訪問時、同校校長は「どんな子どもも健康に育てる」「食育は簡単ではないが、チャレンジしていかなければならない」と食育に関する熱い思いを語っており、そのリーダーシップの下でHPSとしての充実した実践が営まれている。

### 3) C 小学校におけるHPSの取り組み

#### ①食育

給食については、最新の技術や機器を用いつつ衛生管理や情報共有を行っている。日々提供される食材に関し、どこの誰がつくっているのかを管理・公開するアプリを導入し、管理を徹底している。給食を作る工程も監視カメラを通じてリアルタイムで見ることができ、調理にかかる透明性も確保している。加えて、給食は市の衛生部門や教育局がチェックしている。調理された給食は、3名の担任が子どもと一緒に食し、おいしさや栄養などを報告することとなっている。保護者に対してもWechat（微信）<sup>18</sup>を通じて献立や栄養表示の共有をし、年に1回は保護者が学校給食を共に食する機会を設けているという。

#### ②運動

調査時は食育に関する取り組みの様子の見学やそれらの説明が主だったこともあり、運動に関する具体的な取り組みについて説明はなかった。ただし、「健康な体作りをしなければ、国家の発展もない」との食育担当の教員の言葉に見られるように、さまざまな取り組みを行っていることが推察される。

### ③カリキュラム

6年間のカリキュラムに食育が明確に位置づいている。B小学校と同じく、「労働」教育の一環として授業の内容の一部として扱われている。同校の食育担当教員はこれを「食育と労働の一体化」と説明していた。具体的な取り組み・実践としては、1・2年生は野菜の種上、3・4年生は「食育工場」での素材教育、5・6年生は調理実践という形で、系統だったカリキュラムを構築している。

また、オンラインも含め教室外での食育も重視している。例えば6月1日の「国際こどもデー」において、5・6年生を中心にさまざまな取り組みを進めたという（具体的なことは聞き取ることができなかった）。

#### 4) C小学校におけるHPS実践にかかるガバナンス上の特徴

C小学校は学校が掲げる理念自体が子どもの健康を志向するものであり、そのもとにさまざまな充実した取り組みが展開されている。そしてB小学校同様、「労働」の一環として食育を位置づけながら6年間を通じたカリキュラムを編成していることも特徴の一つとして指摘できよう。

#### (4) D中学校におけるHPSの特徴と課題

##### 1) 学校の概要

D中学校は、師範区の学校と指定されており、1969年に開校した中学校であり、在籍生徒数：721人、教職員：64名、学級数：18学級から構成されており、平湖市内でも学校規模は比較的大きな学校といえる。D中学校は、「健康と楽しい学校生活の両立」が目指されている。

##### 2) HPSにかかる学校の組織体制

D中学校では、学校教育目標にもとづき、食育を中心とした子どもの健康にかかわる教育活動が行われている。その中でも、子どもの心身の健康を重要視しており、食育を推進するための組織が構成されており、教職員は相互にカリキュラム等の交流を行っており、日常的に情報交換が行われている。

##### 3) D中学校におけるHPSの取り組み

D中学校は師範区の指定を受けており、先述の通り、特に食育に力を入れている。

まず、食育については、毎年度学校予算として経費を確保した上で実施しており、食育のための施設設備の重要性から、ICT機器等の設備の充実に重点を置いている。また、子どもが使用する教室では定期的に席替えを行い、高さの調節可能な机や椅子を配置する等、設備充実に学校全体として取り組んでいる。D中学校の食育において、給食の食材は、すべて専門業者から仕入れており、週3回ミルク提供、週2日果物提供、主食・副菜2種類・汁物を基本的なメニューとした給食を実施している。給食のメニューは、専門的な知識を有する栄養士に依頼しており、学校のメニュー作成に大きな役割を果たしている。これは、D中学校では子どもの肥満を重要な問題と捉え、肥満な子どもには個別指導を行っていることも背景として見られるためである。給食の主食は米以外にさつまいも、かぼちゃも取り入れており、椎茸は地元の食材であるため多く取り入れている。給食の時間には、日本の学校と同様に校長、教員は教室に入って子どもと一緒に給食を食べており、子どもの給食に対する反応や意見を早く確認するためである。なお、同校では検食を導入し、問題が起こった際に備えている。また、食育だけではなく、毎日1時間以上の運動時間を確保されている。

このような食育を日常的なものとするために、D中学校では教育課程において、学校独自設定

科目の中で食育に関する授業が実施されている。授業に際しては、担当科目以外の教員による研修会を開くことや、平湖市栄養学会の専門家の支援によって教員の食育の授業の支援を受けている。本調査の際に視察した化学の教員の授業では、教員の専門性の観点から、化学の授業の中で実施することが多く、関連した内容で構成されていた。D中学校のカリキュラム構成は教員の負担が懸念されるが、同校の教員の意欲も高く、食育について学ぶ意識が非常に高いことが特徴的である。また、食育担当の指導的な教員を配置し、明確な役割分担のもとでの組織体制が組まれている。

食育に関連して学校として重視している活動が、ごみの分別である。D中学校は、平湖市内でもごみの分別が進んでいる学校であり、校内にごみを分別するためのごみ置き場の設置や分別のためのルールを明確化している。

#### 4) D中学校におけるHPS実践にかかるガバナンス上の特徴

D中学校では、学校全体で食育を中心とした子どもの健康に向けた教育活動が展開されており、学校全体としての取り組みは高く評価できる内容である。その一方、HPSとしてD中学校の取り組みをみると、次のような課題もみられる。

第一に、D中学校が食育を重視して教育活動を展開しているが、HPSの理念である「健康権」とどの程度の整合性があるのかが不確かな点である。HPSのカリキュラムには、「生徒の健康、安全、栄養及びウェルビーイングのための身体的、社会情動的、心理的側面を包摂するカリキュラム」「持続可能な消費や環境をサポートするための理解や価値観、態度」「ウェルビーイングを促進すること」(小早川他2022b)の必要性が示されている。同校では、食育を通じた子どもの健康や栄養等の身体的なサポートが行われてはいるものの、HPSが本来目指しているウェルビーイングの促進に向けた取り組みはやや薄いといえよう。

第二に、D中学校の組織化とカリキュラムとの関連性についてである。同校では食育のための役割分担と組織構成がなされている一方で、授業は学校独自設定科目内での実施となっており、その取扱いは限定的とも捉えられる。学校教育目標と位置付けられた教育活動が実施されているが、その現実 is 全体的なカリキュラムの一部にとどまっており、学校のカリキュラムにおいてどのように位置づけられるのか、検討が必要となろう。これは、D中学校でのカリキュラムマネジメントを行いながら進めることが必須といえる。

D中学校の取り組みは、一見すると充実しているともみることができる。一方で、果たして「健康権」保障が学校教育においてなされているか、「健康」をどのように捉えているか、は今後も慎重に検討が必要である。

## 4 平湖市におけるHPSの取り組みと課題

本稿では、中国浙江省平湖市HPSの取り組みについて考察を行ってきたが、その特徴と課題として以下の点を指摘することができる。

第一に、事例とした4校では、「健康」にかかわる内容がカリキュラムとして組み込まれていることが挙げられる。カリキュラム上の位置づけは、中国全体の教育課程である労働教育の一環として実施されており、特に平湖市では「食育」をベースとした内容となっていることが特徴的である。平湖市では、歴史的に学校給食に尽力した于若木の支援による学校給食を先進的に進めてきた背景から、学校給食の実施と給食を含めた「食育」を基盤として、「健康」の保障が進められてきたためである。但し、学校のカリキュラムとしてどのように実施しているのか、その位置づけや内容、方法の在り方は異なる実態が見受けられる。B小学校ならびにC小学校は「労働」の一環として実施される側面はみられるが、A幼稚園およびD中学校では「食育」が独立した学

校の取り組みとして進められており、必ずしも各教科との関連性をもたせた取り組みとは言い難い。そのため、学校全体のカリキュラムとしてどのように機能させるのか、学校でのHPSの機能化に向けたカリキュラムマネジメントの整備は各校の課題となろう。

第二に、HPSを推進するための校内施設の整備が充実している点である。事例校においては、校内での栽培活動や「健康」に関する施設設備、最新機器の導入、専門教室の設置等、日常的に「健康」に関する教育活動が実施できるように整備されていることが特徴的である。実際、いずれの事例校でもそれぞれの施設を活用した教育活動が行われており、当該校のカリキュラムとして機能している点がうかがえる。

第三に、学校が自治体教育委員会や現地の疾病予防管理センター、平湖市栄養学会の専門機関の支援・協力を得ながらHPSを実施しており、日常的に連携をとっている点である。事例校においては、カリキュラムの構成や教員の授業実施等に際して、学校外の外部機関からの支援が行われており、学校側も抵抗感がなく、両者の関係は良好である様子がうかがえた。このような両者の関係性は、学校を主体として「教育」「健康」を一体的に保障するためのガバナンスの新たな形態とも捉えられる。一方で、外部機関との連携・協働は歓迎されるものの、発言力および資金力のある外部機関による学校の教育活動への介入のような事態が、今後起こらないとも限らない。こうした懸念は、公共性を有する学校という場における教育の自由、また中立性をどのように担保するのか検討する必要性を示しているといえる。

このような平湖市HPSは、学校での「健康」保障を行うためのHPSとしての蓄積はあるものの、ベースとなっている「食育」からどのように発展させるのかが大きな鍵となる。学校の教育活動として給食を活用した取り組みから食育に発展させるとともに、食育を踏まえた「健康権」保障に向けては、同市の「健康」概念の再定義が必要であるといえる。こうした特徴と課題を踏まえるとともに、平湖市HPSがどのようなガバナンスとなっているのか、詳細な検討を引き続き行う予定である。

【執筆分担】 1節：小早川、2節：張、3節(1)：LKHAGVA、3節(2)：黒木、3節(3)：黒木、3節(4)：小早川、4節：小早川

## 注

- 1 平湖はアブラナの産地であり、金色の花は美しく、黄金のようであるため「黄金の平湖」と呼ばれた。
- 2 この市は「県級市」であり、中国の行政区画の一つである。日本の郡と同等のレベルに位置づけられる行政区分である。
- 3 平湖市人民政府ホームページ（2025）「平湖概況」  
[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art\\_1229438637\\_59863114.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art_1229438637_59863114.html)（最終アクセス2025/12/01）
- 4 平湖市人民政府ホームページ「教育」  
[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art\\_1229438651\\_59863126.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art_1229438651_59863126.html)（最終アクセス2025/12/01）
- 5 前掲4を参照。
- 6 平湖市人民政府ホームページ「平湖市2023年度教育经费执行情况统计报告」  
[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/5/art\\_1229397284\\_5471181.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/5/art_1229397284_5471181.html)（最終アクセス2025/12/01）
- 7 中華人民共和国教育部ホームページ「教育部国家统计局财政部关于2023年全国教育经费执行情况统计公告」  
[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202412/t20241219\\_1167656.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202412/t20241219_1167656.html)（最終アクセス2025/12/02）

- 8 中国教育新聞ホームページ「浙江平湖：以“营养与食育”助力学生全面发展」  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731373818550014949&wfr=spider&for=pc>（最終アクセス  
2025/12/02）
- 9 前掲8を参照。
- 10 平湖市人民政府ホームページ「中小学健康促进在行动——2021年平湖市健康促进学校实现全  
覆盖」[http://www.pinghu.gov.cn/art/2021/12/30/art\\_1229395937\\_59797227.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2021/12/30/art_1229395937_59797227.html)（最終アクセス  
2025/12/01）
- 11 前掲8を参照。
- 12 嘉興日法「创新突破 六干争先 当好忠诚“卫”士 守护人民“健”康」2025年2月21日。
- 13 中国教育報「浙江省平湖市：以营养食育助力五育融合」2022年5月24日。
- 14 前掲8を参照。
- 15 浙江省教育厅ホームページ「中国教育新闻网：浙江平湖——以“营养与食育”助力学生」  
[https://jyt.zj.gov.cn/art/2022/4/29/art\\_1532836\\_58937007.html](https://jyt.zj.gov.cn/art/2022/4/29/art_1532836_58937007.html)（最終アクセス2025/12/01）
- 16 嘉興市衛生健康委員會ホームページ「共同富裕・嘉卫实践 | 平湖市“三驾马车”推动合理膳  
食行动 打造全民营养管理新模式」  
[https://wsjkw.jiaxing.gov.cn/art/2024/11/14/art\\_1229660493\\_58872275.html](https://wsjkw.jiaxing.gov.cn/art/2024/11/14/art_1229660493_58872275.html)（最終アクセス2025/12/01）
- 17 前掲8を参照。
- 18 中国国内で主として用いられているメッセージ・ソーシャルメディアアプリ。

#### 【参考文献】

- S.スピッカー・H.エンゲルハート、石渡隆司監訳（1992）『新しい医療観を求めて』時空出版。
- 胡承康（1997）「以抓好学生营养普及 促进学校营养餐发展」『中国食物与营养』1997年第2期、44-45頁。
- 高田晴恵（2002）「健康権と平等原則：WHOにおける健康権の動向を中心に（一）」『琉大法学』（67）、57-108頁。
- 高田晴恵（2003）「健康権と平等原則：WHOにおける健康権の動向を中心に（2・完）」『琉大法学』（70）、77-116頁。
- 衛藤隆・永井大樹・丸山東人・張彤・露木玲（2004）「Health Promoting Schoolの概念と実践」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第44号、451-456頁。
- 棟居（椎野）徳子（2006）「国際人権法における健康権の履行：その現状と課題」『社会環境研究』第11号、101-110頁。
- 三木とみ子・岡田加奈子（2008）「シンポジウムⅢ ヘルシースクールを推進する養護教諭」『学校保健研究』第49号、408-410頁。
- 菱田一哉・池田真理子・吉田聡（2014）「いじめ防止のための学校環境評価ツールの開発：ヘルスプロモーションスクールの枠組みに基づいて」『研究助成論文集 / 明治安田こころの健康財団編』50、144-151頁。
- 吉田成章・赤星まゆみ・山本ベバリーアン・高橋洋行（2017）「EU諸国等における学校基盤の包括的健康教育カリキュラムの動向」『広島大学大学院教育学研究科紀要』第三部第66号、31-40頁。
- 和田雅史（2017）「学校保健学における領域と構造に関する研究」『聖学院大学論叢』第30巻第1号、1-12頁。
- WHO（2021）“*Making every school a health-promoting school – Global standards and indicators*”
- 小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊（2022）『『健康権』保障をめぐる国際的動向と学校教育

— “*Making every school a health-promoting school : Global standards and indicators*” の分析を中心に— 『教育行政学研究』第43号、51-68頁。

中国教育報「浙江省平湖市：以营养食育助力五育融合」2022年5月24日。

小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊（2022a）「『健康権』保障の在り方の再検討：東アジア諸国における学校給食を手掛かりに」『島根大学教育学部紀要』第55巻、31-41頁。

小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊（2022b）「『健康権』保障をめぐる国際的動向と学校教育

— “*Making every school a health-promoting school : Global standards and indicators*” の分析を中心に— 『教育行政学研究』第43号、51-68頁。

小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊（2024）「Education For Allをめぐるグローバル・ガバナンスと各国教育政策の関係」『島根大学教育学部紀要』第58巻、21-29頁。

小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊（2025）「中国北京市におけるHealth Promoting School (HPS) の実態と課題」『教育行政学研究』第46号、45-60頁。

嘉興日報平湖版「創新突破 六千爭先 平湖两会特別報道『当好忠誠“卫”士 守护人民“健”康』」2025年2月19日。

平湖市人民政府ホームページ（2025）「平湖概況」

[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art\\_1229438637\\_59863114.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art_1229438637_59863114.html)（最終アクセス2025/12/01）

百度ホームページ（2025）「Baidu地図」

[https://map.baidu.com/search/%E5%B9%B3%E6%B9%96%E5%B8%82/@13472363.708136646,3569899.1,11.84z?querytype=s&da\\_src=shareurl&wd=浙江省](https://map.baidu.com/search/%E5%B9%B3%E6%B9%96%E5%B8%82/@13472363.708136646,3569899.1,11.84z?querytype=s&da_src=shareurl&wd=浙江省)（最終アクセス2025/10/07）

百度ホームページ（2025）「Baidu地図」

[https://map.baidu.com/search/%E5%B9%B3%E6%B9%96%E5%B8%82/@13472363.708136646,3569899.1,11.84z?querytype=s&da\\_src=shareurl&wd=浙江省平湖市](https://map.baidu.com/search/%E5%B9%B3%E6%B9%96%E5%B8%82/@13472363.708136646,3569899.1,11.84z?querytype=s&da_src=shareurl&wd=浙江省平湖市)（最終アクセス2025/10/07）

平湖市人民政府ホームページ「教育」

[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art\\_1229438651\\_59863126.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/19/art_1229438651_59863126.html)（最終アクセス2025/12/01）

平湖市人民政府ホームページ「平湖市2023年度教育经费执行情况统计报告」

[http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/5/art\\_1229397284\\_5471181.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2025/3/5/art_1229397284_5471181.html)（最終アクセス2025/12/01）

中華人民共和國教育部ホームページ「教育部国家统计局财政部关于2023年全国教育经费执行情况统计公告」[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202412/t20241219\\_1167656.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202412/t20241219_1167656.html)（最終アクセス2025/12/02）

中国教育新聞ホームページ「浙江平湖：以“营养与食育”助力学生全面发展」

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731373818550014949&wfr=spider&for=pc>（最終アクセス2025/12/02）

平湖市人民政府ホームページ「中小学健康促进在行动——2021年平湖市健康促进学校实现全覆盖」

[http://www.pinghu.gov.cn/art/2021/12/30/art\\_1229395937\\_59797227.html](http://www.pinghu.gov.cn/art/2021/12/30/art_1229395937_59797227.html)（最終アクセス2025/12/01）

中国教育新聞ホームページ「浙江平湖：以“营养与食育”助力学生全面发展」

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731373818550014949&wfr=spider&for=pc>（最終アクセス2025/12/01）

浙江省教育庁ホームページ「中国教育新闻网：浙江平湖——以“营养与食育”助力学生」

[https://jyt.zj.gov.cn/art/2022/4/29/art\\_1532836\\_58937007.html](https://jyt.zj.gov.cn/art/2022/4/29/art_1532836_58937007.html)（最終アクセス2025/12/01）

嘉興市衛生健康委員會ホームページ「共同富裕・嘉卫实践 | 平湖市“三驾马车”推动合理膳食行动 打造全民营养管理新模式」

[https://wsjkw.jiaxing.gov.cn/art/2024/11/14/art\\_1229660493\\_58872275.html](https://wsjkw.jiaxing.gov.cn/art/2024/11/14/art_1229660493_58872275.html)（最終アクセス2025/12/01）

# 西日本教育行政学会会則

## 第1章 総 則

第1条 本会は「西日本教育行政学会」と称する。

第2条 本会の目的は、教育行政の研究を促進し、研究上の連絡、情報の交換、会員相互間の親睦を図ることを目的とする。

第3条 本会は次の事業を行う。

1. 会員の研究物及び情報の交換
2. 研究大会の開催
3. 機関誌「教育行政学研究」の発行
4. その他の事業

## 第2章 会 員

第4条

- 1) 本会の会員は、本会の目的に賛同し、教育行政学あるいはこれに深い関係のある学問研究に従事する者で、会員の推薦を受けて本会に入会することを申し込んだ者とする。
- 2) 会員には一般会員と学生会員（有職のまま大学に在学するものは含まない）、シニア会員の別を設ける。
- 3) シニア会員は、本学会の在籍年数が30年を超え、常勤職に就いていない会員で、本人が申し出を行い、役員会において承認された者とする。

第5条 会員は、本会が営む事業に参加し、機関誌上又は研究大会を通して、その研究を発表することができる。

第6条

- 1) 会員は、会費を負担するものとし、一般会員の会費は年額6,000円、学生会員は3,000円とする。
- 2) シニア会員は、申し出て承認された年度に永年会費として10,000円を負担する。

第7条 会員のうち、3年以上会費の納入を怠った者は、本会から除名されることがある。

## 第3章 役 員

第8条

- 1) 本会に次の役員を置き、役員会を構成する。  
会長、副会長、理事（4名）、監査（2名）、幹事（若干名）  
なお、副会長は複数置くことができる。
- 2) 前項のほか、本会に役員として顧問を置くことができる。
- 3) シニア会員は、顧問を除き役員となることはできない。

第9条 会長は本会を代表し、副会長との協議の上で会務を裁理する。

第10条

- 1) 理事は、会長又は副会長を助け、会務に従事する。
- 2) 幹事は、それぞれ会長及び副会長の下で会務を補佐する。

第11条 総会は、本会の事業及び運営に関する一般的事項を審議決定する。

第12条 総会は、会長が副会長及び理事との協議の上で招集するものとする。

第13条

- 1) 役員の任期は3年とする。ただし、重任を妨げないものとする。
- 2) 任期途中で役員交代が生じた場合、その任期は前任者の残任期間とする。

## 第4章 会 計

第14条 本会の経費は、会費、寄附金及びその他の収入をもって支弁する。

第15条 予算案及び決算書は会長が副会長及び理事との協議の上でこれを作成し、文書により会員に報告し、総会において承認を得るものとする。

第16条 本会の会計年度は、毎年総会開催日に始まり、翌年の総会前日に終わる。

## 第5章 研究大会及び研究物の交換

第17条 研究大会は、原則として、中国・四国地区及び九州地区において開催する。その開催時期と場所は、会長が副会長及び理事との協議の上で決定する。

第18条 研究物の交換に供する複写は事務局においてこれを行う。その経費は会費より支弁する。

## 第6章 機関誌発行

第19条 機関誌の編集は、編集委員会においてこれを行う。編集、編集委員会その他の刊行についての規程は別にこれを定める。

## 第7章 雑 則

第20条 本会の事業のために別に規定を定めることができる。

第21条 本会の会則及び規定の改正は、総会における実出席会員の3分の2以上の同意によって行われる。

最終改正（令和5年5月20日）

## 西日本教育行政学会機関誌刊行規程

1. 本会は、機関誌「教育行政学研究」を毎年1回刊行する。
2. 本機関誌は、本会会員の教育行政に関する研究論文を主体とし、論説・会員の研究紹介・文献紹介を掲載することがある。
3. 機関誌に研究論文を掲載しようと望む会員は、所定の執筆要領に従い学会事務局に応募するものとする。
4. 論文の掲載及び編集に関する事項は、編集委員会の会議において決定する。  
編集委員会は、4名で構成される。  
編集委員の任期は3年とする。但し再任を妨げないものとする。
5. 編集委員会は、レフェリー制にもとづいて投稿論文を審査する。
6. 印刷実費を執筆者から徴収することがある。
7. 機関誌編集事務についての通信は、「西日本教育行政学会」事務局とする。

## 「教育行政学研究」原稿執筆要領

1. 論文原稿は未発表のものに限る。
2. 論文原稿の分量（表題、執筆者、Abstract、本文、図表、注および引用文献を含む）は、刷上19ページ以内とする。
3. 原稿はA4判、縦置き、横書き、天地余白30mm、左右余白25mm、10.5ポイント、1ページ45字×38行（1,710字）とし完全原稿とする。A4の用紙に打ち出した原稿と電子データ（WordとPDF）の両方を提出するものとする。
4. 表や図は必要最小限において活用し、本文中に挿入済みであること。
5. 日本語の表記については、特に事情のあるほかは、「常用漢字表」に準拠すること。
6. 外国人・地名に原語を用いるほかは、叙述中の外国語にはなるべく訳語をつけること。
7. 外国語でAbstract（500 words以内）を作成し、論文題目の後に挿入すること。
8. 原稿締切は毎年12月15日とする。

9. 注及び引用文献は、論文末に一括して掲げること。  
引用法の例 論文の場合：著者、年号、論文名、雑誌名、巻、頁  
1) 上原貞雄（1979）「アメリカ合衆国州憲法の義務教育に関する規定」『教育行政学研究』第1号、62-63頁。  
2) Briges, Edwin M. and Maureen Hallian, (1972) Elected, "Elected versus Appointed Board: Arguments and Evidence, Educational Administration Quarterly VIII 3, pp.5-17.  
単行本の場合：著者、年号、書名、発行所、頁  
1) 皇至道（1957）『シュタイン』牧書店、142-143頁。  
2) Cubberley, P.E., (1947) Public Education in the United States, Houghton Mifflin Company, p.17.

## 西日本教育行政学会著作権規程

1. この規程は、著作権の帰属と著作物の利用基準を定め、西日本教育行政学会紀要『教育行政学研究』（以下、紀要とよぶ）の電子化（インターネット上での公開）事業とその運用を適正に行うことを目的とする。
2. 紀要の電子化の対象は、原則として、研究論文、論説など、紀要に掲載されたすべての著作物とする。
3. 著作権（著作権法21条から第28条に規定されているすべての権利を含む。）は学会に帰属するものとする。
4. 学会は、著作者自身による学術目的等での利用（著作者自身による編集著作物への転載、掲載、公衆送信、複写して配布等を含む。）を許諾する。著作者は、学会に許諾申請する必要がない。また、学術目的等での利用に際しては、出典（論文・学会誌名、号・頁数、出版年）を記載するものとする。
5. 著作者が所属する機関の機関リポジトリでの公開を許諾する。著作者自身および著作者が所属する機関による許諾申請をする必要がない。ただし、出典は記載するものとする。
6. 第三者から論文等の複製、翻訳、公衆送信等の許諾申請があった場合には、著作者の意向を尊重しつつ、理事会において許諾の決定を行うものとする。

## 編 集 後 記

西日本教育行政学会紀要『教育行政学研究』第47号をお届け致します。ご投稿いただいた会員の皆様、ならびに査読、編集にご協力いただきました方々に深く感謝いたします。

本紀要第47号には6件の投稿があり、最終的に「研究論文」として4編の論文の掲載することができました。

明治初期における府県制定「小学教師心得」（以下、府県「心得」）の分析を通して、文部省正定「小学教師心得」（以下、文部省「心得」）の「クラスサイズ」規定及び各府県における「クラスサイズ」規定の受容及び変容について明らかにした論文（金城美紀会員）、国が「食に関する指導の充実」をめぐる、4期にわたる食育推進基本計画において、栄養教諭の配置理由・方針・促進策をいかに施策上位置づけてきたのかを明らかにした論文（塩田良子会員）、米国加州を事例として「学区からの独立／従属」と「一斉授業からの独立／従属」という二つの独立性を基軸にして、それによって形成される4象限内に、独立学習や非教室型からなる独立型CSを配置することで、ガバナンスとしての独立性とペダゴジーとしての独立性がいかなる組み合わせで制度化されているのかを、CSと学区との共依存関係として描き出し、その理由を考察した論文（佐々木司会員）、中国のHPS推進に際して先導的な取り組みを行っている浙江省平湖市に着目し、浙江省平湖市HPSの制度実態とその取り組みを通して、その実態と課題を明らかにした論文（小早川倫美会員、黒木貴人会員、LKHAGVA Ariunjargal会員、張磊会員）です。

いずれの論文も編集委員による厳格な査読を経たものです。編集委員には大変ご多忙なかの確な査読をしていただき、結果的に今号も非常に質の高い論文を掲載することができたと自負しております。

最後に私事ではありますが、おそらく、今号が、紀要編集委員長として携わる最後の紀要となるかと思えます。任期中は、紀要編集委員の先生方に支えていただきながら、委員会運営を進めることができました。この場を借りて深くお礼申し上げます。

今後は、新しい委員長のもとで、紀要がさらに魅力あるものとして発展していくことを楽しみにしております。今後とも、変わらぬご支援をお願い申し上げます。

紀要編集委員長 住岡 敏弘

### 【『教育行政学研究』編集委員会】

委員長 住岡 敏弘（大分大学）  
 委員 柳林 信彦（高知大学）  
 委員 三山 緑（福山市立大学）  
 委員 佐藤 仁（福岡大学）

## 教育行政学研究

印刷 令和8年5月23日

発行 令和8年5月23日

発行者 西日本教育行政学会  
〒860-0082 熊本市西区池田4-22-1  
崇城大学総合教育センター  
原北研究室内  
TEL：096-326-3288  
E-MAIL：harakita@ed.sojo-u.ac.jp

印刷所 グランド印刷株式会社  
〒770-0941 徳島市万代町6丁目20-15  
TEL：088-622-8448



## Studies on Educational Administration

---

### Articles

- Minori KINJO : A Study on Teacher Allocation in the Early Meiji Education System Order  
— Focusing on “Class Size” Provisions in the Prefecture-Enacted “Elementary School Teacher Guidelines”—
- Ryoko SHIOTA : A Study on Policies for Enhancing Food-Related Guidance in the Basic Plans for the Promotion of Shokuiku(food and nutrition education)  
— Focusing on the Rationale, Policies, and Promotion Measures for the Placement of Nutrition Teachers —
- Tsukasa SASAKI : Conceptualizing Charter School Autonomy: Institutional Independence, Pedagogical Innovation, and the Dual Dimensions of Paradox
- Tomomi KOBAYAKAWA : A study on the implementation system of Health Promoting School (HPS) in Pinghu City, Zhejiang Province, China
- Takahito KUROKI
- LKHAGVA Ariunjargal
- Lei ZHANG
- 

No.47 May 2026

edited by

Nishi Nippon Society for Educational Administration Research