

教育行政学研究

第44号 (2023)

《研究論文》

高等学校通信制課程における「規制強化」の動向

—調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心にして—

・・・・・川本吉太郎

学校と地域の協働体制の構築及びその維持に関する研究

—宮崎県立五ヶ瀬中等教育学校を事例として—

・・・・・大西圭介
寝占真翔

「健康」「教育」をめぐるグローバル・ガバナンスの現状と課題

—EFA 以降の WHO、UNICEF、UNESCO の取り組みに着目して—

・・・・・小早川倫美人
黒木貴人
LKHAGVA Ariunjargal
張磊

モンゴル国における教員評価制度の成立と展開

—「2007年決定」から「2013年決定」まで—

・・・・・古賀一博
LKHAGVA Ariunjargal
黒木貴人
BAT-ERDENE Dagiimaa

西日本教育行政学会

目 次

《研究論文》

高等学校通信制課程における「規制強化」の動向

—調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心にして—

.....川 本 吉太郎.....1

学校と地域の協働体制の構築及びその維持に関する研究

—宮崎県立五ヶ瀬中等教育学校を事例として—

.....大 西 圭 介.....13
.....寝 占 真 翔

「健康」「教育」をめぐるグローバル・ガバナンスの現状と課題

—EFA以降のWHO、UNICEF、UNESCOの取り組みに着目して—

.....小早川 倫 美.....31
.....黒 木 貴 人
.....LKHAGVA Ariunjargal
.....張 磊

モンゴル国における教員評価制度の成立と展開

—「2007年決定」から「2013年決定」まで—

.....古 賀 一 博.....49
.....LKHAGVA Ariunjargal
.....黒 木 貴 人
.....BAT-ERDENE Dagiimaa

学 会 彙 報.....	67
西日本教育行政学会会則.....	69
西日本教育行政学会機関誌刊行規程・原稿執筆要領.....	71
編 集 後 記.....	72

《研究論文》

高等学校通信制課程における「規制強化」の動向

— 調査研究協力者会議の審議まとめと関連法令の内容分析を中心に —

広島大学大学院・院生 川 本 吉太郎

ABSTRACT

Trends in “Tighter Regulations” in High School Correspondence Courses
— Focusing on Discussion at the Ministry of Education and related laws and regulations —

Yoshitaro KAWAMOTO

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this paper is to examine the significance and problems of “tighter regulations” in high school correspondence courses by analyzing recent discussions by the Ministry of Education and the content of revised laws and regulations.

In recent years, despite the declining birth rate in Japan, the number of correspondence high schools and the number of students are on the rise. This suggests that there is a growing social need for correspondence high schools. On the other hand, inappropriate school operations have been identified as a problem in high school correspondence courses, and regulations have been tightened based on discussions at the Ministry of Education.

Based on the content of the discussions at the Ministry of Education, this paper analyzes the content of recent laws and regulations related to high school correspondence courses. As a result, the following significance and problems can be pointed out. First, the significance of this tightening of the regulation of high school correspondence courses is that it clarifies the information that must be disclosed as public education. Conversely, the problem is that the new system may not be able to accommodate learners who require individualized support. The future institutional issues will be to meet the diversity and individual needs of these learners.

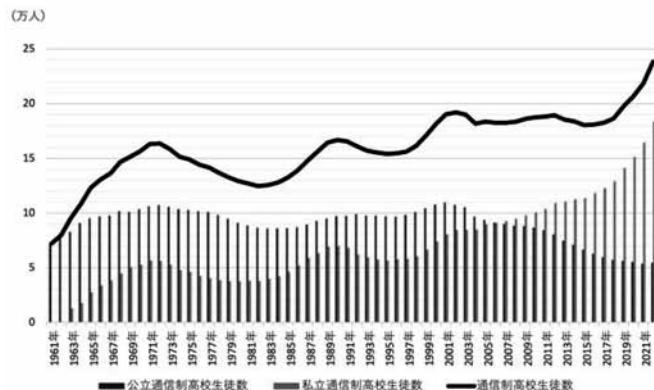
In closing, future research is needed to re-locate the “tighter regulations” of high school correspondence courses from the perspective of overall educational policy trends in Japanese high school education.

1 研究の目的と問題の所在

本研究の目的は、近年の高等学校通信制課程（以下、通信制高校）に関する制度をめぐる国レベルの議論および改正法令の内容を分析することで、通信制高校における「規制強化」の意義と課題を考察することである。なお、本研究において「規制強化」とは、元来、通信制高校の各校に裁量が委ねられていた権限や事項が、法令の改正等により通信制高校を管轄する所轄庁（都道府県等の首長部局、都道府県教育委員会）に委譲されること、あるいは新たに規制が追加されることを意味する。

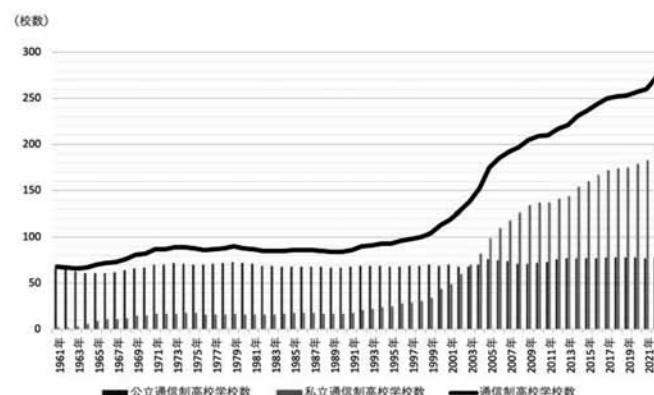
近年、通信制高校の学校数・生徒数が急激な増加傾向にある（図1、図2を参照）。このような動向は、全日制・定時制高校の学校数・生徒数がともに減少するなかで例外的なものとして認識される¹。通信制高校における学校数増加の制度的要因に言及した先行研究として、内田ら（2019）、川本（2020）が挙げられる。内田ら（2019）は、高等学校「通信教育規程改正（2004年、2006年）による学校設置条件の弾力化²」、すなわち通信制高校の学校設置に関する制度の規制緩和を学校数増加の制度的誘因として指摘した。川本（2020）は「通信制高校の根幹となる制度的特徴を通信制高校増加の要因として検証³」している。同論考では、学校の「非通学性」と就学・修学範囲の「無限定性」といった制度的特徴を有する⁴通信制高校を「生徒が通学する必要性を最小化し、生徒自身による学習時間や場所、内容の一定程度の選択を制度的に保障している学校⁵」であると位置づけている。そのうえで、通信制高校が「あらゆる学習者に対して後期中等教育の機会を保障するためのより積極的な選択肢の一つ⁶」となっている可能性を指摘し、近年の生徒数増加の一因であることを考察している。

ここで、とりわけ通信制高校の「非通学性」に注目すると、滝沢（2021）は「コロナ禍におけるオンライン授業・学習は、児童生徒、教職員、保護者等にとって、教育・学習における「通学」を（一時的、部分的にでも）相対化し、その意味を問う共通体験となっている⁷」として「今後も、通学を前提とせず個別学習を重視した「非通学型」の学校が、多くの生徒を惹きつけ、増加、拡大していくことが予想される⁸」と述べている。ここから、コロナ禍の経験やテクノロジーの発



出典：文部科学省「学校基本調査」の各年度版（1961年～2022年（速報値））の統計データより筆者作成。

図1 通信制高校の生徒数の推移（全体、公立、私立別）



出典：文部科学省「学校基本調査」の各年度版（1961年～2022年（速報値））の統計データより筆者作成。

図2 通信制高校の学校数の推移（全体、公立、私立別）

達といった近年の社会状況の変化により、今後さらに通信制高校の生徒数が増加していくことが予想される。

他方、通信制高校の在籍生徒の実態に焦点を当てると、勤労青少年を教育の主たる対象として制度化された当初の想定とは異なる様相を呈している。すなわち、近年では「不登校経験など様々な事情を有する者⁹」といった「多様な入学動機や学習歴を持つ生徒が入学¹⁰」していること、またそのような在籍生徒の「若年化¹¹」が指摘されている。このように、近年の通信制高校は、後期中等教育段階における「学びのセーフティネットの役割¹²」を一定程度担っており、在籍生徒層の若年化等により「自立して自学自習を行う生徒を対象としてきた制度の前提が変わっている¹³」ことが推察される。

加えて、昨今の通信制高校をめぐっては不適切な学校運営が発覚するなど不透明な教育実態にあるとして教育の質保障の在り方が強く問われている¹⁴。周知の通り、2015年のウィツツ青山学園高等学校における就学支援金不正受給事件（以下、ウィツツ青山事件）は大きな社会的関心を集めた。本事件を受けて文部科学省（以下、文科省）は、通信制高校の実態を把握し、教育の質保障の在り方について検討するための様々な調査研究を実施している。2016年には「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドライン」（以下、ガイドライン）を策定するなど、「高等学校通信教育の質の確保・向上を図るため¹⁵」の施策が進められている。また、近年では調査研究協力者会議の議論を踏まえ、通信制高校の関連法令を改正する動きもみられる。

このような通信制高校における問題の発覚や不透明な運用実態とその課題については、内田（2015）や賀澤（2015）、酒井（2018）など多くの先行研究において言及がなされている¹⁶。また、上述した通信制高校の生徒層や役割の変化に関する先行研究は、主に心理学・社会学の観点から、通信制高校に入学（転学）した生徒に対する心理ケアや個別サポートなどを事例的に検討した研究、サポート校など連携協力施設における教育実践に注目した研究などがみられる¹⁷。しかしながら、近年の通信制高校をめぐる制度や質保障の在り方をめぐる国レベルでの議論や、それらを踏まえた関連法令の改革動向を整理・分析している先行研究は管見の限り見当たらない。

そこで本研究では、まず、現在の通信制高校の根幹をなす制度の歴史的変遷について概観する。そのうえで、近年の通信制高校の関連法令の改正動向に着目し、調査研究協力者会議の審議まとめや改正後の法規定の内容分析を行う。以上を踏まえ、近年の通信制高校における関連法令の改正動向を、制度を「規制強化」するものとして位置づけ、その意義と課題を考察する。

2 高等学校通信制課程の制度の歴史的変遷

（1）高等学校における通信教育のはじまりと通信制課程の制度化

高校における通信教育（以下、高校通信教育）は、1947年3月公布の学校教育法第45条「高等学校は、通信による教育を行うことができる」ことを法的根拠として、1948年3月15日に発足した。これを受けて1948年には高等学校通信教育規程（以下、高校通信規程）や「中等学校通信教育指導要領（試案）」（以下、1948年指導要領）¹⁸が制定されている。

1948年指導要領では、高校通信教育の特質として「自学独習を中心とする個別指導」が挙げられている。そのうえで、高校通信教育では学習の「形式的な時間に拘束されることがない」ことや従来の教室空間と違って「学習における個人差が無視されることはない」ことが述べられている。しかしながら、運用当初の高校通信教育には、高校卒業資格として付与できる単位数の制約が設けられていた。具体的には「高等学校卒業に必要な八五単位のうち三分の一程度が妥当であるという結論に達した¹⁹」と定められており、当初、高校通信教育のみで後期中等教育を修了することは不可能であった。

その後、1955年に文部事務次官より「高等学校通信教育の実施科目の拡充ならびに同通信教育による卒業について」が通達され、本通達において初めて「通信教育による高等学校の卒業を認めること」が決定された。しかしながら、依然として高校通信教育は法令上独立した課程として定められてはいなかった。そして、続く1961年の学校教育法一部改正により、新たに「高等学校には、全日制の課程又は定時制の課程のほか、通信制の課程を置くことができる」と規定され、通信制高校が初めて法令上に位置づけられた。同法第46条では「通信制のみを置く高等学校（独立校）、広域の通信制の課程、技能教育施設との連携をうたい、高校三本柱の一本として位置づけされること²⁰」が定められた。また、これに伴い1962年に高校通信規程の全部改正が行われ、学習方法として放送利用を認めること、放送利用による面接指導時間数の減免をラジオ10分の3以内、テレビ10分の5以内、併用する場合は10分の6以内とすることなどが明記された。

(2) 通信制高校に関する制度の様々な規制緩和

通信制高校が独立した課程として法令に位置づけられて以降、様々な面において制度の規制緩和や条件の変更が行われている。例えば、1967年には学校教育法施行令および技能教育施設の指定等に関する規則の一部改正により、連携科目の拡大と施設の指定基準の緩和が行われた。その他、1970年の学校教育法の一部改正では「広域通信制の課程について、政令で定める事項（学校の設置廃止、課程の設置廃止等）以外の事項については、文部大臣の承認を要しないもの²¹」とすることや、1983年には広域通信制の課程について文科大臣の「承認」から「届出」へと変更がなされるなど、設置認可条件に関する変更（緩和）がなされている。さらに、2004年、2006年には高校通信規程が改正され、教員定数の弾力化など基準の大綱化、校地・校舎の自己所有要件の緩和が行われている。これらの改正は総じて学校設置条件の弾力化（規制緩和）であったと捉えられよう。

このように通信制高校が法令に位置づけられて以降、様々な制度改正が行われており、これらは既存の規制や条件を緩和している点で共通している。その他、2004年には構造改革特別区域法に基づき規制の特例措置として制度化された「学校設置会社による学校設置事業」による株式会社立学校が誕生しており、その多くが（広域）通信制高校として設置された²²。すなわち、通信制高校の設置認可条件が緩和されるとともに、参入（学校設置）主体の多様化が進んだことが分かる。

3 通信制高校における問題の発覚と2018年の関連法令改正

(1) 通信制高校における問題の発覚と文科省の対応

近年、文科省では、通信制高校における教育の質の確保・向上に向けた複数の調査研究協力者会議を継続的に設置している。このような議論が本格化するのは、2015年12月のウィツ青山事件を受けてのことである²³。本事件の発覚を受けて文科省は、「広域通信制高等学校における教育の質の確保・向上方策、学校運営の実態把握や適正化及び指導監督体制の改善方策、就学支援金制度の適正な運用に向けた方策について検討を行うため²⁴」の広域通信制高校の教育運営改善緊急タスクフォース（以下、緊急タスクフォース）を設置した。緊急タスクフォースの結果、2016年3月には「広域通信制高校に関する集中改革プログラム²⁵」が策定され、学校運営の適正化のための課題と対策が提言された²⁶。その後、本プログラムに基づき、「広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議」（以下、会議①）が結成され、広域通信制高校における教育の質の確保・向上に関する検討が継続された。

(2) 通信制高校に関する調査研究協力者会議の結成とガイドラインの策定

会議①は、2016年7月から2018年2月まで計10回にわたって開催された。2016年9月30日には、会議①での議論を通して「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドライン」が策定された²⁷。ガイドラインは通信制高校における「主体的な学校運営の改善のための取組や、所轄庁における通信制高等学校に対する指導監督の際に参考する指針として策定²⁸」されており、具体的には、①学校の管理運営に関する事項、②教育課程等に関する事項、③施設及び設備に関する事項について記述している。とりわけ「何らかの課題が生じているおそれがある通信制高等学校に対して、できる限り実地で実態把握を行うこと」(下線は筆者) や「連携施設を訪れるなど実地の実態把握等を行うよう努めること」(下線は筆者) など、通信制高校の正確な実態把握を求める姿勢が看取される。

(3) 「会議①審議まとめ」の主要な論点

会議①は、2017年7月に「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について(審議のまとめ)」(以下、「会議①審議まとめ」)を報告した。以下、「会議①審議まとめ」における主要な論点を三点に整理する。一点目は、通信教育の前提となる教育方法への言及である。「会議①審議まとめ」では、高校通信教育の質の確保・向上に向けて、改めて添削指導および面接指導を高校通信教育の「基幹的な部分²⁹」であることが強調された。また、メディア利用による面接指導等時間数の減免措置について、「計画的かつ継続的³⁰」な運用により「メディア学習の効果的な活用と面接指導の充実とのバランスが取れた運用を促すこと³¹」が述べられた。二点目は、「通学コース³²」の運用についてである。面接指導と通学コースに係る教育活動とが渾然一体となって実施されることは不適切である³³として、通学コースと単位認定に係る教育活動である面接指導とを明確に区分することが述べられている。三点目は、連携教育施設の管理体制の具体化と情報公開への言及である。所轄庁が教育活動の実態を把握できるよう、通信制高校の連携教育施設のうち面接指導等を実施する施設を「面接指導等実施施設」として学則に記載するよう制度改正を求めた。加えて、生徒や保護者に対しても積極的な情報公開を行うことが求められた。

これらの論点は、不適切あるいは不透明な運用実態が指摘される通信制高校について、教育の質保証(明示化、可視化)の観点から指摘されたもの(上記論点の二、三点目)であり、改めて通信制高校の前提となる教育方法の重要性が述べられた(論点の一点目)ものと考えられる。

(4) 2018年のガイドライン改訂および関連法令改正

「会議①審議まとめ」を受けて文科省は、ガイドラインの改訂および関連法令の改正に関する通知を発出した³⁴。結論から述べると、「会議①審議まとめ」の内容が全面的に改正法令へと反映される結果となったのである。

まず、ガイドラインに関しては、教育の質の確保・向上の観点から面接指導や添削指導に関する留意事項がより詳細に記述されることとなった。とりわけ、メディア利用による面接指導等時間数の減免措置の活用に関しては、メディアを利用するにふさわしい具体的な場面・状況が例示された。また、運用実態が不明確である「学校設定科目・教科」および「総合的な学習の時間」の実施については、項を分けて新たに記述が追加された。

次に、学校教育法施行規則の改正である。具体的には、学校教育法施行規則第4条第2項第3号が追加され、学則の変更の事項に「通信制の課程を置く高等学校の学則中に³⁵」「面接指導又は試験を行う場合の当該施設に関する事項を記載しなければならない³⁶」ことが定められた。さら

に、学則の変更には所轄庁による認可が必要であることから、2018年3月27日には「広域通信制高等学校の面接指導等実施施設に係る学則認可にあたって参考すべき指針」が策定された³⁷。

以上のように、「学校設置会社立」の「広域」通信制高校による不適切な学校運営の実態が顕在化したことを端に発して、通信制高校では学校運営の基準となるガイドラインが策定された。その後、「会議①審議まとめ」の内容を踏まえ、より具体的な記述によるガイドラインへと改訂されている。また、とりわけ単位認定に係る教育活動である面接指導や、試験の実施場所に関する通信制高校の不明瞭な運用実態³⁸をより詳細に把握するために、「面接指導等実施施設」が学則の記載事項として追加されるなど法令が改正されている。

4 新たな調査研究協力者会議における論点と2021年の関連法令改正

(1) 新たな調査研究協力者会議における主要な論点

会議①のうちに結成されたのが「通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議」(以下、会議②)である。会議②は2019年10月から2021年3月まで計7回にわたって開催された。以下では会議②の主要な論点を整理するために、会議②の最終報告書である「通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議(審議まとめ)」(以下、「会議②審議まとめ」)に注目する。

「会議②審議まとめ」によると、会議②の検討事項は「高等学校通信教育の質保証方策³⁹」、②「新時代の高等学校通信教育の在り方⁴⁰」の二点であった。まず、高等学校通信教育の質保証方策では、(1)教育課程の適正化、(2)連携施設の教育水準の確保、(3)指導体制の充実、(4)主体的な学校運営改善の徹底、の4つ観点から言及されている。まず、(1)教育課程の適正化に関して、「高等学校通信教育の特性等を鑑みて⁴¹」より体系的な学習を可能とするために「通信教育実施計画⁴²」を策定し、「あらかじめ生徒や保護者に対して明示すること⁴³」が述べられた。次に、(2)連携施設の教育水準の確保に関して、新たに「面接指導等実施施設」として単位認定に係る教育活動の実施を行う連携施設について分類を行い、その他のサポート施設等での教育活動と混同しないよう整理された。加えて、実施校(本校)の責任により、面接指導等実施施設における活動等の情報について公開することの必要性が述べられた。(3)指導体制の充実に関しては、近年、通信制高校に在籍する生徒層が多様かつ若年化の傾向にあるとして、「多様な生徒一人一人にきめ細かく対応すること⁴⁴」が可能となるような人員の配置、あるいはそのような取組を促進するための連携体制の構築に向けたガイドライン改訂の必要性が言及された。最後に、(4)主体的な学校運営改善の徹底については、「地理的・時間的制約を受けることなく行い得る」という高等学校通信教育の特性のために、外形上その活動実態が明らかではなく⁴⁵、外部(保護者、地域住民)の理解が深まりづらい面があるため「高等学校通信制課程の教育活動の基本的な状況について、各高等学校通信制課程に情報の公開を求めることが適当である⁴⁶」として、各校の連携施設における活動状況も含めて情報公開を推進する必要性が述べられた。

次に、新時代の高等学校通信教育の在り方については、主に以下の二点が示された。一点目は、ICT等を積極的に活用していく方向性である。急速なテクノロジーの発達やコロナ禍における学校に通うことのできない経験等により、とりわけ通信制高校では「ICTを学校の基盤的ツールとして活用しつつ、多様な生徒の実情に応じ、その効果的な活用方法を模索しながら、絶えずアップデートを図っていくことが重要である⁴⁷」と述べられた。二点目は、高校として有する「多面的な役割」を再認識することである。既述の通り、通信制高校では「きめ細かな指導・支援を希望する多様な背景を持つ生徒が多く在籍⁴⁸」しており、個に応じた指導・支援が求められる。そ

のため、通信制高校に求められるのは従来の学習機会と学力を保障する役割のみでなく、「一人一人の生徒にとって安全・安心な居場所を提供するという福祉的な役割⁴⁹」、他の生徒と学び合い、「社会性・人間性を育むといった社会的な役割⁵⁰」などの多面的な役割であることが述べられている。またそのような役割を果たすための先導的な事例の創出・共有を図ることで、通信制高校の可能性を検討していく必要性が述べられた。

(2) 2021年の関連法令改正

2021年3月31日、「会議②審議まとめ」に加え、「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～」(2021年1月26日、中央教育審議会答申)、「新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ（審議まとめ）～多様な生徒が社会とつながり、学ぶ意欲が育まれる魅力ある高等学校教育の実現に向けて～」(2020年11月13日、新しい時代の高等学校教育の在り方ワーキンググループ)において「高等学校の特色化・魅力化や、高等学校通信教育の質保証等に向けた方策が提言された⁵¹」ことを踏まえ、高校教育に関する法令を改正する通知が出された。以下、通信制高校の関連法令の改正事項について整理する。

一点目は、「教育の質保証」に関わる高校通信規程の一部改正である。ここでは新たに「通信教育実施計画」(以下、「計画」)を作成し、生徒へ「明示」することが定められた⁵²。また、同時に面接指導を受ける生徒数を「少人数とすることを基本とし、40人を超えてはならない⁵³」と規定した。二点目は、連携教育施設に関する規定の改正である。本改正では、「当該実施校の行う通信教育について連携協力をを行う」施設全般を「通信教育連携協力施設」と整理したうえで、「面接指導等実施施設⁵⁴」と「学習等支援施設⁵⁵」に新たに分類している。また、これらの通信教育連携協力施設について、収容人数などの基本的事項を実施校の学則中に記載しなければならないことが定められた⁵⁶。三点目は、学校運営改善に関する改正である。具体的には、実施校(本校)が「通信教育連携協力施設ごとに連携協力に係る活動の状況について評価を行い、その結果を公表する」ことが定められた⁵⁷。加えて、実施校の教育活動等についても公表すべき9項目が明示され、情報の公開が定められた⁵⁸。

以上を踏まえると、2021年の法令改正においても「会議②審議まとめ」の内容が全般的に採用されたことがわかる。2018年の法令改正の内容と比較すると、今回の法令改正は、通信制高校における教育活動や他の教育施設との連携状況に関する情報の管理・把握・公表を推進している点で共通している。また、情報公開の規定を具体化することで、2018年改正の基本的な方向性を継承し、発展させたものとして位置づけられよう。すなわち、通信制高校が整備すべき教育条件、とりわけ学則に記載するなどして外部に公開しなければならない事項は、調査研究協力者会議を経るごとに項目が追加・具体化されているのである。このような近年の通信制高校における制度改正の動向は、所轄庁(都道府県等の首長部局、都道府県教育委員会)の管理事項を拡張することで所轄庁の権限を相対的に強化し、通信制高校における教育の質を保証(保障)しようとするものとして理解できる。

5 総合考察

本研究では、通信制高校の制度に関する近年の動向について、調査研究協力者会議の審議まとめや関連法令の改正内容に注目することで整理・分析した。以上を要約すると、次のように指摘できる。

通信制高校の制度は、勤労青少年を主たる対象として制度化されて以降、広域通信制の設置や技能教育施設との連携の制度化、高校通信規程の改正による学校設置認可基準の大綱化・弾力化など、制度の「規制緩和」を基本的な方向性として変遷している。また、このような動向に伴い、とりわけ2000年代以降、通信制高校の学校数は増加傾向にある。加えて、構造改革特区による「学校設置会社による学校設置事業」が制度化されてからは、株式会社による（広域）通信制高校の設置が進んだ。その後は、2015年のウィツツ青山事件の発覚を契機として文科省による調査研究が進められており、以来、今日に至るまで通信制高校における教育の質保障（保証）の在り方が調査研究協力者会議を中心に議論されている。すなわち、近年（2018年、2021年）の通信制高校に関する制度は、既存の規制を「強化する」方向で改正が行われており、他の施設との連携体制や自校等での単位認定に関わる教育活動（添削指導、面接指導、試験）の在り方、またそれら学校の基本的な情報に関する生徒や保護者、所轄庁への公開の在り方などが法令改正の主たる論点となっている。

このような近年の通信制高校における「規制強化」は、どのような意義と課題を有するものであろうか。まず、「規制強化」の意義として以下の二点を挙げる。

一点目は、法令改正により通信制高校が公表すべき情報が明示化されたことである。既述の通り、文科省による通信制高校に関する調査研究協力者会議の設置は、ウィツツ青山事件の発覚が契機となっており、潜在的に看過されてきた問題が「氷山の一角」として顕在化した事件として位置づけられよう。また、とりわけ広域通信制高校は、理論上、全国あるいは全世界どこからでも教育を受けることができる学校であり、一校の生徒数が一万人を超える学校もみられる⁵⁹。このような学校の設置認可都道府県等の行政管轄区域を越えて、広域的かつ大規模に教育機会を提供している通信制高校において、「計画」の作成・公表や「通信教育連携協力施設」での教育活動とそれに対する実施校の評価の公表を定めた今回の法令改正は、通信制高校が保障すべき教育活動の基本的事項を各学校へ明示したものとして意義づけられる。加えて、各学校が生徒・保護者・所轄庁へ必要な情報を公表することを義務づけることで、公教育として求められる公開性を担保しうる法令改正として評価できよう。

二点目は、今回の法令改正が、近年の通信制高校をめぐる状況の変化を踏まえている点である。文科省における通信制高校の「規制強化」に関する議論は、通信制高校における不透明・不適切な学校運営の発覚を端に発する。一方で、本研究が取り上げた2018年、2021年の法令改正に関わる2つの調査研究協力者会議（会議①、会議②）の審議まとめによると、通信制高校の現状として、在籍生徒数の変化（増加）および生徒層の変化・多様化が共通して述べられている。ここで、審議まとめの内容が今回の法令改正に大きく反映されていたことを鑑みると、近年の通信制高校における生徒数の増加と多様な背景を有する生徒の存在を念頭に置いた今回の「規制強化」が推察される。とりわけ、「規制強化」の内容に着目すると、通信制高校の連携施設における教育活動に対する情報公開の推進および評価管理の徹底が二度にわたる法令の改正内容として共通している。このことから、通信制高校の不適切な教育実態を取り締まることを主眼とした教育の質保証の観点による「規制強化」の側面に加えて、様々なニーズを抱える生徒が多数在籍している通信制高校の実情を鑑み、所轄庁の権限を相対的に強化（所轄庁の管理事項を拡張）することで、多様な学習の場（連携施設）を保障しようとする意向が看取されうる。すなわち、通信制高校における教育の実態を明示化（法令改正により「規制強化」）することで、より多様な教育機会保障の在り方を実現する可能性が指摘できる。

一方、「規制強化」の課題として次の二点を挙げる。一点目は、通信制高校全体を対象とした「一律」での「規制強化」を実施することにより、多様な学習者へ対応するための各校での個別

的な工夫や取り組みが妨げられる可能性である。たしかに今次の「規制強化」は、教育の質保証を企図した法令改正でもあるため、規制の対象を限定しない「一律」での改正であることには一定の妥当性がある。その一方で、既述の通り、近年通信制高校の生徒数は急激に増加しており、その多くが不登校経験など様々な背景を有していることが指摘されている。さらに、在籍生徒の年齢層も若年化の傾向にある。ここから、自学自習を原則とする通信制高校において、一人で学習を進めることができ困難な生徒の存在が少なからず考えられる。このような懸念を踏まえ、今次の「規制強化」を捉え直すと、「生徒自身による学習時間や場所、内容の一定程度の選択を制度的に保障している学校⁶⁰」としての通信制高校の独自性・自律性が失われる危険性が指摘できよう。

とりわけ、本指摘が想定する学校は「公立」の通信制高校である。「公立」通信制高校では、相対的に「在籍する生徒の多様性と指導の困難性⁶¹」を有していることが指摘されており、より個別的な対応が求められている実態が想定される。すでに、多様な生徒に応じて個別の教育計画を作成・実施している学校において、例えば各学校が一律で作成する「計画」にはどのような意味があろうか。むしろ「計画」が規定されることで、求められる項目さえ一律で作成すれば良いとの認識を生み、これまで通信制高校が保障してきた学びのセーフティネットから「こぼれ落ちる」学習者の存在が懸念される。すなわち、教育の質保障（保証）を志向した今次の「規制強化」が、結果として逆機能してしまう可能性を指摘できる。

元来、通信制高校では、学習者による「自学自習」を前提とした教育活動が求められている。このような、良くも悪くも学習者自身の「自主性」や「学習意欲」、学習に取り組む「環境」に委ねられてきたこれまでの通信制高校の在り方に鑑みると、「計画」策定を規定する今次改革はそもそも妥当なものといえようか。逆にいうと、通信制高校は学習者の「自学自習」を教育機会保障の前提として設計して良いのか、といった疑問が生じるのである。このことは「通信教育実施計画」の機能分析を通じたより実証的な研究により、少なくとも「自学自習」を前提とする通信制高校の制度の在り方および通信制高校における多様な学習者の教育機会保障の在り方の二つの観点から考察を深める必要がある。

二点目は、今次の「規制強化」の内容では、個別での支援を要する多様な学習者の教育機会を保障するものとして不十分なことである。近年、通信制高校では、勤労青少年のみならず多様な背景を有した、例えば特別な支援を要する学習者の存在が指摘されている。このような多様な学習者の教育機会を保障するための規定として、今次の法令改正により策定・公表が義務づけられた「計画」や「40人以内」といった面接指導時における新たな人数制限の規定はどの程度有効であろうか。

「福祉的」あるいは「社会的」役割を担う「後期中等教育のセーフティネット」としての通信制高校を志向するのであれば、内閣府が定める第4次障害者基本計画や2018年告示の高等学校学習指導要領において示される「個別の教育支援計画」および「個別の指導計画」に準ずる、「個別の支援」を可能とする規定を新たに追加する必要がある。すなわち、通信制高校の制度の在り方に関する今後問われるべき課題として、学習者の多様性や個別的なニーズへの制度的応答が挙げられる。

最後に、上述した課題は決して通信制高校（の制度）のみの問題ではなく、学科・課程を越えた日本の後期中等教育全体の問題として検討する必要があると考える。このような問題意識に基づき、今次の通信制高校における「規制強化」を後期中等教育全体の教育政策動向から再定位し、分析・考察を深めていくことが今後の研究課題である。

【付記】本稿は2022年西日本教育行政学会研究助成事業の成果の一部である。

注

- 1 文部科学省「学校基本調査」の統計データによると、この20年間（2002年～2022年）で通信制高校の学校数は128校から273校（145校増加）、生徒数は192,092人から238,314人（約46,000人増加）といずれも増加している。一方で、全日制・定時制高校の学校数・生徒数は、この20年間でともに減少している（学校数655校減少、生徒数約93万人減少）。なお、2022年のデータは速報値である。
- 2 内田康弘・神崎真実・土岐玲奈・濱沖敢太郎「なぜ通信制高校は増えたのか－後期中等教育変容の一断面－」『教育社会学研究第105集』2019年、18頁。
- 3 川本吉太郎「日本の高等学校通信制課程に関する研究－制度の史的展開に着目して－」『中国四国教育学会教育学研究紀要（CD-ROM版）』第66巻、2020年、588頁。
- 4 なお、ここでの「非通学性」とは通信制高校の教育が添削指導、面接指導および試験からなり、通学による授業を前提としていないことを意味する。加えて、インターネット等のメディア利用により、通学を伴う面接指導等の時間数を一定程度免除できる規定もみられるところから、通信制高校の「非通学性」が指摘されている。次に、就学・修学範囲の「無限定性」に関して、通信制高校では学校の設置認可都道府県等の行政管轄区域を越えて、広域から生徒が入学（生徒を募集）できる（就学範囲の「無限定性」）。また、通信制高校は自学自習を原則とした課程であり、生徒は単位認定に係る教育活動の提供を全国どこでも受けることが可能である（修学範囲の「無限定性」）。
- 5 川本吉太郎「高等学校通信制課程における特例制度の運用実態－単位認定に係る教育活動に注目して－」『教育行政学研究』第43号、2022年、2頁。
- 6 川本前掲論文、2020年、588頁。
- 7 滝沢潤「『就学』と『通学』の分離による普通教育機会保障制度の再構築」『教育学研究』第88巻、第4号、2021年12月、2頁。
- 8 同上。
- 9 「令和の日本型学校教育」の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議「『令和の日本型学校教育』の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」2022年8月29日、3頁。
- 10 同上。
- 11 同上。
- 12 「令和の日本型学校教育」の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議「『令和の日本型学校教育』の実現に向けた通信制高等学校の在り方に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」2022年8月29日、16頁。
- 13 同上、3頁。
- 14 例えば、2021年1月26日の中央教育審議会「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して～全ての子供たちの可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～（答申）」55頁では、「高等学校通信教育の質保証」の項において「通信制課程を置く高等学校は（中略）未だに不適切な学校運営や教育活動を行っている学校も少なからず見られる」（中略は筆者）との指摘がみられる。
- 15 文部科学省「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドラインの策定について（通知）」2016年9月30日。
- 16 それぞれ、内田康弘「通信制高校・サポート校の現状とその課題」『月刊高校教育』第48号、2015年、34-38頁、賀澤恵二「広域通信制高等学校の一層の充実発展に向けて」『月刊高校教育』第48号、2015年、26-29頁、酒井朗「高校中退の減少と拡大する私立通信制高校の役割に関する研究：日本における学校教育の市場化の一断面」『上智大学教育学論集』第52号、2018年、79-92頁。
- 17 例えば、阿久澤麻理子「後期中等教育における学習権保障の場としての通信制学校－社会的条件不利とともに学ぶ生徒を支える私学4校の取り組み－」『人権問題研究』、第14号、2014

- 年、173－186頁、土岐玲奈・保坂亨「学習にプランクのある生徒に対する学習支援の現状と課題－通信制高校における調査から」『千葉大学教育学部研究紀要』第60巻、2012年、191－195頁、西村貴之「通信制高校における生徒の実態に即した教育支援に関する研究－設置者別の違いに着目して－」『北翔大学生涯スポーツ学部研究紀要』第11号、2020年、77－90頁などが挙げられる。
- 18 文部省『中等学校通信教育指導要領（試案）』1948年。
<https://erid.nier.go.jp/files/COFS/s22jex/index.htm>（最終閲覧日：2023年3月10日）
- 19 文部省初等中等教育局「中等学校通信教育指導要領（試案）補遺」1950年5月より引用。
<https://erid.nier.go.jp/files/COFS/s25jex/index.htm>（最終閲覧日：2023年3月10日）
- 20 全国高等学校通信制教育研究会『高校通信教育三十年一回顧・現状・展望一』日本放送出版協会、1978年、57頁。
- 21 文部科学省「広域通信制高等学校 基礎資料1（広域通信制高等学校関連法令・現状等）」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/125/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2016/08/05/1374601_6.pdf（最終閲覧日：2023年3月10日）
- 22 2014年時点での株式会社立学校は全22校のうち20校が広域通信制高校であった。
https://www.pref.osaka.lg.jp/attach/6686/00166286/1175-21_08kabusikigaisya.pdf（最終閲覧日：2023年3月10日）
- 23 本事件発覚以前にも、文科省による通信制高校の運用実態に関する問題点が指摘されている。例えば、2011年12月「学校設置会社による学校設置事業」調査結果によると、株式会社立の広域通信制高校において「高等学校が提携する民間教育施設が当該学校の看板を掲げたり、民間教育施設において、当該学校の教員でない者や校長の監督権が及ばない者に添削指導の実施等の教育活動を行わせたりするなど」単位認定に関わる教育活動が不適切に運用されている実態が報告されている。
- 24 広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議まとめ）」2017年7月、21頁。
- 25 文部科学省「広域通信制高校の教育運営改善緊急タスクフォース「広域通信制高校に関する集中改革プログラム～我が国の広域通信制高校の教育・運営の改善に向けて～」」2016年3月30日。
- 26 本プログラムでは、ウィツツ青山事件に係る対応方策や就学支援金事務の適正化に向けた対策などが記載され、ガイドラインの策定や実態把握・点検調査の実施、全国展開する広域通信制高校への指導監督および評価の仕組みなどに関する対策方針が示された。
- 27 文部科学省「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドラインの策定について（通知）」2016年9月30日。
- 28 同上。
- 29 広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議のまとめ）」2017年7月、27頁。
- 30 文部科学省「高等学校学習指導要領（平成30年告示）解説 総則編」2018年、112頁。
- 31 広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議のまとめ）」2017年7月、33頁。
- 32 「会議①審議まとめ」では、「通学コース」を「生徒が週1回以上通学して学習するコース」と定義している。そのうえで、設置者が設置する施設において高校の教員が直接指導にあたるものを「自校通学コース」、その他連携教育施設が運営しているものを「提携通学コース」として分類している。
- 33 広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議のまとめ）」2017年7月、33頁。
- 34 文部科学省「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドラインの改訂等について（通知）」2018年3月23日、および文部科学省「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の公布について（通知）」2018年3月27日が該当する。

- 35 文部科学省「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の公布について（通知）」2018年3月27日。
- 36 同上。
- 37 本指針によると、面接指導等実施施設の設置管理に関する「学則に定める通信教育を行う区域内に所在するもの」であること、施設及び設備に関する「同時に面接指導等を実施する定員を定める」ことなどが示された。また、本指針は「求められる最低限の要件」であることが述べられている。
- 38 例えば、通信制高校の「本校以外の施設において面接指導を受ける生徒の履修状況の把握が不十分である」こと、「連携施設での面接指導において、施設・設備面での制約等から理科や家庭科等の教科における実験・実習が十分に行われていないおそれがある」ことなどが報告されている。（広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「高等学校通信教育の質の確保・向上方策について（審議のまとめ）」2017年7月、29頁。）
- 39 通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」2021年2月25日、6頁。
- 40 同上。
- 41 同上、9頁。
- 42 通信教育実施計画には、「添削指導及び面接指導の年間計画やそれらの実施予定内容、多様なメディアを利用した指導等の実施方法やその報告課題の作成方法等の基本的な実施計画、試験の日程、学習成果の評価方法や評価基準等を記載」することが述べられている。
- 43 通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議「通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議（審議まとめ）」2021年2月25日、9頁。
- 44 同上、14頁。
- 45 同上、16頁。
- 46 同上。
- 47 同上、18頁。
- 48 同上、19頁。
- 49 同上。
- 50 同上。
- 51 文部科学省「学校教育法施行規則等の一部を改正する省令等の公布について（通知）」2021年3月31日より引用。
- 52 高等学校通信教育規程第4条3に規定。
- 53 高等学校通信教育規程第4条2に規定。
- 54 「面接指導等実施施設」とは、面接指導又は試験等の実施について連携協力をを行う施設である。
- 55 「学習等支援施設」とは、生徒の進路選択及び心身の健康等に係る相談、添削指導に附帯する事務の実施その他の学習活動等の支援について連携協力をを行う施設であり、面接指導等実施施設以外のものである。
- 56 学校教育法施行規則第4条第2項第2号、第5条第3項、第16条第1項および高等学校通信教育規程第4条第2項に規定。
- 57 高等学校通信教育規程第13条第1項および第2項に規定。
- 58 高等学校通信教育規程第14条第1項に規定。
- 59 例えば、学校法人角川ドワンゴ学園が運営するN高等学校・S高等学校の生徒数は、開校6年目（S高は2年目）にして23,013名（2022年9月30日時点）にのぼる。（生徒数はN・S高ホームページを参照。（<https://nnn.ed.jp/>）（最終閲覧日：2023年3月10日））
- 60 川本前掲論文、2022年、2頁。
- 61 同上、11頁。

《研究論文》

学校と地域の協働体制の構築及びその維持に関する研究

— 宮崎県立五ヶ瀬中等教育学校を事例として —

帝京科学大学 大西圭介
寝占真翔

ABSTRACT

Study on Building and Maintaining Cooperative Systems between Schools
and Communities

A Case Study of Miyazaki Prefectural Gokase Secondary School

Keisuke ONISHI

Teikyo University of Science

Masato NEJIME

Teikyo University of Science

The purpose of this study is to obtain suggestions for building and maintaining better collaborative relationships between schools and local communities. In order to achieve this purpose, we conducted a hearing survey focusing on the following points of view. The viewpoints are: ① who will be the subject of educational decision-making, ② who will coordinate, and ③ how to build a relationship of trust so that the information dissemination from the school does not have <one direction> and <self-righteousness>. and ④ what kind of efforts and elements are important for maintaining an equal relationship. In this study, Gokase Secondary School, which was designated as a “glocal type” in the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology’s “High School Education Reform Promotion Project through Collaboration with Local Communities”, was selected as a case study. The survey targets were school officials and consortium personnel. As a result of the investigation, the following was confirmed. ① Schools should be the primary responsibility, ② Coordination should be carried out by general administrative staff, and ③ Discussion should take place in the form of proposals, with an awareness of what each other can do under a common educational philosophy. ④ First, schools should have the attitude of sending children out to the community, and the general administration should play a hub role to let each other know what the school can and can't do, and what the community can and can't do.

1 はじめに

本研究は、地域と学校の協働の在り方について、文部科学省指定「地域との協働による高等学校教育改革推進事業」（以下、「地域協働推進事業」）での取り組みを手掛かりに、協働関係の構築及びその維持に対する知見を得ることを目的とするものである。

協働とは、行政的公共性の解体を受けて、住民と行政の新たな関係性の在り方を示すものとして1990年以降に台頭した現代的な概念である¹。稻生（2010）によれば、「協働とは、複数の組織ないしは行為者が、対等な資格で政策的課題の解決のために、領域横断的に行う、自発的かつ透明で開かれた協力関係ないし共同作業である」という²。コプロダクションの訳語に行政学者の荒木昭次郎が協働を採用したのが始まりとされるが³、協働は、パートナーシップやコラボレーションなどの意で用いられることがある。

協働概念についての議論も行われているが、本研究は、協働の概念について言及することを射程とはしない。本研究では、稻生（2010）の定義に準拠して協働を捉えたい。また、学校と地域の関係については、協力や協同、支援など協働と類似的な活動や関係性を示す言葉を用いてその在り方が語られてきた。

葉養（2008）は、学校一地域関係の推移を概観し、学校一地域関係は結局のところ、地域住民の学校参画がどの水準であるべきかという問い合わせとなり、協働して発生する融合領域は誰がマネージするのか、学校の領域と協働先の領域とでそれぞれが責任を有する時、コーディネートは誰の責任かという課題を提示した。さらに、地域が学校への関与を深めれば深めるほど相互不信の火種となりうるし、学校と地域との新しい関係づくりは、「適度な距離」のうえに築かれた方が良いと主張している⁴。

岩永（2005）は、学校が、PTA活動や三者面談など一定の連携活動を行ってきたにもかかわらず、学校の閉鎖性が指摘され続けていることや、「開かれた学校」などが提唱されていることについて、学校→家庭・地域という＜一方向性＞と学校からみて重要だと判断された情報や活動のみが提供されるといった＜独善性＞を有していることが要因とし、そこには学校の主観的思い込みが潜んでおり、保護者・住民の学校への期待、要望、不満、批判などを吸収し、分析し、回答するといった姿勢が決定的に弱いという特徴があると連携活動が深まらない要因を指摘する⁵。

学校と地域の協働の実現を考えたとき、学校と地域が対等な関係性を築くために、教育意思決定の中心的な担い手は誰になるのか、協働のコーディネートは誰が行い、誰が責任を負うのか、＜一方向性＞と＜独善性＞を払拭しつついに警戒心を解いていくのかという点について、協働関係確立のためにいかなることに留意したのかを明らかにすることが求められよう。さらに、学校一地域関係においては、対等な関係を維持していくことが求められるので、維持していくにあたって重要な要素とは何かを明らかにしていきたい。それを解き明かすことで、関係機関の役割が副次的に明らかになると思われる。

2 先行研究の動向

j-stageにて「学校 地域 協働」と検索すると、15,262件（2022年12月13日時点）ヒットする。このように、学校と地域の協働への関心は高く、多く研究されてきた。

学校と地域の協働について、コミュニティ・スクールを対象とする研究（岩永（2011）、下條（2020）等）や学校と地域の協働事業の事例研究（樋田（2021）等）、「開かれた学校」などの連携事業が求められる背景等を示しながら協働に関わる現状と課題を指摘する研究（岩永（2005）等）、地方行政の学校・地域協働における役割を論じた研究（庵原（2022））、協働を実現するための関係性の構築に着目した研究（丹間（2010））、学校と地域の協働を通した地域づくりに関する研究（長谷・斎尾（2009）等）、それに関わってソーシャル・キャピタルに言及する研究（大林（2014）等）など多岐に渡る⁶。

これまでの研究は、丹間（2010）が指摘するように「住民と行政の関係性を『協働している』と分析的に規定するか、関係性の在り方として協働を規定する研究」が多く⁷、葉養（2008）が議論を促しているような「学校と地域との新しい関係づくりは、『適度な距離』のうえに築かれた方が良い」という点が結論となっているものや、協働を促進するために専門的な人材や市民の意識の向上、体制整備が必要であるという結論に帰着する研究が多い⁸。庵原（2022）は、協働体制を構築するにあたっての行政に求められる役割を考究した⁹。これまで取り組まれてこなかった行政の役割を明らかにしようとする新たな試みである。行政の役割を(1)市民との協働、(2)スピード感のある予算配分、(3)各地区間をつなぐ役割であると結論付けた。しかしながら、庵原（2022）が取り上げた事例では、行政の役割のほとんどを教育委員会が担っており、首長部局の関与が見られない状態であった。事例から導き出される事項の限界もあり、行政が上記の役割を担うまでの過程や学校と地域がお互いにとってWin-Winな関係になるために何が重要な要因となるのかを言及するには至っておらず、学校と地域が協働することによって実現したい状態をいかに実現していくのかまでは明らかにできていない。これは、換言すれば、学校と地域が何を重要視することで対等性を獲得し、関係性を維持することができているのか、役割分担をいかに考え、「適度な距離」を築いたかという問い合わせが残されているということになる。これらを明らかにする研究が求められる。

3 研究方法等

（1）研究方法と分析方法

研究の目的を達成するために、本研究では、ヒアリング調査を行った¹⁰。事例選定の手続きについては、次節にて示す。ヒアリング調査概要は以下の通りである。

日 時：令和4年8月24日（水）～8月27日（土）

聴き手：大西圭介、寝占真翔。

対象者：五ヶ瀬中等教育学校調査研究部の教員2名、高千穂町役場コンソーシアム関係者（地域協働学習指導支援員（GIAHS協議会））1名。

ヒアリングに際しては、半構造化面接法を用いた。ヒアリング内容の分析については、大谷(2019)を基に質的データ分析手法のSCAT(Steps for Coding and Theorization)を採用した¹¹。SCATによる分析は、その名称の示す通り、分析過程の中で4つのステップを経てコーディングを行い、4つのステップから導き出されたテーマ・構成概念を紡いで意味の繋がりを持ったストーリー・ラインを記述し、そこから理論を記述する手続きを取る。4つのステップとは、「〈1〉データ中の着目すべき語句」、「〈1〉を言い換えるための「〈2〉テキスト中の語句の言い換え」、「〈3〉左を説明するようなテキスト外の概念」、「〈1〉～〈3〉に基づいてそれらを表すような「〈4〉テーマ・構成概念」である。また、「〈1〉から〈4〉のコーディングを行いながら、フォローアップインタビューが必要だと考える点などを「〈5〉疑問・課題」として書き出す欄も設けられている。

SCATによる質的データ分析は、分析過程が明示されることで恣意的な解釈を避け、分析の妥当性を示す(反証可能性を高める)ことができるのが特徴である。今回、SCATによる質的データ分析を採用したのは、半構造化面接法によって得られたデータの表層のできごとを脱文脈化し、深層の意味の再文脈化の過程を経て理論化するための最適な方法であると考えたからである。本研究におけるSCATによる分析では、共同でSCATの表の作成及び分析の妥当性の検討を行った。

(2) 事例選定の手続き

本研究は、「地域協働推進事業」の取組み事例を手掛かりとしたい。協働に関心のある学校と地域がこの事業に応募していると考えられるからである。「地域協働推進事業」は「経済財政運営と改革の基本方針2019」、「まち・ひと・しごと創成基本方針2019」に基づき、高等学校が自治体、高等教育機関、産業界等との協働によりコンソーシアムを構築し、地域課題の解決等の探究的な学びを実現する取組を推進し、地域振興の核としての高等学校の機能強化を図ることを目的とするもので、これにより地域課題の解決等の探究的な学びを実現する取組を推進するものである。当事業では、地域の実情や人材ニーズに応じた取組が展開され、その取組の種類によって、

【プロフェッショナル型】【地域魅力型】【グローカル型】に分類され、それぞれに指定校が振り分けられる。【プロフェッショナル型】は、地域と産業界等との連携・協働による実践的な職業教育を推進するもの、【地域魅力化型】は地域課題の解決等を通じた学習カリキュラムを構築し、地域ならではの新しい価値を創造する人材を育成するもの、【グローカル型】は、グローバルな視点を持って地域を支えるリーダーを育成するものである。当事業の指定年限は3年間であり、令和元年度には、【プロフェッショナル型】が11校、【地域魅力型】が20校、【グローカル型】が20校の指定を受けている。令和2年度には、【プロフェッショナル型】が4校、【地域魅力型】が6校、【グローカル型】が4校の指定を受けている。また、令和2年度は申請が多くあり、指定校ではない事業特例校とアソシエイト校がある。事業特例校とアソシエイト校のどちらも予算措置はないが、事業特例校は教育課程の特例を活用したカリキュラム開発を行うことが認められた学校となっている。事業特例校のうち【プロフェッショナル型】は8校、【地域魅力型】は4校、【グローカル型】は4校である。アソシエイト校は、全国サミットへの参加を認められた学校であり、【プロフェッショナル型】は13校、【地域魅力型】は12校、【グローカル型】は5校の認定を受けている。

本研究は、協働体制の構築過程だけでなく、その継続性にも着目しているため、3年間の事業期間を終えた令和元年度に指定校となっている学校を対象とした。

本研究で対象事例としたのは、宮崎県立五ヶ瀬中等教育学校（以下、五ヶ瀬中等教育学校）である。下記に事例の概要を記すが、五ヶ瀬中等教育学校は、1987年にフォレストピア宮崎構想のモデル圏域に指定された地域にて「学びの森」の中核に位置付けられる学校であり、長年にわたり地域との関わりの中で教育活動を行ってきた歴史がある。本研究は、協働に関する研究の中で、いかにして地域と学校が継続的に協働することができたかに関心があり、その観点から五ヶ瀬中等教育学校及び地域の協働を検討することで得られる知見は非常に多いと考える。今回本事例を選定した主となる理由はここにある。また、当該学校は様々な研究事業に参加している学校であり、教育活動の発信に積極的な姿勢がみられる。よって、今後、協働に係る研究を進めるにあたり、その嚆矢としての意味を成す。「地域協働推進事業」にて学校と地域の関係が構築されたとは言えないまでも、何を重要視して関係を構築し、継続してきたのかの知見を得るにふさわしい事例であろう。

（3）事例の概要

五ヶ瀬中等教育学校は宮崎県五ヶ瀬町にある全国初の公立中等教育学校である。五ヶ瀬町は九州の中央部、宮崎県の北西部にあり、県の西の玄関口に位置する。東部は高千穂町、南部は椎葉村、北部から西部は熊本県に接している。全体的に地形が急峻でその総面積の約88%を森林が占めている。

その豊かな自然や山間地農林業複合システムが評価され、五ヶ瀬町を含めた3町2村（高千穂町・日之影町・五ヶ瀬町・諸塙村・椎葉村）は、2015年12月に世界農業遺産（以下、GIAHS）「宮崎県高千穂郷・椎葉山地域」として認定された。

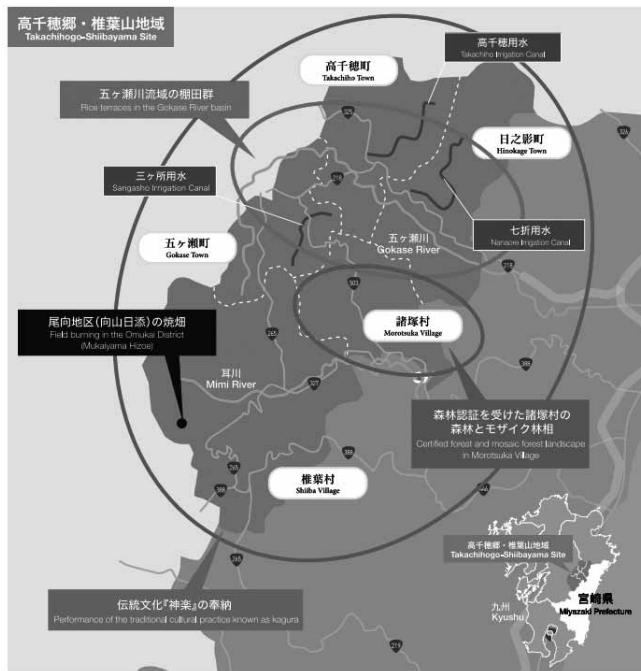


図1 世界農業遺産（GIAHS）高千穂郷・椎葉山地域 エリア・マップ¹²

GIAHSの「山間地農林業複合システム」の一つとして挙げられているのが、「ひとつづくり」であり、次世代を担う人材育成の一端を担っているのが、五ヶ瀬中等教育学校である。なお、2015年にGIAHS（図1を参照）に認定されるより前から、上記3町2村はフォレストピア宮崎構想のモデル圏域（1987認定）となっており、「すこやかの森」「学びの森」「体験の森」の3つの森林ゾーンからなる「人間性回復の森林」として整備が進められてきていた。先述したように五ヶ瀬中等教育学校は、「学びの森」の中核に位置し、「地域協働推進事業」の指定校となるまでに幾度となく文部科学省の研究開発学校に指定され、2014年にはスーパーグローバルハイスクール（以下、SGH）に指定されるなど、先進的な教育活動を展開してきた学校である。

五ヶ瀬中等教育学校は、「地域協働推進事業」にて【グローカル型】に分類され、SGHの後継事業として、当事業に応募している。当事業開始前から協働関係が構築されていたことが推察される。当事業においてその関係性に変化があったのか、指定期間である3年を終えての継続状態を含め、ヒアリングを行った（資料1・2を参照）。また、「地域協働推進事業」の目的の一つに、地域と協働でのカリキュラム開発が掲げられており、カリキュラム開発に関する事項もヒアリング項目に含んでいる。なお、本研究では、協働でのカリキュラム開発に関しては研究目的から逸れるため取り扱わないが、別稿にて検討したい。

また、先述したように「地域協働推進事業」では、コンソーシアムの設置が申請段階で必要とされている。この事業で五ヶ瀬中等教育学校に設置されたコンソーシアムは、フォレストピア構想及びGIAHSを基盤として構築された。コンソーシアムの構成は、GIAHS協議会人材育成プロジェクトチームより五町村の教育委員会職員各1名、NPO法人五ヶ瀬自然学校理事長、五ヶ瀬自然エネルギー社中の代表、宮崎大学の教員1名、高千穂高校の校長の9名であった。それに加え、海外交流アドバイザーとしてNPO法人グローカルアカデミーの代表や地域協働学習指導支援員として高千穂町役場から1名が関わっている。

4 分析

（1）SCAT分析フォームを用いたコーディング

SCATを用いてヒアリング調査を分析していくにあたり、学校関係者から得られたヒアリング内容を238に、コンソーシアム関係者から得られたヒアリング内容を387に分割した。本研究では、紙幅の関係上すべての分析表を示すことはかなわないが、分析過程の様子が分かるようSCATの表を抜粋して表1（学校関係者から得られたヒアリング内容分析）と表2（コンソーシアム関係者から得られたヒアリング内容分析）として示す。分析から得られたストーリー・ラインおよび理論記述について以下に述べる。なお、ストーリー・ラインの文章中のカギ括弧内の語句は、「〈4〉テーマ・構成概念」であり、理論記述の文章中のカギ括弧内の語句は、ストーリー・ラインの語句を用いている。

表1 SCATによる学校関係者から得られたヒアリング内容分析（一部抜粋）

番号	発話者	テクスト	<1>テクスト中の注目すべき語句	<2>テクスト中の語句の言いかえ	<3>左を説明するようなテクスト外の概念	<4>テーマ・構成概念(前後や全体の文脈を考慮して)	<5>疑問・課題
1	大西	はい。ではですね早速なんんですけど、ちょっと質問項目12項目ある中の一番上のところから、応募の経緯といいますか、を含めて、この五ヶ瀬中等教育学校のあの背景のことところです。そのあたりを伺わせてもらいたいなと思ってまして、多分SGHですねスーパー・グローバル・ハイスクールもされてきてると思うんですけど、そこが多分、スーパー・グローバル・ハイスクール事業が終わるって新しくこの事業が募集だったと思うんですけど、その募集の経緯とかっていう覚えてらっしゃるというか、残ってる範囲内で教えていただきたいなと思ってまして。これは引き継ぎみたいな感じだったんですか。	応募の経緯 スーパー・グローバル ハイスクール 引き継ぎ	応募の経緯/SGHからの引き継ぎ	応募の動機/事業の継承	事業を始める動機、 その経緯/SGHからの 引き継ぎ/事業継承の手続き	
2	担当1	えっと、私がちょうど赴任してきたのが、このSGHの最終年度で、そのタイミングでこの研究調査部というのがメインで、事業取扱う事務局になってるんですけども、SGHの事業指定が終わるということで次年度以降どうするかっていうのを考えていたときに、改めてですね、あの、本校の総合的な学習、なし探求の時間の学びとはどうあるべきかっていうことを考え直そうと。ということで、教育課題プロジェクトっていうプロジェクトメンバーが組まれまして、このメンバーは基本的にもう調査部とは関係のない方々、校務分掌を超えたメンバーが集まって、1年間かけてですね、どのような学びをしていくかを考えたと。その中で、改めて本校としては、やっぱり、野性味っていうキーワードが大事、重要なことだと。これはもう設立当初の理念として残っている言葉で、さらにはSGH時期においてはグローバルリーダーっていうのをキーワードに育成すべき生徒像として、入れてたんですけど、やはりSGHを5年間やってみて、リーダーというよりは、どちらかと引つづいてきたらみんなをまとめていくというか、社会の中の中心は中心なんだけれども、共同ないし調和などたり、共感をしながら、皆をまとめていくような地球市民を育てていく、育成するのがやはり本校の学びであるを目指すべき像じゃないかというじて、事業を地域協働事業の型においては、野性味にあふれる地球市民と、最終的にこの教育課題プロジェクトや研究調査を設定して、次年度以降、改めてプログラム見直していくこと、というタイミングでの今回の事業だったので、本校の目標すべきところと、この地域協働事業を合致していくのが、正直なところです。	研究調査部 教育課題プロジェクト 校務分掌を超えたメンバ ー 1年間 野性味 地球市民 野性味にあふれる地 球市民 合致 共同ないし調和 見直し	SGH最終年度/プロジェクト/野性味あ ふれる地球市民/目 標が合致/改善	プロジェクトの最終 年度/育成を目指す 子ども像/目標の一 致/ PDCAサイクルの実現	分掌を超えた学校内 協働/基盤となる事 業/育成目標/事業の 継承と改善/学校の 目標と一致	地球市民に「野性 味」はなぜ重要と考 えられるか G型学校の教育目標 達成に必要なものか
3	大西	なるほどなるほど。野性味あふれる地球市民のところは基本的にそこが目標になるような感じですかね？そこを目指して子供たちを育てるときに地域の方々と一緒にになってっていう印象ですか。この野性味あふれるところのあたりは、もう地域の方々も、その目標は大体理解されてるような感じですかね？元々のスタート段階で。	野性味あふれる地 球市民/地域の方々/目 標は大体理解 スタート段階	育成を目指す子ど も像/地域住民地域関 係者/学校外関係者 目標の相互理解 開始	育成目標 学校外関 係者 目標の共有 開始段階	育成目標の継承/地 域との協働/目標の 共有	
4	担当1	そうですね、あの本校が設立当初からそのヤマメの釣れる東大生を育成するっていうキャッチコピーというかフレーズで。	設立当初 ヤマメの 釣れる東大生を育成	設立当初 当時から 育成目標が変わら ない	開始時 育成目標の 共通 無変化	学校設立当時 一貫した育成目標	
5	大西	ええ。					
6	担当1	で、設立されててるので五ヶ瀬町民の方はそのイメージが結構根強くまだ残ってるのかなあと。なのでやっぱ学びの森、本校のことを呼んでいただなんんですけど、学びに森の生徒たちは結構優秀だとか、質っていうイメージを持ってる方もいらっしゃって、そこでヤマメっていうのを繋ぎ合わせてやっているので、野性味っていうのはある程度理解いただいているんじゃないかなっていう。	五ヶ瀬町民 学びの森 イメージが結構 根強く 学びの森 優秀 野性味っていうのは ある程度ご理解 ヤマメ	地域住民 五ヶ瀬中 等教育学校の呼称 質 ワイルドさ 理解	学校外関係者 学校のイメージ 能力 共通理解	学校内外関係者の共 通理解 野性と知性 の共存	旧来の町づくりに、 なぜ五ヶ瀬町民は積 極的に参加したか、 旗手は誰か/何か
7	大西	なるほど。そこはもうあの一致して同じ方向を向けてるような状態だったってことですね。結構あれですよね、世界農業遺産とかのとどかファーモントピア構想ぐらいのところから結構長いお付き合いがあるような何か地域なのかなあとと思ってるんですけど、それは、そういう地域で間違ってないですか。	同じ方向 世界農業 遺産 ファーモント ピア構想 長いお付き 合い	同方向 目標の一 致 構想 遺産 長期の関係 地域	同方向 目標の一 致 構想 遺産 長期の関係 学校外	共通理解 同じ方向 関係の維持	長年の関係 地域特性
8	担当1	はい。おっしゃる通りです。				同意	
9	大西	ああ、そうなんですね。その辺あたりは今の二つ目の質問に関わりますけど、あれですよね。この事業の実施というか、準備段階はもう本当にSGHに切れて1年間準備っていうかそのタイミングからもう手を擧げるのを考えてっていう感じですかね。	準備段階 SGH 手を擧げる	前段階 プロジェクト 立候補	事業の準備・整備段階 積極的な参加	切れ目がないプロ ジェクトの実施	
10	担当1	終わる段階で。	終わる段階	終了段階	立候補の段階	終了段階	

表2 SCATによるコンソーシアム関係者から得られたヒアリング内容分析（一部抜粋）

番号	発話者	テクスト	〈1〉テクスト中の注目すべき語句	〈2〉テクスト中の語句の言いかえ	〈3〉左を説明するようなテクスト外の概念	〈4〉テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して）	〈5〉疑問・課題
1	大西	担当さんの方はずっと結構最初の頃から関わって来てくださってると？	最初の頃/関わって来て	当初・初め/関与・支援・関係	いつから関わりを構築したのかの経緯の確認	関係性構築までの経緯の質問	
2	担当	私が関わり始めた経緯を説明しますと、この地域の世界農業遺産と認定されてるんですけど。2015年の12月に。	関わり始めた/経緯/地域/世界農業遺産/2015年	関与・関係/きっかけ/流れ/五町村/ジアス	地域事業への参画を発端とする関与から	「世界農業遺産」認定を目指す 地域事業を契機とする関与	
3	担当	認定されてるんですね。認定するかしないか。審査が最終審査がFAOのローマでイタリアのローマであったんですけど、話聞かれています？	認定/ローマ	指定	地域の伝統的な農業や文化、土地景観の保全と持続的な利用を目指す「世界農業遺産」認定に向けて	「世界農業遺産」認定を目指す 地域事業を契機とする関与	
4	大西	そこは聞いてないですね。					
5	担当	ローマであったんですね。これ国連の国連食糧農業機関の本部でプレゼンをするってあって、宮崎県知事と5ヶ所中等の生徒1人。2人でプレゼンしようと。英語も英語喋れるのうちの知事は。英語で、こっちのもう1人、ミヤザキマユカさんっていう生徒さんだったんですけど、この人をどう指導しようかっていうときにちょっと軽い指導とかが最初のきっかけですかね。	ローマ/プレゼン/宮崎県知事/5ヶ所中等/生徒/英語/指導/きっかけ	発表会/学校/経緯・最初・発端	世界農業遺産認定に向けた取組み	「世界農業遺産」認定を目指す 地域事業を契機とする関与	
6	大西	あーなるほど。そこから中等教育学校との関係ができる。	中等教育学校/関係ができる	繋がり	関係ができるきっかけ	「世界農業遺産」認定を目指す 地域事業を契機とする関与	
7	担当	そうですね。農業遺産の申請自体を担当してたので、その審査の際に中等も構成要素に入ってきたので世界農業遺産。それ調査を行ったりとか、ガッツリ入るようになったのは、そのミヤザキマユカさんの指導とかプレゼンで。ミヤザキマユカさんと校長先生連れて一緒にローマに行ったんですけど。2015年の12月から。2015年からですね。申請はその年から始まつたんで。関わるようになつてしまつて、んで認定されまつたってなつて。当時、中等はまだ。SGH、スーパーローバルハイスクールの事業を5年間ガッツリ組んでやられたんで。あまりですね、新しい事業やるっていうところもなかったんですね。んで、1年・2年ぐらいいはそのままだったんですね。	農業遺産の申請自体を担当/中等も構成要素/世界農業遺産/ガッツリ入るようになった/指導とかプレゼン/ローマ/2015年/関わるようになつてしまつて、んで認定されまつたってなつて。SGH、スーパーローバルハイスクールの事業を5年間/	行政の担当者/深い関与/地域連携事業	世界農業遺産認定に向けた取組み	「世界農業遺産」認定を目指す 地域事業を契機とする関与	
8	担当	そこに高千穂高校って普通の公立高校があるんですけど、ちょっとジアスを取り入れようということで、世界農業遺産を取り入れようっていうことで、事業を2016年ぐらいから、SGHの終わりの4年目5年目ぐらいになってから次の事業をどうしようかっていう風になつて、当時の担当してた先生から、ジアスを軸に、世界農業遺産ってジアスって、英語の頭文字をとっていますけど、ジアスを軸にしたもので作り、作れないかってことで相談があったのが最初ですね。	SGHの終わりの4年目5年目ぐらいに/次の事業をどうしようか/相談があつたのが最初	担当教員/打診・お願い・要望/当初・当時	学校教員から新たな取組みへの協力の打診	協働関係継続に向けた文科省地域連携事業への打診	
9	大西	なるほど。					
10	担当	そこからかなりプログラムの中身を考えましたし、連携の体制を考え、事業にどう入っていくかってのもこれと一緒に考えた。	プログラムの中身/連携の体制/どう入っていくか/一緒に	取組み・内容/関わり方・関与の仕方	事業内容の検討・事業体制の検討・連携体制の構築・連携体制に関する相談	事業内容や協働体制の構築に向けた会議	具体的なカリキュラム開発の方法とは？
11	大西	なるほど、そうだったんですね。					
12	担当	そういう経緯ですね。	経緯	きっかけ	関係ができるきっかけと経緯	協働関係構築の経緯	

(2) ストーリー・ライン

1) 学校関係者のヒアリング調査のストーリー・ライン

ここでは、SCATによる学校関係者のヒアリング内容分析から導き出されたストーリー・ラインについて示す。

「SGHからの引継ぎ」「事業継承の手続き」を含め、「学校の目指す場所と事業目標の一致」が「事業を始める動機、その経緯」であった。また、引継ぎ時の体制として、「分掌を超えた学校内協働」があった。従来の「基盤となる事業」から「育成目標」を継承し、「事業の継承と改善」がなされた。「地域との協働」における「目標の共有」に関して「学校設立当時」から「野性と知性の共存」という「一貫した育成目標」があり、「学校内外関係者の共通理解」が図られていた。次に「長年の関係」が五ヶ瀬町の「地域特性」であると「同意」した。

前事業からの「切れ目のないプロジェクトの実施」のために「終了段階」で応募した。前「プロジェクトの実施主体」は「管理者の意向」と「その他教員の意向」で選定され、彼らを含めた「学校全体の協議」により「継承作業」が進行された。「人員の数的減少とプロジェクト遂行への支障の関連の薄さへの言及」があり、「複数人によるプロジェクト担当」などの工夫をした。なお、初期の「運営主体」は「初任とベテランの教員で構成」された。ただし、事業の「初期構想」を練った「運営主体」は「単年度解散」し研究調査部に引き継がれている。

「運営主体」は「科目計画の立案とコーディネーター業務の兼務」したが「科目の運営とその窓口は別離」していた。「継続された体制/方針」で行われ「構成員の数的変化」がある。「継承に伴う負担感」は少なくその要因として「前事業からの継承」したもののが多かったことが挙げられる。また、「個々人の人脈を基盤とした外部との関係の継続」もその要因の1つである。「関係性の継承・新規開拓」も実現されていた。ただし「評価のゼロベースからの構築/評価の手法・観点の確立」は負担であった。

「引継ぎ前後の変化」は「学校側から提案する事業」から「学校事業への理解を元にした外からの声掛け」へと変化した。また、「評価項目の変更点」については「評価方法の改善の余地」を指摘し「外部機関への質・量的評価方法の外注」と「既存の評価モデルを基にした独自の評価モデルの作成」を行った。子どもと「自己評価・省察」を「同時並行」で行いながら「本質的な問への道のり・過程」を進む「ループリックの説明」がされた。「評価項目の継承内容」は「ほぼゼロベース」から作成された。「方法の問題」と「PDCAサイクルの非効率的な運用」が課題であった。ただし、今は「子どもの慣れ」が見られている。

「関係構築の留意点」は、「配慮」として「互恵性」に言及した。「ケースバイケース」「一方の利益となる状況の少なさ」「単方向の利益に関する懸念」があった。また、「学校からのアクション」に応じる地域住民は多く、「協議による互恵性の構築」がなされている。「教育に積極的な主体の存在」が地域にあり、「保護者」以外の「学校関係者以外のコアメンバー」が肯定された。「帰属と現住所の無関係」な子どもが多い。

「連絡経路の経時変化」と「連絡に係る子どもの裁量を尊重」という地域との協働における「子ども-地域間の連絡系統の確認と留意点の把握」が行われた。一方「子ども-地域間の連絡における学校の役割」は、「連絡時、連絡内容の報告」を受けることである。

「地域の利益」「地域住民の学校への関与の動機付け」として「世代間交流の実現」があった。次に「互恵性を構築する上での総論的ポイント」や「学校関係者の工夫」として、「学校設置当初からの地域との関わり」「責任の所在に関する学校側の配慮」「棲み分けの提案」があった。また、「地政学的条件の有利性」として、「教育者同士の関係」「関係構築における子どもの直接関与」「関係構築のための目標の共有」「子どもの『見える化』の効果」がある。「子どもの意思・意見の受容」がクリアファイルの作成という「動機付けの実効的な要素」として表出する。また「関係構築に係る別途事項」として「地域連携とキャリア形成の関連」と「個人の地域貢献への意欲の高さ」がある。

「教育内容の改変」の視点から「全プロジェクトからの継続・変更事項」と「地域とのコンタクトのタイミング」として「学習時間の確保」と「教員の働き方を考慮したプログラム改変」がある。また、「年度途中」が外部からの依頼のタイミングであり、「進行中のカリキュラムの圧迫の実態」があった。「事業に係る意思決定のタイミング」、事業を受託する「場の属性」は「頻繁」で「公私に渡るあらゆる場での連絡調整」が行われた。また、「業務量の増減」について「変更なし」であった。

「連絡ツールの発達に伴う連携事業の増加」もあり、「教員の教育課程外の事業参加」がある。「教員負担と熟意の折衝点」について「年度始めの職員・生徒との目標の共有」が教育への「強い『気持ち』を後押し」している。「教育内容の決定と承認系統」は「全学的意思決定への拘り」から「全学的なカリキュラム内容の検討」のもと行われた。

「事業完了後の状況」として、「事業運営と引継ぎ作業の重複」「予算と事業継続」がある。また、「事業の評価に関する協議」があり「スリム化・効率化の検討」がされた。更に「現プロジェクトの効果の確認」が行われ、「当事者意識の芽生え」「教育活動が地域との窓口」「協働意識の醸成」「評価の有効性の確認」「アクションベースの地域連携事業の促進」「実現可能なレベルの地域貢献の模索」が挙げられた。また、「教員の異動に伴う、学校の教育理念の共有」が課題である。

「事業と進路選択の関係」については「未検証」だが、「子どもの帰属意識のありか」となっていること、「地域課題の発見と解決への意欲が進路選択に影響」していること、もとより「五ヶ瀬の環境資源」が「入学動機」となっていることが示された。

2) コンソーシアム関係者のヒアリング調査のストーリー・ライン

ここでは、SCATによるコンソーシアム関係者のヒアリング内容分析から導き出されたストーリー・ラインについて示す。

「関係性構築までの経緯の質問」に対し、「協働関係構築の経緯」は、「『世界農業遺産』認定を目指す地域事業を契機とする関与」が発端であったとし、その後「学校主導」による「協働関係継続に向けた文科省地域連携事業への打診」を受け、「事業内容や協働体制の構築に向けた会議」の機会を持ってきた。「ヒアリング事前準備段階での継続的な関係機関との連携の様子に対する関心」や「発言内容への理解についての確認」を受けながら、体制として「核となる学校関係機関」であった協議会を「核となる学校関係機関として継続的に活用」した。「核となる学校関係機関の確認」と「体制づくりの困難さに対する感想」を受けながら、「学校関係機関としての設置者の関与」と「学校関係機関としての基礎自治体の周辺自治体の関与」があるとした。「学校関係機関の体制」として「学校関係機関のうちの中心となる部署」があり、「年2回の運営会議」を実施してきた。「継続的な連携先としての学校関係機関を核とした条件整備」が「継続的な関係構築のための工夫」である。

「担当者の位置付け」は「学校主導の提案実現のための体制づくりへの助言」を行う「コーディネーター」であり、「決定事項の周知の役割を担うコーディネーター」である。「コーディネーターの負担感」は、「適切な業務量」であった。

「協働体制の変更要因」「協働体制の変更の有無」は「継続的な協働体制」である。「事業終了後の継続状態」は、「継続的な協働関係」にあり、「学校の要望次第」で事業を行う関係性である。

「地域から見た学校と地域の協働の価値」は、「地元出身者の進学者の減少」という問題状況も踏まえ、「将来的な関係人口増加という期待」に表れ、「地域の期待に応える学校のあり方」として「豊かな『学びの土壤』を活用しようとする意識の重要性」が示された。

「地域の期待に応える学校になるための要素」は、「事業以外」にあるとし、「協働関係構築の肝となる教育目標の共有」が重要であると語った。地域は「協働関係構築の肝となる教育目標に対する教育資源の提供」を考えるとした。

「事業における目標」や「事業における目標達成の道筋」は「新型コロナウィルス感染症感染拡大による事業目標の断念」し、「代替目標への転換」を余儀なくされた。「予算区分上の明確な線引き」があった。「協働なくして実現できない教育活動」への「事業に対する学校・生徒の意志」が見られた。

「学校関係機関内での先導的役割の担い手」は「県主導の事業運営から県と地域の共同運営への転換」があったものの「継続的な取組みによる連携関係の土壤の醸成」ができた。「学校関係機関内の連絡頻度」は、「約2ヶ月ごと」であり、「会議種別ごとに異なる頻度」で実施されている。

「学校関係機関間の関係性」は「希薄」である。「学校による連携先の選定」が行われているからである。「会議日程調整」は「学校主導」で行われている。

「会議内容」は、「ワークショップによる事業内容の検討」であった。「会議方法の選定に対する感心」が示された。「学校による会議方法の選定」が行われ、「ワークショップによる事業内容の検討」が「協議会内のプロジェクトメンバー」で「複数回」あり、「形式的な会議」もあった。途中で「新型コロナウィルス感染症感染拡大による会議形式の変更」があった。中心に「核となる学校教員」がいたが、「異動による配置転換」のため県教委に勤めている。

「英語での国際交流」に参加するための「交流に向けた言語教育」の「指導への参加の確認とその内容」は「発表内容作成」であった。

「社会に開かれた教育課程の実現に向けた地域参画による教育内容開発」については、「共有された目標の達成に向けた応答」に留まり、「教育内容開発への関与の限定性」が見られる。

「学校と地域の協働による教員の多忙化への懸念」のため、「学校による先導」が必要であり、「学校主導による関係性の構築の重要性」が示された。「仲介者という学校関係機関の役割」を通して、「学校の業務の外部委託を可能とする支援」を行う。

「約1年前からの事業計画の作成相談」をし、「事業計画作成のための会議回数」は、「数回」であった。その後、「事業認定校となるための面接」に「別の学校関係機関」とともに参加した。その際、「調査対象地域の継続性への評価」を受けていた印象を抱いた。

「事業期間終了後における学校と事業関係団体との協働関係」や「事業期間終了後の学校関係機関間の関係性」は「一過性」のものである。「関係性継続のための共通事業の必要性」が見られる。

「事業期間内における修正点の共有時期の確認」をことあるごとに行い、「事業期間内における修正点の共有」がなされた。「事業期間内における修正手続き」は「事業期間内における修正は学校主導」で行われた。

「事業に対する大学教員の関与」については「事業に詳しい大学教員からの指導助言」があつた。

「事業を通しての生徒の成長」については、「仲介者としての学校関係機関の役割遂行と生徒の実態把握の非関連性」が見られた。

「協働関係の深化」が「新規事業への取組みによる協働関係の変化」であった。「協働関係の深化」については「学校と地域の共通認識」がある。特に、「協働関係深化としての相互の役割の把握と線引きの明確化」が図られたとする。「継続的な協働関係構築のために資する関係先への理解」が深まつた。

「今後の改善点や展望」については、「学校と地域の協働による地域人材の育成に対する成果検証の困難さ」をあげ、「調査対象地域への人材還元」がなされるのか、「県としての意向と地域としての意向の乖離」がある。

「地域目標の達成」をした「継続による成果として捉えている進学実績」を評価し、「少子化・過疎化による問題」解決への一助となること、引き続いての「地域目標の達成」が「今後の学校への課題」とした。

(3) 理論記述

1) 学校関係者のヒアリング調査の理論記述

ここでは、学校関係者のヒアリング調査の理論記述について示す。

- ・事業の応募理由には「学校の目指す場所と事業目標の一致」が求められる。
- ・「事業継承の手続き」は「分掌を超えた学校内協働」「個々人の人脈を基盤とした外部との関係の継続」で行われ、それにより「継承に伴う負担感」は少なくなり「関係性の継承・新規開拓」も行いやすくなる。
- ・「前プロジェクトからの継続」をするために協議は、「学校全体の協議」のもと行われ、「スリム化・効率化の検討」を行い、生徒の「学習時間の確保」や「教員の働き方を考慮したプログラム改変」ができることがある。
- ・「運営主体」は「科目計画の立案とコーディネーター業務の兼務」するが「科目の運営とその窓口は別離」させることで、「業務量の増減」について「変更なし」で進めることができる。
- ・「複数人によるプロジェクト担当」により「人員の数的減少とプロジェクト遂行への支障の関連の薄さ」が実現される。
- ・関係性の継続のためには、「学校内外関係者の共通理解」と「切れ目のないプロジェクトの実施」に向けた前プロジェクト「終了段階」での応募が求められる。
- ・「プロジェクトの」「構成員」は「管理者の意向」「その他教員の意向」で選定される。
- ・「継続された体制・方針」の下運営されれば、「構成員の数的変化」は大きな問題とならない。
- ・「全学的なカリキュラム内容の検討」の場では「教育内容の決定と承認」が行われる。
- ・「外部機関への質・量的評価方法の外注」「既存の評価モデルを基にした独自の評価モデルの作成」を行ったとしても「評価のゼロベースからの構築/評価の手法・観点の確立」は教員の負担となる。
- ・評価「方法の問題」と「PDCAサイクルの非効率的な運用」が課題として残ることがある。
- ・「関係構築の留意点」は「互恵性」にあり、「協議によ」って「互恵性の構築」が為される。
- ・「互恵性を構築する上での」「学校関係者の工夫」は「責任の所在に関する学校側の配慮」「棲み分けの提案」にある。

- ・学校と地域の関係構築には「関係構築における子どもの直接関与」「関係構築のための目標の共有」「子どもの『見える化』」が重要である。
- ・地域による学校活動の理解は「学校側から提案する事業」から「学校事業への理解を元にした外からの声掛け」へと変化をもたらす。
- ・「保護者」以外の「教育に積極的な主体の存在」が協働関係の構築に有利となる。
- ・「子どもー地域間の連絡」について学校が「連絡時、連絡内容の報告」を受けることで、「連絡に係る子どもの裁量を尊重」することができる。
- ・「地域住民の学校への関与の動機付け」として「世代間交流の実現」が挙げられる。
- ・地域住民の学校参加への「動機付けの実効的な要素」として「子どもの意思・意見の受容」が有効である。
- ・「年度途中」の外部からの依頼は「進行中のカリキュラムの圧迫の実態」を作り出すことにつながる。
- ・「事業に係る意思決定」は「頻繁」に「あらゆる場での連絡調整」を行うことが有効である。
- ・「連絡ツールの発達に伴う連携事業の増加」は「教員の教育課程外の事業参加」につながる。
- ・「年度始めの職員・生徒との目標の共有」は教員の教育への「強い『気持ち』を後押し」することがある。
- ・「現プロジェクトの効果」として「当事者意識の芽生え」「教育活動が地域との窓口」「協働意識の醸成」「評価の有効性の確認」「アクションベースの地域連携事業の促進」「実現可能なレベルの地域貢献の模索」が挙げられる。
- ・課題として「教員の異動に伴う、学校の教育理念の共有」や「事業と進路選択の関係」について「未検証」な点が挙げられる。

2) コンソーシアム関係者のヒアリング調査の理論記述

ここでは、コンソーシアム関係者のヒアリング調査の理論記述について示す。

- ・学校と地域の協働関係は、「地域事業を契機と」するなどの関係構築期に続いて、「協働関係継続に向けた文科省地域連携事業」などの「新規事業への取組みによ」って「協働関係の深化」がなされることがある。
- ・「継続による」「協働関係深化」として、「相互の役割の把握と線引き」が「明確」になることがある。
- ・「コーディネーター」は「関係先」を深く「理解」をしていることが求められる。
- ・協働関係を継続的なものとしていくために、「核となる学校関係機関」であった協議会を「継続的に活用」することが有効である。
- ・「会議日程」などの「事業計画の作成相談」を受けたり、「体制づくりへの助言」「決定事項の周知」を行ったり、「教育目標に対する」人・物・金・情報などの「教育資源の提供」を行う役割を担うのは「コーディネーター」である。
- ・学校と地域の協働による「学校関係機関」のうち、一般行政組織は、「仲介者」という「役割」を担うことができる。それにより、「学校」が「業務を外部委託」することができ、学校にとっての「支援」となる。

- ・地域は、「学校と地域の協働による教員の多忙化」を「懸念」しているため、「学校主導による関係性の構築」が「重要」である。
- ・協働関係を構築する「核となる学校教員」が必要となる。
- ・「地域から見た学校と地域の協働の価値」は、「地元出身者の進学者の減少」という問題状況も踏まえ、「将来的な関係人口増加」への「期待」から、「豊かな『学びの土壤』を活用しようとする意識」を持って外に出ることにある。
- ・「教育目標の共有」を行うことで「地域の期待に応える学校になる」ことができる。
- ・「社会に開かれた教育課程の実現に向けた地域参画による教育内容開発」については、地域は、「目標の達成に向けた応答」を行う立場であり、「教育内容開発への関与」は「限定」的である。
- ・学校と地域の協働に対する評価は、「進学実績」に見られる一方で、「調査対象地域への人材還元」がなされるのかという「地域人材の育成に対する成果検証の困難さ」が「今後の」「課題」である。
- ・「地域人材の育成」に対しては、「県としての意向と地域としての意向の乖離」がある可能性がある。
- ・学校と地域の協働によって「協働なくして実現できない教育活動」が実施できる。
- ・「学校と事業関係団体との協働関係」や「学校関係機関間の関係性」は「事業期間終了後」に解消される「一過性」のものである。「関係性継続のための共通事業」が「必要」である可能性がある。

5 考 察

以上のストーリー・ライン及び理論記述を本研究の問い合わせに照らし合わせると以下のことが考察される。

第一に、教育意思決定の中心的な担い手は学校である。第二に、コーディネートを行うのは、コンソーシアム側の、教育目標の実現に向け、人・物・金・情報などの教育資源の提供を行う一般行政担当者である。学校では、校長によって指名された、或いは自発的に手を挙げた研究調査部の構成員が窓口となっている。全体として、教育に関する責任は学校が負い、その連絡調整を行うのが一般行政担当者という位置づけである。第三に、信頼関係の構築は、皆が学校の提案する「教育目標」を共有し、協議の上で「互恵性」を志向することが重要である。特に、コンソーシアム側は地域の要望を学校に伝えるだけでは「教員の多忙化」になること「懸念」しており、お互いのできることできないことの「棲み分け」を意識して行っている。全体として、協議の上で連携相手のことを慮り全体の利益となるように動くことが、信頼関係の構築に繋がる。第四に、協働関係の確立・維持につながる要素として、プロジェクト構成員の間で「身近な子どものために」という目標が共有されること、「教員の負担となるような取組を極力排除すること」「複数人で事業に関わる等、業務の引継ぎができるような工夫をすること」が挙げられる。今回は第三にも分類したが、「教育意思決定は学校」「コーディネートは一般行政職」と明確な役割分担を行うこと、及び「互恵性」も協働関係の確立・維持に関して重要な要素と考えられる。

6 おわりに

本研究は、地域と学校の協働の在り方について、「地域協働推進事業」での取り組みを手掛かりに、今後の協働関係の構築及び協働関係の維持に対する知見を得ることを目的としたものであった。ヒアリング調査の結果から、協働関係の構築と維持のため、五ヶ瀬中等教育学校及びコンソーシアム関係者の以下の取組が有効であることが推察された。

- ① 教育意思決定は学校が行うこと
- ② コーディネートはコンソーシアム側の一般行政職の担当者が担うこと
- ③ 信頼関係構築のために皆の互恵性を志向し、お互いをリスペクトした業務の棲み分けを行うこと
- ④ 互恵性を志向し、「身近な子供のために」という目標を共有すること。その際、教員の負担とならないよう留意すること

本研究によって明らかになった知見を、先行研究での主張との比較から示すと、

- (a) 専門的な人材の配置ではなく、一般行政に「仲介者」としての役割を求め、学校業務の「外部委託」をする際に、「互恵性」を志向することが有効であること
- (b) 市民に意識の向上を求めず、学校が「子どもの意思・意見」や「豊かな「学びの土壌」を活用しようとする意識」を示すことで、地域課題の解決への期待を持たせることが重要であること
- (c) 学校と地域の協働体制については、協働先との体制づくりよりも学校内の体制づくりが重要であり、教員の役割として「科目計画の立案とコーディネーター業務の兼務」するが「科目の運営とその窓口は別離」させるなど教員の負担となるような取組を極力排除するような体制づくりが求められること

が挙げられよう。

また、庵原（2022）の主張する(2)スピード感のある予算配分、(3)各地区間をつなぐ役割を一般行政が果たすことが協働関係を構築・維持していく上で有効であることが示唆された。一方で、(1)市民との協働については、教育意思決定を学校が担うため、行政の役割ではなく学校の役割であると言えよう。

次に今後の課題について述べたい。まず、本研究の射程は「関係の構築及び維持」に関する研究であり、そこで地域との協働について長年の実績と経験のある五ヶ瀬中等教育学校に着目した。今後は、地域との信頼関係が成り立つ過渡期の研究を丁寧に行う必要がある。また、本事例では学校も地域資源を活用したいという姿勢があり、地域も学校のために何かしたいという意識が強い事例であった。しかし、全ての学校や地域にそのような意識が根付いているとは言い難い。今後は、いかにして両者が協働の姿勢を持つかという観点からの研究が必要だと思われる。さらに、本事業の成果については卒業後の追跡調査など検証が必要である。また、本事例は、後期中等教育段階を対象とするものであったが、設置者と基礎自治体が同一の小・中学校と、それらの異なる高等学校において地域との協働関係の在り方に差異はあるのかの検証も必要となろう。

7 参考文献

- ・庵原春菜 (2022) 「学校を核とした地域との協働政策における地方行政の役割—島根県A市を事例として—」『地域連携教育研究』第7号、95-107頁。
- ・池田幸應 (2016) 「地域における大学間連携教育推進による人材育成—石川県における大学コンソーシアムを事例として—」『日本地域政策研究』第17号、4-11頁。
- ・稻生信男 (2010) 『協働の行政学—公共領域の組織過程論—』勁草書房、48頁。
- ・稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聰・吉野諒三編 (2011) 『ソーシャル・キャピタルのフロンティア—その到達点と可能性—』ミネルヴァ書房。
- ・岩永定 (2005) 「学校と家庭・地域の連携の現状と課題」『日本教育経営学会紀要』第47号、166-169頁。
- ・岩永定 (2011) 「分権改革下におけるコミュニティ・スクールの特徴の変容」『日本教育行政学会年報』、日本教育行政学会、第37巻、38-54頁。
- ・大谷尚 (2019) 『質的研究の考え方 研究方法論からSCATによる分析まで』名古屋大学出版会。
- ・大林正史 (2014) 「学校と地域の関係を問い合わせ—学校運営協議会に関する研究の検討を中心に—」『日本学習社会学会年報』第10号、42-45頁。
- ・梶間みどり (1998) 「中等教育改革における『中高一貫教育』と『中高連携教育』の意義と課題：『特色ある学校』づくりと『効果的な学校』の視点」『日本教育経営学会紀要』第40号、109-121頁。
- ・勝野正章 (2022) 「子どもの権利保障と学校教育」『学術の動向』27巻6号、33-35頁。
- ・纒纒仁志 (2013) 「学校と地域との協働推進事業—活力ある学校と地域との連携をめざして—」『日本学習社会学会年報』第9号、30-32頁。
- ・五ヶ瀬中等教育学校HP (<http://gokase-h.com>) (最終閲覧日：2022年12月13日)
- ・下條満代 (2020) 「教育課題解決のためのコミュニティ・スクールの現状と課題—地域コミュニティにおける教育資源の活用可能性—」『Journal of Inclusive Education』8巻、67-81頁。
- ・高千穂郷・椎葉山地域世界農業遺産コンセプトブック (https://takachihogo-shiibayama-giahs.com/wp-content/themes/original/pdf/GIAHS-Takachihogo-Shiibayama_Pamphlet.pdf) (最終閲覧日：2022年12月13日)
- ・丹間康二 (2010) 「コプロダクション論に基づく『協働』概念の内実化—学校統廃合をめぐる住民と行政の関係性に着目して—」『日本社会教育学会紀要』第46巻、51-60頁。
- ・丹間康仁 (2015) 『学習と協働—学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程—』東洋館出版。
- ・長谷夏哉・斎尾直子 (2009) 「小規模小学校における特色ある学校運営を通した地域づくり活動への展開と課題—全国の小規模特認校制度を活用した学校運営事例を対象として—」『日本建築学会計画系論文集』第74巻第642号、1751-1758頁。
- ・葉養正明 (2008) 「学校の自立と地域の学校支援、学校と共同との『間』」『教育制度学研究』15号、27-28頁。
- ・樋田大二郎 (2021) 「高校魅力化の展開の事例研究—島根県立吉賀高等学校の試行錯誤と問い合わせに着目して—」『地域人材育成研究』第5号、70-94頁。
- ・山川充夫 (2010) 「協働型まちづくりの展開—福島市を事例として—」『地域経済学研究』第21号、37-47頁。

資料1：学校への質問項目

- 1 本事業への応募理由は何か。
- 2 本事業の実施に向けて、校内でいつ頃、どのような場で話し合いがもたれたか。
- 3 事業応募当初の協働体制と現在の協働体制に変化はあるか。
- 4 (協働体制に変化がない場合) どのような協働体制で進められているか。
- 5 (協働体制に変化がある場合) どのような体制がどのような理由で変更されていったのか。
現在、どのような体制で進められているか。
- 6 協働体制を整えていく際に留意したことなどはどのような点か。
- 7 地域の方とどのようにカリキュラムを開発したか。
- 8 カリキュラム開発はどのくらいの頻度での話し合いが持たれたか。
- 9 目標設定はどのようなところをポイントにしたか。
- 10 カリキュラムの実施にあたって、連携はどのように図られたか。
- 11 3年間の間に各年度でカリキュラムの修正点はどのようなところにあるか。
- 12 次年度に向けてどのような体制が組まれているか。

資料2：コンソーシアムへの質問項目

- 1 本事業への応募の経緯は。
- 2 本事業の実施に向けて、学校側といつ頃、どのような場で話し合いがもたれたか。
- 3 事業応募当初の協働体制と現在の協働体制に変化はあるか。
- 4 (協働体制に変化がない場合) どのような協働体制で進められているか。
- 5 (協働体制に変化がある場合) どのような体制がどのような理由で変更されていったのか。
現在はどのような体制で進められているか。
- 6 協働体制を整えていく際に留意したことなどはどのような点か。
- 7 カリキュラムの開発のイニシアティブはどちらが有しているか。
- 8 カリキュラム開発はどのくらいの頻度での話し合いが持たれたか。
- 9 目標設定はどのようなところをポイントにしたか。
- 10 カリキュラムの実施にあたって、連携はどのように図られたか。
- 11 3年間の間に各年度でカリキュラムの修正点はどのようなところにあるか。
- 12 次年度に向けてどのような体制が組まれているか。

注

- 1 丹間康二 (2010) 「コプロダクション論に基づく『協働』概念の内実化—学校統廃合をめぐる住民と行政の関係性に着目して—」『日本社会教育学会紀要』第46巻、51頁。
- 2 稲生信男 (2010) 『協働の行政学—公共領域の組織過程論—』勁草書房、48頁。
- 3 丹間、前掲論文、54頁。
- 4 葉養正明 (2008) 「学校の自立と地域の学校支援、学校と共同との『間』」『教育制度学研究』15号、27-28頁。
- 5 岩永定 (2005) 「学校と家庭・地域の連携の現状と課題」『日本教育経営学会紀要』第47号、166-169頁。
- 6 各書誌情報は参考文献リストを参照。
- 7 丹間、前掲論文、52頁。
- 8 例えば、山川充夫 (2010) 「協働型まちづくりの展開—福島市を事例として—」『地域経済学研究』第21号、37-47頁、纒纒仁志 (2013) 「学校と地域との協働推進事業—活力ある学校と地域との連携をめざして—」『日本学習社会学会年報』第9号、30-32頁、下條満代 (2020) 「教育課題解決のためのコミュニティ・スクールの現状と課題—地域コミュニティにおける教育資源の活用可能性—」『Journal of Inclusive Education』8巻、67-81頁など。
- 9 麻原春菜 (2022) 「学校を核とした地域との協働政策における地方行政の役割—島根県A市を事例として—」『地域連携教育研究』第7号、95-107頁。
- 10 本研究は、ヒアリング調査の被調査者に対し、人権の保護や法令等の遵守の観点から、以下の配慮を行いつつ、調査を進めた。研究目的及び研究計画については、依頼段階で文部科学省『地域との協働による高等学校教育改革推進事業の調査研究』であること及びその内容について説明を行った。情報収集方法については事前に質問内容を送付し、それに基づいた半構造化面接を行うと説明している。情報の取り扱いについては、文部科学省に実施報告書を提出し、論文として公刊することを目的とする旨を伝えている。なお、本稿は被対象者らに原稿のデータを送付し、公刊の同意を得ている。
- 11 大谷尚 (2019) 『質的研究の考え方 研究方法論からSCATによる分析まで』名古屋大学出版会。
- 12 高千穂郷・椎葉山地域 世界農業遺産コンセプトブック (https://takachihogo-shiibayama-giahs.com/wp-content/themes/original/pdf/GIAHS-Takachihogo-Shiibayama_Pamphlet.pdf) より転載 (最終閲覧日：2022年12月13日)

《研究論文》

「健康」「教育」をめぐるグローバル・ガバナンスの現状と課題

— EFA以降のWHO、UNICEF、UNESCOの取り組みに着目して —

島根大学 小早川 優 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

Current Status and Issues of Global Governance Concerning “Health” and “Education”:
Focusing on the efforts of WHO, UNICEF, and UNESCO after EFA

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 summarize how international organizations have positioned “health” and “education”, how international initiatives have been developed, and to consider the current status and challenges of governance in both fields. Coupled with the COVID-19 pandemic, schools are questioning how and to what extent they can ensure children’s right to education and learning, and their right to health. In today’s world where the boundaries between “health” and “education” are ambiguous and overlap, it is necessary to reconsider the aspects of governance regarding “education” and “health” as a framework for considering how to guarantee children’s education, health and welfare. Therefore, this paper focuses on WHO as a major actor in global governance in the health domain, and UNESCO and UNICEF as major actors in global governance in the education domain, and how each organization has been involved in initiatives in the health and education domain. Furthermore, we will organize and examine how each institution has formed its efforts in the health and education field while having what kind of relationship and relevance. In this

paper, governance in the health domain is referred to as “health governance”, and governance in the education domain as “educational governance”. In addition, there are various areas to deal with governance, but this paper focuses on the global area, that is, global governance. As a result of the analysis of this research, the following can be pointed out.

Firstly, it can be pointed out that the activities of the three institutions reflect their respective roles under their respective positions and ideals. WHO believes that other organizations are needed to address health and medicine, while UNICEF and UNESCO, as UN affiliates, focus on children and education. UNESCO is an institution with a certain degree of financial independence as it operates with its own financial resources.

Secondly, although the FRESH framework has been presented by the WHO, it is difficult to say that the FRESH philosophy is functioning as global governance to achieve realistic goals. Although FRESH is trying to establish collaboration with other institutions as a new form of governance, FRESH's evaluation framework is not sufficient, and no indicators have been established to measure whether FRESH's efforts are being effectively implemented.

Thirdly, the relationship between WHO, UNICEF and UNESCO through FRESH on health and schooling reveals the reality of cooperation and partnership among international institutions in global governance. While the issue of how to perceive “health” and “school education” within the broad framework of global governance is once again being questioned, the formation of global governance that integrates health and education through three institutions is still in the process of development.

As different institutions and organizations work together, it is important to consider how global governance realities affect individual global governance and how they affect the formulation and implementation of national governance policies. We should consider this in more detail.

1 課題設定

本稿の目的は国際機関が「健康」と「教育」をどのように位置づけ、国際的な取り組みを展開してきたのかについて整理し、両領域にまたがるガバナンスの現状と課題について考察することである。なお、本稿において「グローバル・ガバナンス」とは、「特定の領域に対し、国家的・非国家的アクターが国家（ガバメント）を横断して国際的に影響力を行使する諸相」を指すものとして用いる。

これまで、学校教育をめぐっては教育分野と保健分野との連携のあり方がしばしば議論の俎上にあがっており、コロナ禍においてはその連携の必要性がより強調されつつある。学校は教育活動のみならず、子どもの発達を支える活動が行われており、教育活動を円滑に進める上での発達支援は不可欠なものとなっている。また、コロナ禍以前より貧困等に代表されるさまざまな困難を抱える子どもに対するアプローチがあらゆる分野で検討・実施されており、「教育」と「健康」の両者を一体的に捉えることが重要となっている。これは、日本のみならず、グローバルなレベルでの課題であることがコロナ禍によってより浮き彫りとなった。

そのような現状認識から、筆者らは昨年度、世界保健機関（以下、WHO）が中心となって進め

るHealth Promoting School（以下、HPS）の理論的枠組みについて、同機関が発行する報告書を中心検討した。HPSはWHO憲章の「健康権」の理念を反映した概念として示されており、「健康権」を保障する取り組みとして諸外国を中心に進められている。その中で、WHOが1990年代以降、「万人のための教育（Education for All、以下EFA）」とも関連性を持ちながら、学校を舞台とした健康増進の取り組みをしてきたことを整理した¹。1990年代以降、WHOをはじめとして、国際的に「健康」と「教育」に関わる取り組みは一定程度の関連性を持ちながら進められてきたといえる。しかしながら、「教育」と「健康」についてはそれぞれ独立したガバナンスとして捉えられる傾向にあり、両者を一体的なガバナンスとして捉えた研究は見当たらない。

そもそもガバナンスをめぐる研究は、グローバル化の進展等の変化から従来各種領域の統治の中心を担ってきたガバメントがその力を失ってきているとの認識から隆盛が始まった。多元的なアクターが当該領域の統治へ影響を与える状況に対し、「ガバメントからガバナンスへ」のスローガンのもと政治学・行政学領域において活発に行われるようになってきた²。とりわけグローバルな領域にまたがるガバナンスの議論は、冷戦終結後に登場した理論とされる³。

教育学及び教育行政学分野においても、1990年代以降にガバナンスの概念を取り入れる研究が増え、その名を冠した著書や論文は現在多様に見られる状況にある。この背景には、中央レベルにおいては文部（科学）省、地方レベルにおいては教育委員会が教育政策・行政を独占してきたという認識に基づく批判がある。それに対し、「自治体、住民、市民団体、NPOなど、教育サービス供給主体の多様化」を図り、「ネットワークとしてのガバナンス、すなわち教育ガバナンスの構築」を目指す必要性⁴が2000年代に入ってから指摘されるようになってきた。教育サービス供給主体の多様化は現在各所で進行している様子が見られるが、その主な焦点となっているのは当然のことながら子どもの教育・学習の権利保障・質保証である。一方で健康にかかる権利の保障をどの程度射程範囲として捉えてきたかは曖昧であり、必ずしも中心的な事項として教育ガバナンスに含まれてきたわけではない。加えて、本研究が射程としているのはグローバルな教育ガバナンスである。グローバルな教育ガバナンスは、世界人権宣言第26条に示された教育を受ける権利を理念、目的として共有し、国際連合の構成員である各国が基本アクターとなり、国連教育科学文化機関（以下、UNESCO）がその実施推進の中心として機能し始めたとされる⁵。EFAを契機とし、近年ではSDGsの文脈から議論される様子が見られるものの、「教育」と「健康」を一体的に捉えてのガバナンスの在り方に必ずしも大きく焦点が当てられているわけではない。

一方で、保健ガバナンスにおいても教育を受ける権利の保障を必ずしも中心的事項に据えてきたわけではない。保健医療の問題を考えるとき、学校や教育を含めた様々な領域、水準と複雑に絡み合っているとの認識はしばしばなされる⁶ものの、それらのガバナンスは健康を達成するという目的から教育の位置づけがなされている。これは次節で確認するような健康をめぐるグローバルなガバナンスの領域においても同様といえる。すなわち、教育ガバナンス及び保健ガバナンスは、それぞれ「教育」「健康」を一体的に捉えるのではなく、あくまで個別の領域として捉えている。その上で、教育－健康領域の横断や連携をいかに進めていくかという観点から、既存の教育ガバナンス／保健ガバナンス研究は展開されてきていると言える。

先述の通り、コロナ禍も相まって、今学校教育は子どもの教育・学習にかかる権利の保障に留まらず、子どもの健康にかかる権利をどのように保障するか、またはどこまで保障できるのかが

問われている。「健康」と「教育」をめぐる境界線が曖昧となって重なりあう現在、子どもの教育、健康、ウェルビーイングの保障のあり方を検討するための枠組みとして「教育」と「健康」を捉えるガバナンスとはどのようなものか、改めて問う必要があろう。加えて、今般のコロナ禍が浮き彫りにしたように、「健康」「教育」は一国の中に留まることのないアジェンダである。まさに「一国に留まらない問題を解決するために、国境を越えた公共財を提供する制度枠組みおよび政治システム」⁷であるグローバル・ガバナンスが取り扱うべき喫緊の課題であると考えられる。

上記の先行研究の状況を踏まえ、本稿では健康領域のグローバル・ガバナンスの主要アクターとしてWHO、教育領域のグローバル・ガバナンスの主要アクターとしてUNESCO・国連児童基金（以下、UNICEF）に焦点を当て、各機関がどのように健康・教育領域の取り組みにかかわってきたか、さらには各機関がどのような関係性・関連性を持ちながら健康・教育領域の取り組みを形成してきたかを整理・検討する。これらの機関は、次節で見るよう保健医療分野や教育の質保証等に関わり、それぞれ独立に取り組んできた営みに一貫性を持たせて各国への支援を行うことを目的としたパートナーシップを構築し現在に至っている。そのパートナーシップの具体はどうなっているのかを明らかにし、それぞれの機関がどのように教育及び健康を捉えて各種の取り組みを行っているかを見ていくことは、グローバル化が加速度的に進む現在及び未来における子どものウェルビーイングの保障の在り方を考える上での参考軸になりえるであろう。

なお、本稿においては健康領域に関するガバナンスを「保健ガバナンス」、教育領域に関するガバナンスを「教育ガバナンス」と示す。加えて、ガバナンスは扱う領域がさまざまにあるが、本稿においてはグローバルな領域、すなわちグローバル・ガバナンスに焦点を当てる。

2 保健ガバナンスと学校教育

保健ガバナンスは「国家のみならず、非国家アクターも含み、人間の健康に関するグローバルな課題に、公式・非公式様々な方法を用いて取り組む協力体制」⁸と定義される。そして、グローバル化の進展が加速度的に進む中で、新型コロナウイルス感染症をはじめとして、様々な「課題の設定や財政の分配、問題の解決が試みられる複雑な政治アリーナ」⁹である。戦後国際的な政治アリーナにおいて、その中心を担ってきたのはWHOである。WHOは1948年に設立されて以降、健康に関する権利、すなわち健康権を「到達可能な最高水準」の人権と位置づけ、さまざまな取り組みを行ってきた。その一つがHPSである。HPSは、UNESCOが提唱したEFAとも関連しつつ、WHO主導のもと各国において学校を基盤とした健康権保障の取り組みが進められてきた。

2000年からはWHO、UNICEF、UNESCOなどがFocusing Resources on Effective School Health（以下、FRESH）というパートナーシップを構築し、子どもにとってより良い健康・栄養・教育を提供するための取り組みを進めている。従来、前記の各国際機関がそれぞれの立場から各国の保健医療、栄養改善、教育の平等のための取り組みを支援してきたが、これらの機関同士が連携し合い、各国に対し一貫した助言を行うためのパートナーシップとして構築されたのがFRESHである。FRESHは、EFAの実現を目的として、学校を各地におけるコミュニティとの密接なつながりを持ち、一般的に保健医療制度よりも子どもたちをカバーする側面があると捉える。そのため、学校をひとつの拠点として保健・栄養・教育に関して一体的な取り組みを進めようとしていることが一つの特徴といえる。

FRESHは、(子どもの保健・衛生にかかる)新たなニーズへ対応することを可能にすると同時に、子どもの発達における他の投資の効果の向上、より良い教育のアウトカムの保障、より優れた社会的公正への到達につながる費用対効果の高い戦略であるとされる。そして、その取り組みは以下の4つの基本的枠組みから成る。

- ①健康関連の学校方針
- ②健康的な学習環境に向けた重要なファーストステップとしての安全な水及び公衆衛生の提供
- ③スキルベースの健康教育
- ④学校を基盤とした健康・栄養サービス

この枠組みに基づき、FRESHを構成する各機関はEFAの実現を目指して各種の取り組みを行うこととなっている。図はそれを示したものである。この図の中で、例えば右下のHPSはWHOが進める学校を基盤として健康に対するアプローチをする包括的な取り組みである。そして左下のChild Friendly School (CFS)はUNICEFの取り組みである。HPSもCFSもFRESHの枠組みの一つであり、それはEFAを目指す取り組みとして収斂される。

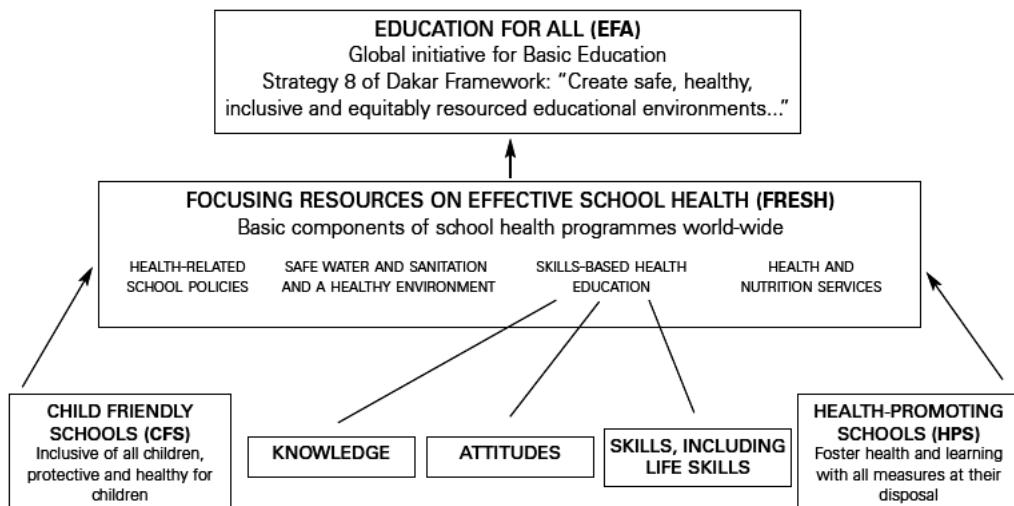


図 EFA、FRESH及び各機関の取り組みのつながり、関係性

出典：World Health Organization (2003), *Skills for health : skills-based health education including life skills : an important component of a child-friendly/health-promoting school*, p.9.

FRESHの大枠を概観したとき、これは「健康」と「教育」を一体的に捉えた国際的なガバナンスと見ることができよう。ただし、FRESHを構成する各機関がどのように「健康」と「教育」を捉えて各種の取り組みを行い、ガバナンスを形成しているかは必ずしも明確ではない。そこで、以下ではFRESHを構成する主要な機関のうちWHO、UNICEF、UNESCOを取り上げ、それぞれがFRESHの枠組みを踏まえた上で、どのように健康・教育にかかる取り組みを行ってきたのかを整理する。

3 国際機関における「健康」と「学校教育」

(1) WHO

WHOは「すべての人々が可能な最高の健康水準に到達すること」¹⁰を目的として設立された国連の専門機関であり、1948年4月7日の設立以来世界の人々の健康を守るために、広範な活動を行っている。

1980年代には、健康領域に限らず分野を超えて健康に関する知識や態度を普及させるために、各分野の関係者がその共通の重点問題に共同で取り組む必要性が生じ始めた。WHOが健康分野だけでなく教育分野を含む取り組みとして開始されたのが、UNICEF、WHO、UNESCOが共同で1989年に発表した「Facts for life」である。「Facts for life」では、子どもと女性の健康を守るために知識、エイズやマラリアなどの感染防止、予防接種、怪我、災害、緊急事態などについて取り扱っている。この取り組みは、健康教育の中でも特にエイズに関連した代表的な活動であり、上記の3の機関を含めた8つの国際機関の合意により普及された¹¹。この「Facts for life」の取り組みでもWHOとUNESCOが主導となり、妊娠や出産、主要な子どもの病気、子どもの発達、就学前の教育、育児、子どもの保護、子どもへのケアとサポートなどについて活動を実施し、21言語¹²にわたって翻訳ブックレットを出版している。この取り組みは教育分野の中でも健康教育に重点をおいた活動であり、様々な国際機関との連携に基づいてはいるが、実質はWHOが主導する形でとしで行われているといえよう。

1990年に採択されたEFA以降は、その目的達成のために国際的な基礎教育の拡充が重要視され、国際機関が共同で教育活動を行う傾向が強くなっていた。

WHOが教育分野で主導として行った代表的な取り組みはHPSである。HPSは「学校を中心として地域社会や家庭のもとに包括的に進める総合的な健康づくり」として1980年代に発展し、学校健康を推進していく有効なアプローチとして取り組まれた。1992年にはHPSヨーロッパネットワーク (ENHPS) が開始され、アジアでは1996年以降香港、台湾などで実施が始まった。HPSに関するWHOの動きを概観すると1995年WHO機関内に専門委員会「WHO's Expert Committee on Comprehensive School Health Education and Promotion」が組織され、HPSの内容の原型を作った。さらにWHOのヘルス・プロモーションと健康教育及びコミュニケーションを担当する部署「Division of Health Promotion, Education and Communication」¹³も設置され、各地域事務局や関係機関と協力ワーキンググループも構成し活動をすることになっている。子どもの健康を守り、促進するにはHPSは効果的であることがわかっているが、適用範囲、質、公平性、および持続可能性を備えたHPSを確立することは、多くの国で困難であることが証明されており、これは主に、健康と健康増進の教育システムへの統合が不十分であるからである。この問題の解決に向け、2018年にWHOとUNESCOはUNICEFや国際連合人口基金（以下、UNFPA）などの他の国連機関と協力して、「すべての学校を健康増進学校にする」イニシアチブを発表し、イニシアチブの一環として、HPSのグローバル標準と実装ガイダンスを開発した¹⁴。更に、WHO、UNESCOなどが共同で教育部門の能力を強化し、健康と福祉を含み学校全体で健康を促進することを目的とし、「すべての学校を健康促進の場に」することを目指して2021年にSchool health services (SHS)¹⁵ ガイドラインを

発表した。このガイドラインは、医療従事者が関与する包括的なSHSの有効性、受容性、および内容に関する詳細なガイダンスを各国政府およびその他の利害関係者に提供することを目的としている。内容としては、生徒の身体的、精神的、心理社会的、教育的な健康管理の必要性に応じて、学校外の施設と連携した健康活動普及の要件を定めている。上記のように多数の国際機関が共同でHPSを実施しているが、WHO主導による学校ベースの健康政策と見ることができよう。

他方で、2000年「世界教育フォーラム」での「ダカール行動のための枠組み」以降、健康と教育を一体的に捉える動きがしばしば出始めた。その代表的な活動は、前節でも触れたFRESHである。WHO、UNESCO、UNICEF、世界銀行の連携のもとに実施されるFRESHは2000年4月セネガルでの世界教育フォーラムにて始動した。学校保健に関わる資源（人材・資金など）などの効果的活用のためにWHO、UNESCO、UNICEF、世界銀行が2000年に包括的な学校保健の枠組みとしてFRESHを発足させた。FRESHは、EFAを達成するための一環としての取り組みと位置付けられており、国家計画と学校保健活動を連動させる必要性を明記して行っている。

2013年までにはFRESHの実施や進捗状況を評価する包括的監視と評価を目的としたガイドラインなどはまだ無かった。2008年から2013年の間にFRESHの進捗状況や次のステップを確認するために3つの大きな会議が開催された。最初はWHOが主催し2008年9月に、2回目はUNESCOが主催し2010年11月に、3回目は2011年10月にPartnership for Child Developmentが主催し会議をした。上記の会議を終えて2013年3月と4月に主なパートナーのWHOやUNESCO、UNICEF、世界銀行などの専門家の助言やアドバイスを踏まえMonitoring and Evaluation Guidance for School Health Programs-Eight Core Indicators to Support FRESH- が2013年6月に出来た¹⁶。FRESH実施に関してもこの国際機関が主導的に会議を通して活動を行っている。

FRESHに関わり、WHOは2003年にUNICEF、UNESCO、UNFPAや世界銀行などと共に「Skills for Health; Skills Based Health education including life skills」¹⁷を実施した。2000年代初期においても、世界中のかなりの数の子どもたちが飢餓や栄養不足、感染症、病気、暴力、早期の妊娠、エイズなどにより健康や命を脅かされているとされ、これらの諸問題を解決するためにはスキルに基づいた健康教育が大きく貢献するとした。就学前教育から各教育段階で衛生や、性教育、コミュニケーション作り、タバコのない学校コミュニティなどの教育活動を提唱した。また、学校は健康を守るために必要な知識、態度、スキルを身につける上で重要な役割を果たし、このスキルベースの健康教育はFRESH活動の一部であるとし、WHO、UNICEF、UNESCO、UNFPA、世界銀行などが支援して行った。

上記のWHOが関わってきた取り組みからみると、WHOは国際健康機関として健康に関する活動を主に行っていたが、1990年のEFAの目的達成や健康分野のみに特化した活動だけでは子どもの健康にいい影響を与えることが出来ないと認識から、他に国際機関と連携をとり、健康と教育を包括的に捉え、活動を行うようになっている。ガバナンスという視点でみたとき、WHOは健康ガバナンスにより広く国際機関とともに取り組むことを志向しており、その守備範囲を徐々に教育分野、とりわけ学校教育に広げていっていることが看取される。

(2) UNICEF

UNICEFは世界中の子どもたちの命と健康を守るために活動する国連機関であり、他の国際機関と比べると、「子どもを最優先に」という視点を重視している点が特徴である。UNICEFの取り組みについて、UNICEFが1946年に国際的な状況に基づき国際連合国際児童緊急基金として設立された目的から見ると、その目的は「侵略を受けた国々」、更に「連合国復興救済機関からの援助を受けている国々」の子どもの「一般的な健康」を守ることである¹⁸。このことから、設立の時点でUNICEFの役割は健康に限られ、教育に取り組む想定はされていなかったことがわかる。

UNICEFは人材の開発の観点から1960年から教師研修、学用品の提供等の教育分野への支援をスタートしたが、正式的かつ国際協調的な意識を求めながら教育分野への支援を始めるのは、1990年にUNESCO、UNDP（国連開発計画）、世界銀行の3国際機関と共にEFAの世界会議からであった。この会議で採択された「ジョムティエン世界宣言」は、基礎教育概念を広く定義することが大きな特徴である。新しい基礎教育定義の中、「学習を通じて実際に身につけることを重視することを示され、健康や栄養を含まれる教育プログラムを制定し、学習環境をより良くする」ことが注目される。この宣言に基づきUNICEFは1990-99年をかけ、「子どもの権利」の実現を尽力していた。具体的には、重要な「子どもの権利」の一つである「教育」の権利、とりわけ子どもが少なくとも基礎教育を受けることができるようにするために必要な横断的要素としての国際機関との連携であった。

その中で、UNICEFの教育への取り組みにおける国際機関との連携の大きな転換点は、1990年に発効された「子どもの権利条約」を契機に当時のUNICEFの事務局長であるグランツ氏の発案で開催された「子どものための世界サミット」であった。このサミットにて、EFAに関連し、「子どもの生存および発達を可能な限り最大限に確保する」¹⁹ために、各国政府は、子どもの保健・栄養・教育に関する2000年までの行動計画を採択することになった²⁰。

- 5歳になる前の子どもの命が失われる割合を1990年の3分の2にまで下げる。
- 赤ちゃんがおなかにいるときや、赤ちゃんを産むときに母親の命を失う割合を1990年の半分にまで下げる。
- 5歳になる前の栄養不良の子どもの数を1990年の半分にまで減らす。
- すべての人が安全な水と衛生施設（トイレなど）を使えるようとする。
- すべての子どもが小学校に行き、その80%が卒業できるようにする。（下線は筆者）
- 読み書きのできないおとなとの数を半分に減らし、男の人も女の人も平等に教育を受けられるようにする。
- 特に厳しい暮らしをしている子どもを守り、戦争にまきこまれた子どもなどは特別に保護する。

このサミットから2000年までの10年間、UNICEFにとって最も重要なことはサミットで採択された行動計画を達成できるかどうかであった。このため、UNICEFは子どもの権利の中で最も重要な権利の一つである「教育」の権利を取り上げ、すべての人が基礎教育を受けられるようにする方策として、学齢期の子どもの少なくとも80%が初等教育を終了できるように尽力し、カリ

キュラムの改善、教員の養成、正規の学校への支援、保健や栄養、衛生などの分野に取り組むべきだとした。その取り組みの中で、国際連携としてUNICEFは他の国際機関とともに、世界の人々の子どもたちへの関心を呼びかけるよう、「グローバル・ムーブメント・フォー・チルドレンGlobal Movement for Children」²¹という活動も行った。さらに、この運動を盛り上げていくために、UNICEFは「セイ・イエス・フォー・チルドレン—Say Yes for Children」の署名活動を行った。署名活動の具体的な目的は10項目にまとめられた²²。日本ではこの趣旨に基づき、国内で署名活動が行われ、日本ユニセフ協会に集まつた署名は国会へ提出された。

- 子どもをひとりとして差別しない
- 子ども最優先
- すべての子どものためのケア
- HIV／AIDS（エイズ）との闘い
- 子どもへの虐待や搾取をやめさせる
- 子どもの声に耳を傾ける
- すべての子どもに教育を
- 子どもたちを紛争から守る
- 子どもたちのために地球を守る
- 貧困との闘い：子どもへの投資

これらの取り組み以外に、1996年1月、UNICEFは「UNICEFの使命The Mission of UNICEF」が採択されたことによって取り組みの方針を大きく転換した。子どもの権利を確実に最優先事項として守るために「子どもに対する行動の国際的な基準とするために努力する」と明記した「UNICEFの使命」を採択した。UNICEFは子どもの基本的なニーズを充たすための援助をする機関から子どもの権利を守るために支援をする機関へと、その使命を大きく変えたのである。

さらに、UNICEFは「子どもの権利条約」の基本理念に基づきEFAを促進できるようにするために、1998年に『1999年世界子供白書』を発表した。教育について具体的には以下の5つの項目を提唱した²³。

- 読字や算数の基礎教育と並んで生活の基礎として役立つ、より高度で複雑な生活技能を子どもに習得させ、子どもが生活環境の変化に適応できるようにする。
- 貧困のために学校に行くことが非常に困難な子どもに教育の権利を保障する。
- 女子の高い教育を受ける権利を守る。
- 「万人のための教育」という目標の達成のために、各国の政府や世界的な機関、民間企業、報道機関、地域の学校、集落など、すべてを動員することを求める。（下線は筆者）
- 幼児のケア 就学前の子どもの精神的、社会的、情緒的な発達が学校や後に成人の世界で成功する能力に大きな影響を与えることを認める。

EFAの目標実現のために、UNICEFは各国政府、国際機関、市民団体、民間団体などあらゆる団

体・組織に向けて、子どものための地球規模の運動をつくりあげようと呼びかけた。このことから、UNICEFが国際機関との連携を意識している様子が窺える。

以上の流れで分かるように、UNICEFは「子どもを最優先に」の理念を持ち、EFAの目標の実現に協力することも含めて、2000年以降も様々な取り組みに尽力している。特に2000年の『わたしたちにふさわしい世界A World Fit for Us』によってすべての子どもたちの「健康」と「教育」を促進するため、2000年以降の目標として子どもの基礎教育の普及を中心に置き、健康保健の改善に貢献することとした。さらに、UNICEFは2015年の「国連持続可能な開発サミット」で採択されたSDGs策定のプロセスの中で、SDGsが子どもたちの問題を中心に据えた目標となるよう、熱心に呼びかけてきた。現在までにUNICEFは「すべての子どもの命と権利を守るために、最も支援の届きににくい子どもたちを最優先に、約190の国と地域で活動」²⁴している。取り組みの内容についても、子どものより良い健康および教育を守るために、UNICEFはWHOを含めた国際的な協調・連携に尽力しつつ、今後も国際機関との連携を求めると考えられる。

(3) UNESCO

UNESCOにおける創設初期からの重点活動の一つとされてきた初等教育の拡充および支援、成人の非識字率の改善等を含む基礎的なリテラシーの獲得に向けた取り組みは、EFA以降の動きと大きくかかわることとなる。

EFA以降、初等教育から中等教育、そして成人教育を含めた幅広い取り組みが実施され、それは初等教育の量的拡大があったとしても、初等教育にアクセスできていない子どもは減少することなく成人の非識字率が増加していることを受けて、基礎的な教育が不十分な状態が続いていることが指摘されてきたためである。

EFAの取り組みにあたり、UNESCOは関連する複数の国際機関との協調関係によるEFA推進のための取り組みを行う等、国際機関間において先導的な役割を果たしていくこととなる。先述の通り、EFAを展開する上で重視されてきたことは関連する国際機関とのパートナーシップであり、さまざまなプログラムが国際機関の連携によって実施してきた。UNESCOによるEFA Flagship Initiativesでは、EFA推進に向けたプログラム9項目が示されており、その内容は教育に留まらず、教育や健康にかかわる子どもへの影響にかかわるさまざまな項目が示されている²⁵。

- HIV/エイズの教育への影響に関するイニシアチブ
- 幼児期のケアと教育 (ECCE)
- 障害者の教育を受ける権利
- 農村教育 (ERP)
- 緊急時・危機的状況における教育
- 効果的な学校保健 (FRESH)
- 教師と教育の質
- 国連女子教育イニシアティブ (UNGEI)
- 国連識字率の10年の枠組みにおける識字

2000年の「ダカール行動のための枠組み」によって持続可能な社会を構築していくための教育の推進が目指されるとともに、同会議においてEFAに関する継続的なモニタリングの必要性に鑑み、UNESCOを中心とした継続したモニタリングが実施されていくこととなる。さらに、2000年のUNESCO第33回総会で開催された「Ministerial Round Table on Education for All」において、EFAの達成に向けてパートナーシップを強化し、UNESCOの役割と戦略を明確にする必要性について指摘がなされた²⁶。この指摘を受けて、UNESCOはGlobal Action Plan: improving support to countries in achieving the EFA Goalsをとりまとめ、国連関連の5つの国際機関〔UNESCO、UNICEF、世界銀行、UNFPA、国際連合開発計画（以下、UNDP）〕の戦略と方向性を提示した²⁷。そして、2002年にはEFAの達成に向けたパートナーシップとコミットメントのあり方について明示した²⁸。ここでは、効果的なプログラムのあり方と費用支出にかかる具体的な枠組みが示される。

さらに2000年代以降、EFAより幅広い概念である持続可能な開発のための教育（以下、ESD）を効果的に実施するための「EFA-ESD対話」を発表した²⁹。当時のUNESCO教育副長官は、EFAが「権利、エンパワーメント、及び開発を核とするより公正な社会を構築するための基盤の提供」³⁰する役割を担っているが十分ではないことから、ESDの取り組みを通してEFAの活動を強化することにもつながると述べられている。両者は必ずしもすべてにおいて一致しているわけではないが、環境変動や貧困の削減等といった諸課題への対応や解決に向けては持続可能な教育の可能性や発展性は共通して重要であるという視点に立っているといえよう。

こうした教育のさまざまな可能性やその阻害要因へのアプローチが行われる中、2016年に持続可能な開発目標として、より良い健康とウェルビーイングのための教育に関する新たな戦略であるUNESCO strategy on education for health and well-being: contributing to the Sustainable Development Goalsを発表した³¹。この背景には、2000年の「ダカール行動のための枠組み」、2015年に韓国で開催された世界教育フォーラム（WEF2015）³²において、2030年までの教育における行動枠組みである「仁川宣言」、OECDによる2018年の「教育（エデュケーション）2030」が関係する。「仁川宣言」は、2030年までにあらゆる人々への包括的かつ公平な質の高い教育及び万人のための生涯学習に向けた取り組みが示され、EFA等の未完のプロジェクトの達成を目指すことが示されたものである³³。2000年の「ダカール行動のための枠組み」、2015年の「仁川宣言」、2018年の「教育（エデュケーション）2030」を踏まえつつ、これまでUNESCOの戦略を見直し、UNESCOと関連する国際機関による包括的な枠組みを目指すこととなった。

この中でUNESCOが優先して取り組む事項として、①すべての子どもと若者が、HIV教育を含む質の高い包括的な性教育の恩恵を受けるようにすること、②すべての子どもと若者が、安全で包括的で健康を促進する学習環境にアクセスできるようにする、ことが挙げられた³⁴。これ以降、UNESCOの目標の一つとして、子どもと若者の健康とウェルビーイングを促進するための支援が行われる。具体的な取り組みとしては、まず、HIVと包括的性教育（CSE）についてである。包括的性教育（CSE）には人権、セクシュアリティ、男女平等や健康に関する教育が含まれており、包括的性教育（CSE）は望まない妊娠やHIVの危険から身を守ることに不可欠であるとの視点に立ち、国連合同エイズ計画（UNAIDS）の共同スポンサーとしてプログラムに取り組んでいる。包括的性教育（CSE）の開発と実施にあたっては、UNAIDS、UNDP、UNFPA、UN Women、WHOと協力体制によるカリキュラム開発を行っていながら、教育と学校保健に関する機関間タスク

チーム（IATT）においてもHIVに関する教育を行っている。また、意図していない早期の妊娠やセクシュアリティ・プログラムとしての思春期の子どもたちへの教育に関する取り組みを行い、これらの教育への影響を取り除こうとしている。さらに、教育に多大な影響を与える子どもの健康やウェルビーイングをより促進する観点からFRESHの枠組みに参加し、UNESCOは包括的な教育にかかわる内容（教育セクターの政策と戦略の枠組み、全国および地方のカリキュラム、教育関係者への研修と支援、学校レベルでのエビデンスに基づく対応、適切な学校保健サービス、教育部門の効果的な運営）に関わっている。

以上のように、UNESCOはEFAの推進においては中心的な役割を果たしており、2000年以降はEFAを達成に向けたESDとの対話、持続可能な開発目標に照らした子どもの教育と健康、ウェルビーイングの促進を行い、教育と健康を包括的に捉える観点にたった取り組みが顕著である。こうしたUNESCOの取り組みは、環境変動や不確実な社会状況の変化に機敏に対応しようとする姿勢がうかがえ、特定分野のみならず他分野との連携が重要であるとの視座から、他の関連機関との協調やパートナーシップにかかわる先導的な役割を果たしている。

4 結論—「健康」「教育」をめぐるグローバル・ガバナンスの諸相—

本研究では保健ガバナンスとしてのWHO、教育ガバナンスとしてのUNICEF、UNESCOに焦点を当てた上で3機関が教育と健康をどのように捉え、その取り組みを行ってきたかについて考察してきた結果、次のような点を指摘することができる。

WHOは、保健医療にかかわるグローバル・ガバナンスとして数多くの保健医療にかかわる事業を展開してきたが、1980年代以降のHIV罹患者の増加に伴う対応以降、その取り組みのあり方が大きく変容する。世界的なHIV罹患者の増加に鑑み、WHO単独での取り組みのみでは限界があること、対象国・地域等、関連する専門機関との連携によって対応するという多機関連携といった視点に転換していることが特徴として挙げられる。このような流れは、健康と教育にかかわるグローバル・ガバナンスの枠組みであるFRESHの創設につながり、WHOによるヘルス・プロモーションの推進、さらにはヘルス・プロモーション推進の前提条件として教育が必要であるとの認識に立った健康に関する教育の実施、そしてHPSへと展開していくことになる。

UNICEFは「子どもの最善の利益を保障する」という理念の下、その理念を反映した事業が一貫して展開してきたが、EFA以降は教育分野への取り組みを大きく転換することとなる。従来まではさまざまな困難を抱える子どもの支援、栄養・健康状態の改善に重点が置かれていたが、EFA以降はあらゆる子どもたちへの支援を社会全体で捉え、責務を果たしていくために他の関連する国際機関との協調の姿勢をとっている。それは、子どもへの支援は一部の限られた分野のみならず、社会の問題として引き取り、支援するという役割が打ち出されているといえる。

UNESCOは基礎教育の普及がEFAの達成につながるという視点から、基礎教育を中心とした取り組みを行っていた。しかし、2000年代以降は教育に影響を及ぼすさまざまな諸課題に対応すること、その改善のためには子どもの教育と健康、ウェルビーイングを促進することが重要であるとの認識から、教育と健康等の他分野との包括的な教育に関する取り組みを行っている。さらには、EFAとESDとの対話や持続可能な開発目標を視野に入れながら、EFA達成に向けた関連する他機関との協調ならびにパートナーシップの構築に尽力してきた。このようなUNESCOの姿勢は、

EFAの推進当初より他の国際機関との連携によるプログラムの実施とその開発をリードする中心的な役割を果たしてきたことにも裏付けられているといえる。

3機関による「健康」と「学校教育」の取り組みをみると、WHOは保健医療への対応には他機関が必要であるという視点を持ちながら、その守備範囲を拡大するように健康に関する教育として教育分野へ接近しつつあり、UNICEFやUNESCOは国連の関連機関としての役割から子ども、そして教育を主とした取り組みが行われていることが窺える。加えて、UNICEFは募金等を中心とした独自財源による機関運営を行っており、財政的にも一定程度の自律性を有する機関である一方、UNESCOは教育の多様性の観点から加盟国の事業支援を推進することが役割とされている。

3機関の取り組みはそれぞれの位置付けや理念の下での役割を基本としながらも、EFA以降は「教育」と「健康」の両領域に対して機関を超えた協調や連携といった取り組みへとシフトしようとしており、その点は着目すべき動向である。ただし、3機関のFRESHへの参画やその状況は異なっており、「健康」と「教育」を包括的に捉えるグローバル・ガバナンスのあり方にも影響を及ぼしているといえよう。WHOはFRESHをはじめとして他機関との連携を新たなガバナンスとして構築しようとしているものの、FRESHの評価枠組みは十分ではなく、FRESHによる取り組みが効果的に展開されているか否かを測る指標は確立されていない。また、UNICEFやUNESCOは国連機関としての役割による多機関連携の視点から「教育」と「健康」、ウェルビーイングにアプローチしてはいるものの、FRESHの下でどのように連携し、その取り組みを実施しているのかは不明確な部分が散見される。

このように、WHOによってFRESHの枠組みが提示されているが、FRESHの理念を現実的な目標を達成するためのグローバル・ガバナンスとして機能しているとは言い難い。WHO、UNICEF、UNESCOの3機関による「健康」と「教育」のFRESHを通した関係性は、グローバル・ガバナンスにおける国際機関間の連携およびパートナーシップの現実を露わにしている。グローバル・ガバナンスという大きな枠組みにおいて「健康」と「教育」をいかにして捉えるかが改めて問われている中、「健康」と「教育」を一体的に捉えるグローバル・ガバナンスの形成は未だ発展途上にあるといえる。加えて、健康に関する重要な権利である「健康権」がWHO憲章に示されてはいるものの、「到達可能な最高水準の健康に関する権利」である「健康権」は何を指すのか、その定義や概念も時代によって変容している。こうした「健康権」のゆらぎは、グローバル・ガバナンスとして健康を主導するWHOの危うさも窺える。

1990年代以降、EFAの推進によって多様な機関や組織による連携が行われる中、本研究においてみられたグローバル・ガバナンスの現実は各グローバル・ガバナンス、そしてナショナル・ガバナンスの政策形成や実施等にどのように影響をもたらすか、より詳細な検討が必要となる。

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

注

- 1 小早川倫美・黒木貴人・LKHAGVA Ariunjargal・張磊 (2022)
- 2 大桃敏行 (2004)、18頁。
- 3 山田哲也 (2021)、27頁。
- 4 小松茂久 (2004)、12頁。
- 5 吉田和浩 (2016)、6頁。
- 6 細田満和子 (2019)、1頁。
- 7 西谷真規子 (2021)、1頁。
- 8 詫摩佳代 (2021)、208頁。
- 9 詫摩佳代 (2021)、216頁。
- 10 WHO憲章
- 11 勝間靖 (2007)、35-45頁。
- 12 UNICEF 「ユニセフ 『Facts for Life』 第4版 発表」
- 13 衛藤隆・永井大樹・丸山東人・張・露木玲 (2004)、453頁。
- 14 WHO (2021), p6.
- 15 WHO (2021)
- 16 WHO, UNESCO, UNICEF, World Bank, Save the Children, UNODC, EDC, AIR, PDC (2013), p6.
- 17 WHO (2003)
- 18 WHO (1946)
- 19 「子どもの権利条約」第6条2項、外務省翻訳。
- 20 UNICEF (2016)
- 21 UNICEF (2001)
- 22 UNICEF (2001)
- 23 UNICEF (1998)
- 24 UNICEF (2022)
- 25 UNESCO (2004)
- 26 UNESCO (2005)
- 27 UNESCO (2006), pp. 16-21.
- 28 UNESCO (2002) *FRESH: a comprehensive school health approach to achieve EFA.*
- 29 UNESCO (2008)
- 30 国立教育政策研究国際研究・協力部 (2009)、3頁。
- 31 UNESCO (2016)
- 32 共同招集者は、UNICEF、世界銀行、UNFPA (国連人口基金)、UNDP (国連開発計画)、UN Women、UNHCR (国連難民高等弁務官) である。
- 33 【仮訳】仁川 (インチョン) 宣言
- 34 UNESCO (2016), pp8-9.

【参考文献】

- ・澤良世 (1999) 「展望—国際教育協力 援助機関における教育力—ユニセフの場合—」『国際教育協力論集』 2(1), 広島大学教育開発国際協力研究センター, 35-40頁。
- ・日本国 (2000) 「子供のための世界サミット」 フォローアップ特別総会国別報告書。
- ・日本ユニセフ協会 (2001) 「子どものために世界ができること」『T・NET通信』 No.19, 1 頁。
- ・小松茂久 (2004) 「教育ネットワーク支援のための教育行政システムの構築」『日本教育行政学会年報』第30号, 2-16頁。
- ・衛藤隆・永井大樹・丸山東人・張・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巻, 451-456頁。
- ・大桃敏行 (2004) 「教育のガバナンス改革と新たな統制システム」『日本教育行政学会年報』第30号, 17-32頁。
- ・小川啓一 (2007) 「教育へのアクセス拡大と質の保証—EFA からEFA:FTI への移行における歴史的背景からの考察—」JBIC 教育ネットワーク研究会発表資料
<https://cice.hiroshima-u.ac.jp/wp-content/uploads/2014/03/3-10.pdf> (最終アクセス2022/10/11)。
- ・勝間靖 (2007) 「教育と健康—HIV／エイズを中心として—」『国際開発研究』第16巻第2号, 35-45頁。
- ・子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言—「子どものための世界サミット」1990.9.29～30 ニューヨーク国連本部 (資料)
- ・北村友人 (2008) 「EFA推進のためのグローバル・メカニズム」小川啓一・西村幹子・北村友人編『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』東信堂, 5-27頁。
- ・国立教育政策研究国際研究・協力部翻訳 (2009) 「万人のための教育 (EFA) と持続発展教育 (ESD) の対話のはじまり」[UNESCO (2004), EFA-ESD Dialogue: Educating for a sustainable world]。
- ・詫摩佳代 (2021) 「保健医療—保健ガバナンスの構造と課題—」西谷真規子・山田高敬編『新時代のグローバル・ガバナンス論』ミネルヴァ書房, 208-218頁。
- ・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”的分析を中心に—」『教育行政学研究』第43号, 51-68頁。
- ・UNICEF (1946), 57 (I). Establishment of an International Children's Emergency Fund.
<https://www.unicef.org/media/85596/file/UN-resolutions-UNICEF-1940s.pdf> (最終アクセス2022/10/11)
- ・UNESCO (1946), (Records of the) General Conference, first session, held at UNESCO House, Paris from 20 November to 10 December 1946 (including Resolutions).
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)

- Inter-Agency Commission (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank) (1990), *Final Report, World Conference on Education for All : Meeting Basic Learning Needs, 5-9 March 1990, Jomtien, Thailand* (1990a).
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfjs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2000), *World education report, 2000: The right to education; towards education for all throughout life.*
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfjs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)
- United Nations Children's Fund, World Health Organization, and World Bank (2001), *Focusing Resources on Effective School Health: a FRESH start to enhancing the quality and equity of education.*
<https://web.worldbank.org/archive/website01447/WEB/IMAGES/FRESHQUA.PDF>
(最終アクセス2022/12/11)
- WHO (2003), *Skills for health : skills-based health education including life skills : an important component of a child-friendly/health-promoting school.*
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42818/924159103X.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
(最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2004), *EFA flagship initiatives: multi-partner collaborative mechanisms in support of EFA goals.*
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfjs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2005), *Thirty-third session of UNESCO's General Conference - Ministerial Round Table on Education for All (EFA).*
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfjs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2006), *Report by the Director-General on the global action plan to achieve the Education for All (EFA) goals.*
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144245> (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2008), *EFA-ESD Dialogue: Educating for a sustainable world.*
<https://unesdoc.unesco.org/in/js/pdfjs-2.1.196/images/texture.png> (最終アクセス2022/10/11)
- WHO, UNESCO, UNICEF, World Bank, Save the Children, UNODC, EDC, AIR, PDC (2013), *Monitoring and Evaluation Guidance for School Health Programs Eight Core Indicators to Support FRESH (Focusing Resources on Effective School Health)*
https://healtheducationresources.unesco.org/sites/default/files/resources/FRESH_M%26E_CORE_INDICATORS.pdf (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO (2016), *UNESCO strategy on education for health and well-being: contributing to the Sustainable Development Goals.*
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246453> (最終アクセス2022/10/11)

- WHO (2021), *WHO guideline on school health services.*
<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1352177/retrieve> (最終アクセス2022/10/11)
- WHO憲章 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000026609.pdf> (最終アクセス2022/10/11)
- 国際連合教育科学文化機関憲章 (UNESCO憲章) / The Constitution of UNESCO
<https://www.mext.go.jp/unesco/009/001.htm> (最終アクセス2022/10/11)
- 公益財団法人日本ユニセフ協会ホームページ「ユニセフの歴史」
<https://www.unicef.or.jp/70/history/> (最終アクセス2022/10/11)
- 外務省「子どもの権利条約」
<https://www.mofa.go.jp/policy/human/child/convention.html> (最終アクセス2022/12/11)
- 【仮訳】仁川（インチョン）宣言
<https://www.mext.go.jp/unesco/002/006/001/shiryo/attach/1360521.htm> (最終アクセス2022/10/11)
- UNICEF <https://www.unicef.or.jp/news/2015/0282.html> (最終アクセス2022/10/11)
- UNICEF https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_unicef.html (最終アクセス2022/10/11)
- UNICEF 「ユニセフ 『Facts for Life』 第4版 発表」
https://www.unicef.or.jp/osirase/back2010/1004_03.htm (最終アクセス2022/10/11)
- UNICEF <https://www.unicef.or.jp/news/2015/0282.html> (最終アクセス2022/10/11)
- UNICEF https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_unicef.html (最終アクセス2022/10/11)。
- UNESCO <https://www.unesco.org/en/education> (最終アクセス2022/10/11)
- UNESCO <https://en.unesco.org/themes/health-education/action> (最終アクセス2022/10/11)

《研究論文》

モンゴル国における教員評価制度の成立と展開

—「2007年決定」から「2013年決定」まで—

福山平成大学 古賀一博

モンゴル国立教育大学 LKHAGVA Ariunjargal

福山平成大学 黒木貴人

JICA・プロジェクトアシスタント BAT-ERDENE Dagiimaa

ABSTRACT

The Beginning and Development of Teacher Evaluation System in Mongolia

— From “The Decision of 2007” to “The Decision of 2013” —

Kazuhiko KOGA

Fukuyama Heisei University

LKHAGVA Ariunjargal

Mongolian National University of Education

Takahito KUROKI

Fukuyama Heisei University

BAT-ERDENE Dagiimaa

Japan International Cooperation Agency Project Assistant

The purpose of this paper, a part of the study of teacher evaluation system in Mongolia, is to clarify the actual conditions of the beginning and development of the system through analyzing the decisions which was announced by the minister of education and science, to make clear differences between those decisions, and to consider the characteristics, significances and problems of them.

The decision of 2007 was temporarily announced, but teacher's duties, workload, the length of work time and a concept of work unit were first described clearly, and were succeeded to the following decisions. Furthermore, the following dual system of teacher evaluation was also succeeded. That is to say, the system in which an assistant principal evaluates concerning teaching activities, and the system in which a committee appointed by a principal evaluates concerning other activities. This means that the decision of 2007 has played a leading role of the following decisions.

The decision of 2009 has taken over the fundamental framework of the decision of 2007, and it has been more detailed and reached a high degree of perfection in the categories, methods, procedures and practical use of results of evaluation. Especially in the practical use of results of evaluation, not

only financial reward, but personnel affairs and in-service training are prescribed, the decision of 2009 has an outstanding point in several respects compared to the 2007 decision.

However, the following decision, the decision of 2013, was suddenly reduced to a simple form. And it was provided that aims of teacher evaluation was to develop talent and ability of individual students, to prepare affectionate circumstances, and to promote creative activities. Certainly, this educational idea is excellent, and it is also very significant that not only evaluation by a committee, but self-evaluation by a teacher is adopted in the evaluation system. However, on the other hand, the standards of evaluation is not concrete, and specific procedures of evaluation is also unclear because this decision was simplified. Accordingly, it is doubtful that objective and persuasive evaluation was actually carried out. In the other words, the possibility of evaluation favorable to teachers cannot be swept away.

Seen as a whole, the teacher evaluation system in Mongolia mainly has emphasized financial reward. This point is the biggest characteristic found in the Mongolian teacher evaluation system.

1 研究の目的と意義

本研究は、モンゴル国教員評価制度研究の一環として、同国政府教育（文化）科学大臣¹の発出した明文化規程（「決定²」）上にみる同国教員評価制度の成立から展開の具体的変遷を明らかにし、それら一連の関連「決定」間における異同を解明するとともに、それら「決定」の変遷の特徴と意義さらには残された課題を考察することを主たる目的としている。加えて本研究は、日本や中国等、東アジア地域における教員評価制度の比較研究の一端を担うものであり、各国の教員評価制度が内包する諸課題に対する有効的な改善方策の開発を目指す上での基礎的研究として行われるものである。

モンゴル国における今日的な教員評価制度は、管見する限り、モンゴル国教育文化科学大臣の発出した「2007年11月8日416号決定」以前には、単独形態としては確認できない。ただし、先行研究では、2002年成立の「公的部門経営財政法」において、教員評価が始まったことを指摘している³。確かに、この点に留意すれば、教員評価制度は、萌芽的には2002年にまで遡ることが可能である。しかしながら、同法は、あくまで公務員全般を対象とし、かつその一部として教員も包摂される形で定められており、教員評価制度自体に特化した単独規定として定められたものではない。加えて、同法の目的は「公共機関の行政・財政部門の責任、利益を高めることであり、すべての公共部門において、業績契約を作成し、年末にそれが査定され、目標に示した成果を見せていれば次の年度の予算を採決してもらう」ことにあり、2007年の「決定」以降に見られるような教員自身の目標設定に基づく評価（自己評価）の要素は極めて薄いものであった⁴。それゆえ、本稿では「2007年11月8日416号決定」をもって、モンゴル国における同制度の正式成立と捉えた。その後関連規程は、幾度かの廃止と再度の大蔵「決定」の発出を繰り返して、現在（2022年）に至っている。なお、本稿は、あくまで今日的な教員評価制度が、明文化規程上、確認できたものに限定して論究するものであり、紙幅の都合上、「2013年決定」までの変遷過程を取り扱い、「同決定」以降の変遷については、別稿を予定している。

ところで、今日的な教員評価制度に関する先行研究として、前述の先行研究、ボルルマ・ト

ルバトの複数の論稿⁵が挙げられる。これらの論稿の中には、モンゴルの教員制度全般にわたる解説を中心としたものもあり、モンゴルの教員の現状を理解する上で大いに参考となる。とりわけ、教員の評価及び給与に関する論述の中で、後述する「2009年決定」の内容についても触れており、大変興味深い。しかしながら、いずれにせよ、これらの論稿は、本稿の射程範囲である教員評価制度自体の成立と展開、すなわちその変遷に焦点化して、関連規程（決定）の詳細な洗い出しと分析を通し、特徴と意義さらには課題を考察している訳ではない。その意味で、本稿は当該分野において新たな学術的な知見を提示できるものと考えている。

なお、分析の対象とした明文化規程の翻訳については【資料】という形で随時掲載しているため、参照されたい。

2 モンゴル国教育文化科学大臣2007年11月8日416号決定

前述のように、モンゴル国において今日的な教員評価制度が明文化規程上で初めて確認されたのが本「決定」であり、本稿では、以下「2007年決定」と呼称する。

「2007年決定」においては、教育文化科学大臣、社会福祉労働大臣、財務大臣共同の2007年8月31日「幼稚園、普通教育学校⁶教員の最低職務時間、及び給与受給基準」307/91/237号決定を実施するため、次のような内容がエンフトヴシン（Enkhtuvshin）教育文化科学大臣より発出されていた（【資料1】）。

【資料1】 モンゴル国教育文化科学大臣2007年11月8日416号決定

1. 「普通教育学校教員の職務内容を定め、評価する臨時の基準」を以下の添付通り決定すること。
2. 「普通教育学校教員評価、給与受給臨時基準/方法」を2007-2008学年度に全ての普通教育学校で試行するとともに、2008年7月までにその結果と関連改正の是非を普通教育学校の教頭がアイマグ、都市部の教育文化所⁷に提出する。その結果を収集、修正しアイマグ、都市部の教育文化所長が教育文化科学省に報告すること。
3. 本命令の実施を監査し、必要な場合、2008年8月に追加継続的な基準の制定を教育文化科学省初等中等教育部門のバトボルド（G.Batbold）に行わせること。

さらに、同「決定」には、以下の24項目からなる添付文書（「普通教育学校教員の職務内容を定め、評価する臨時の基準」）が添えられており、これがモンゴル国における教員評価制度の具体的な内容を初めて明記したものであった（【資料2】）。この添付文書（「臨時の基準」）には、さらに以下のような具体的な事例も添えられており、学校現場における理解促進の工夫もなされている（【資料3】）。

【資料2】 普通教育学校教員の職務内容を定め、評価する臨時の基準

1. 普通教育学校教員（以下、教員とする）の評価及び給与の受給は、本基準を遵守する。
2. 学校は、本基準に基づき教員評価の詳細な基準を作成し遵守する。
3. 教員は、労働法に定められた週間勤務時間通りに勤務し、初等中等教育スタンダードの実施とその他の職務に関する職務規定に示された義務を履行する。
4. 教員の基本職務とそれに関連付随する職務は、職務規定によって定められ、本基準に基づき評価される。
5. 教員は週34時間に相当する初等中等教育スタンダードの実施、職務契約によって決められた週6時間に相当するその他の職務を履行する。

6. 初等中等教育スタンダードの実施に要される

34時間の内、10時間をカリキュラムの準備、19時間授業、5時間をカリキュラムの改善に使用する。

7. 初等中等教育スタンダードを実施する教員を評価する際、初等中等教育の質保証を定めた教育スタンダードの基準を満たす学習単位職務でかかる。学習単位職務はカリキュラム上の平均5時間を1単位職務として算出する。

8. 単位職務数は、教員が作成し実施する授業のカリキュラムの数を確定する根拠となる。

9. 教員が一学年度に遂行する職務量は、普通教

育学校の学年度構成に定められた週数及び一週間に職務する合計時間の積算で定義される。

10. 教員は年間授業計画に示された授業週の数に34時間を積算した合計に相当する教育スタンダードを履行する。

11. 学年度の休みの週に教員は授業以外の職務を履行する。

12. 教育スタンダードを履行した教員の職務は、職務規定に示されたカリキュラムの準備・作成、それらに沿った授業及びその結果で評価するとともに、カリキュラム改善のための職務に使用した時間と質（レベル）で評価する。

13. 初等中等教育スタンダードを実施する職務量は、学年度開始時、教員が一週間に教える19時間の最低職務時間をベースに単位職務数、カリキュラム準備・作成、授業の実施、授業を改善するのに要した時間の割合を勘案した上で、学期ごとに評価する。また、授業を実施した時間を毎月評価する。

14. 初等中等教育スタンダードを実施する質（レベル）を「十分良い」、「十分」、「不十分」という基準で、学期ごとに評価する。

15. 初等中等教育スタンダードを実施する職務の質は、以下の観点で評価する。

15.1 単位授業のカリキュラム作成のレベル

- A. 学習者の年齢、精神的特徴、ニーズ、関心を正しく把握している。
- B. 各教育段階の教育スタンダードに示された能力、学習者の検査結果（学力状況の）に適合したカリキュラムの目標、目的を明確化している。
- C. 各分野の教育スタンダードの基準を満たし、学年段階との関連性を明確化している。
- D. 学習者が新しい知識や能力、社会性を身につけるのに相応しい授業を実施するために、創造的なカリキュラムの実施方法を効果的に選んでいる。
- E. カリキュラムの実施の結果として学習者の学習成長を評価した上で、各分野の教育スタンダード及びカリキュラムの目的を現実的に評価できるようなテストを作成し、かつテストの実施を計画している。

15.2 作成したカリキュラムに沿った授業の実施、カリキュラムの改善

- A. 学級ごとの特徴を把握しているか。
- B. カリキュラムの構成要素（関心、ニーズ、目的、目標、内容、方法、評価）を大きく変えたところはないか
- C. 授業モデル、タイプ、デザイン等の改善の程度
- D. 時間割通りにカリキュラムが実施できる環境の有無

15.3 カリキュラムの実施に必要な学習教材の準備・作成、学習環境づくり

- A. カリキュラムの内容、方法、評価等の実施方法の適切性
- B. 平等性、学習者の経済的負担の有無
- C. 心理、衛生、安全面での環境整備

15.4 学習者の成長、態度行動の変容

A. 学業成績の変化

B. 態度行動の変容

16. 初等中等教育スタンダード実施の結果を教頭が評価し、教科会議⁸で確定する。評価の際は、教員と校長が結んだ職務契約、職務規定に示された基本職務の基準、学習者の成績の向上を根拠にする。

17. 教員の基本職務以外の職務実施に関しては、

職務規定で示された学習活動の支援、自身の職能成長、国民及び基本職務である学習者（児童生徒）への働きかけの内容、量、質で評価する。

18. 教員のその他の職務量に要した時間、質を「十分良い」、「十分」、「不十分」という基準で判定し、学期ごとに評価する。

19. その他の職務の実施は、校長によって選出構成された校内委員が評価し、全校教員会議⁹で協議する。校内委員は、評価の際、教員と校長とが結んだ職務契約、職務規定上の基本活動の基準、実施の質、効果を評価する。

20. 初等中等教育スタンダードの実施及びその他の職務実施の評価の際、教員による自己評価¹⁰に配慮する。

21. 初等中等教育スタンダードの実施に関する賃金とその他の賃金とは別々に計算しない。

22. 教員の月給は、初等中等教育スタンダードの実施に関する賃金及びその他の賃金、さらには公務員職級、給与俸によって決められる職位の基本給、関連する諸決定・規則によって提供される付加額の合計によって決定される。

23. 関連する法律、規則によって計算される残業代は月毎に給付される。

24. 教頭及び教員のその他の職務を評価する校内委員の評価に基づき、必要な場合、校長はその被評価教員の給与を変更することができる。

【資料3】 臨時（評価）の基準/方法

例えば：都市部のある学校の数学教員Aは、2007年-2008学年度に6年制の4つのクラスに数学と情報技術を教えるとする。その場合、教員Aの当該学年度の職務時間割は以下のようになる。

表2-3 計画基本データ（最低義務時間）

科目名		6年制数学、4クラス
1	カリキュラム上の時間	140時間
	学習単位職務数	28
	合計授業時間数	140×4=560時間
2		
科目名		情報技術、4クラス
カリキュラム上の時間		35時間
学習単位職務数		7
合計授業時間数		35×4=140時間
授業期間 カリキュラムの準備・作成 授業時数 カリキュラムの改善 その他の職務時間		35週間 10時間/週 19時間/週 5時間/週 6時間/週

表2-4 教員職務時間割 一般的モデルの例（実際の事例）

No.		数学		情報技術		想定時間の合計		最低職務時間		残業	
		時間	週	時間	週	時間	週	時間	週	時間	週
1	カリキュラムの準備・作成	294		74		350		350		18	
2	授業時間数	560 (合計組 112カリ キュラ ム:28單 位職務)	29.4	140 (合計組 28カリ キュラ ム:7單 位職務)	7.4	700 (合計組 140カリ キュラ ム:35單 位職務)	36.8	665	35	35	1.8
3	カリキュラムの改善	147		37		175		175		9	
4	教育スタンダード実施の合計時間	1001		251		1225		1190		62	
5	その他の職務							210			
	合計							1400			

補足解説：教員は当該学年度の教育スタンダード実施に、合計1190+35=1225時間、その他の職務に210時間、合計1435時間を要する。本事例の場合、教員は教育スタンダードの実施に最低職務時間を35時間以上超過して授業している。ただし、本残業18+9=27時間分には残業賃金を与えない。理由は、27時間分に関しては、本来の職務時間中に含まれるべき時間であり、教員は当該年度に210時間をその他の職務に使用しなければならないからである。

カリキュラムに示されているすべての時間は5（5日）で均等に割れないため、単位職務を確定する際、偶数であるように単位授業カリキュラムを作成した方が望ましい。上記の計画例ではカリキュラム上140時間と35時間が想定され、5で割れるケースを示している。ただし、数学の場合、 $100/5=20$ 単位職務、 $40/8=5$ 単位職務とし、合計28ではなく25単位職務で計画することもできる。

方式1：教員の残業代を計算する方法

教育文化科学大臣、社会福祉労働大臣、財務大臣共同2007年307/91/237号決定「幼稚園、普通教育学校教員の最低職務時間、及び給与受給基準」の24決定に挙げられている通りに、教員の残業代は学校の給与予算内に含み、以下のように計算し給付する。

(基本給/N×8時間) ×1.5 (それ以上) × n

(Nは月勤務日数、nは残業時間数)

a (基本給/184) ×1.80× n (N=23)

b (基本給/168) ×1.64× n (N=21) 等

表2-5 教員の第1学期職務時間割計画案

学習活動	週	第1学期										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
カリキュラムを計画準備する		8	8	10	9	8	8	8	9	9	7	16
授業を行う		19	19	19	10	19	19	19	19	19	19	19
カリキュラムを評価し、改善する		4	4	4	5	4	5	4	5	4	8	5
担当クラスの学級経営		2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	3
プレゼンテーションの準備					4		4					8
学校祭の準備									5	3		
両親と面談する			3			3		3			4	2
学習者の各種コンクールを開催する												
書類の作成・記録		3	3	3				2				
研修に参加する												6
学校全体の生徒指導当番（当番教員）		4				4						
学校管理職から任された職務を実行する			1	2	1		2	2				
教員の各種コンクールに参加する												
その他					1					3		
想定される合計時間		40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40

以上のような「2007年決定」の内容から、次のような諸点が指摘できる。

まず、本「決定」は、その文面からも明らかのように、提示されている教員評価の基準は「臨時的基準」であり、あくまで実施される教員評価が「試行」であるとされている。そのため、必要な場合は、担当官へ追加の基準制定も指示しているが、入手した資料からはその後追加基準が出された形跡はない。

次に、本「決定」で注目されるのは、その後の「決定」にも引き継がれていく「教員の職務」に関する基本的な考え方が明示された点である。具体には、教員の職務を「初等中等教育スタンダード」の実施、すなわち「国家的基準に基づいた教育課程の教授」と位置付けると共に、それにとどまらず「その他の職務」も教員の職務としている点である。さらに、教育スタンダードの実施義務として週34時間、その他の職務義務として週6時間という具体的な勤務時間を提示している点もその後の基準とも共通している。また、スタンダード実施の34時間の内訳として、カリキュラムの準備に10時間、授業に19時間、カリキュラムの改善に5時間を充てるように指示している点や、カリキュラム上の平均5時間を1単位職務という概念を用いて教員の職務量を測定している点も後述するその後の「決定」上の評価方法に継承されており、注目される点であろう。

教員個々のスタンダード実施のための職務量は学期ごとに、また授業を実施した時間は月ごとに評価されるだけではなく、スタンダード実施の「質」も「十分良い」「十分」「不十分」の3段階で学期ごとに評価されることになっている。しかも、職務の質を評価する際の観点も項目15においてかなり詳細に明示されており、単に勤務時間量だけではなく、その質も評価対象としようとしている点は意義深い。

さらに、項目16において、教育スタンダードの実施結果、すなわち教員の教授活動に関する評価を教頭がおこなっている点、そしてその評価に際して教科会の場で確定している点は、大いに注目される。そもそもモンゴル国の普通教育学校では、校長はいわば学校の経営的側面を主に担当し、学校予算の獲得や教職員の確保にその職責を担っている場合が多い。そのため、最終的には学校を代表する人物として個々の教員評価の結果についても校長が額面上その責を負うものの、実質的な評価行為においては教頭が主たる役割を担っており、いわば校長は評価結果の追認がほとんどである¹¹。日本の学校運営とは大きく異なる点であろう。それゆえ、本「決定」においても、教頭が評価を行うことが明示されていると考えられる。ただ、教頭が評価を担うとしても、その確定を教科会の場で行うことを明示している点は、教頭の評価が独断的あるいは恣意的になることを抑制するための有効な仕組みと考えられ、この点は高く評価できよう。

教員の基本職務以外のその他の職務に関しては、具体に「学習活動への支援」「自身の職能成長」「国民及び児童生徒への働きかけ」とされ、ここには表3に示されているような「担当クラスの学級経営」や「両親と面談する」ことなどが含まれる。これらもその量と質の2側面から「十分良い」「十分」「不十分」の3段階で学期ごとに評価されることになっている。その他の職務内容の具体的事例のいくつかは、添付文書の後半に示されたモデル例に上がっており、イメージしやすい。また、その他の職務として示されている三つの領域はその後の「決定」においてもほぼ同じ内容が規定されており、その後の評価領域に大差はない。ただ、その他の職務に関しては、校長が選出した校内委員が評価を担当し、全校教員会議で協議することになっており、教頭が担当する評価（直接的な教授活動に関する評価）とは異なっている点は大いに特徴的である。さらに、スタンダードの実施及びその他職務の実施をめぐる評価の際、教員の自己評価に配慮することが明示されている点も注目されるものの、残念ながらどの程度の配慮がなされるのか、また校内委員が具体的にいかなるメンバーで構成されるのかは規定上からは不明である。

最後に教員へ支払われる賃金について、その基本的な枠組みが明示されるとともに、残業代は毎月支払われ、かつその具体的な計算式まで添付文書の後段に示されている。さらに、教頭の評価結果と校内委員の評価結果に基づき、必要な場合は、教員給与の変更も可能であるとしている。

総じて、この「2007年決定」における教員評価の主たる狙いは、国家的基準である初等中等教育スタンダードを個々の教員に的確に履行させることを通じた「学校教育の水準向上」というよりも、合理的な教員評価システムを通じた教員給与制度の確立にあったと考えられる。無論、結果として、本制度が学校教育の水準向上に寄与することは十分にあるであろうが、あくまで、本「決定」全体の俯瞰からは合理的な教員評価を教員給与へ反映させようとする重視する傾向が看取される。

3 モンゴル国教育文化科学大臣2009年11月13日482号決定

上述の「2007年決定」は、その後、2009年11月に本節で取り上げる「モンゴル国教育文化科学大臣2009年11月13日482号決定」(以下、「2009年決定」という)の発出で廃止される。では、この「2009年決定」ではどのような規定がなされていたのか。その内容を概観し、「2007年決定」との比較検討を行う。

「2009年決定」は、ヨ・オトゴンバヤル (Yo.Otgonbayr) 教育文化科学大臣の発令により、【資料4】のように記されていた。さらに、本「決定」は先の「2007年決定」と同様に、以下の添付文書(「普通教育学校教員評価規則」)が添えられており、これによって本決定の具体的な内容が規定されていた(【資料5】)。

【資料4】(教員評価の一筆者挿入)基準「方式、方法」決定について

教育文化科学大臣、社会福祉労働大臣、財務大臣共同2007年8月31日307/91/237号決定「幼稚園、普通教育学校教員の最低職務時間、及び給与受給基準」第14指定、モンゴル国家公務員会2007年8月13日48号決定第1添付で決定した「国家公務員業績契約の締結指示」第3指定、第2添付で決定した「国家公務員の業績結果、専門レベル(業績契約)評価規則」6、13、4.3指定に基づき、以下を命令する:

1. 「普通教育学校教員の評価規則」を添付通りに決定すること。
2. 各校長は、「普通教育学校教員評価規則」を2010年1月1日からすべての普通教育学校において実施すること。
3. 普通教育学校の校長・教頭以外の専門職員(教員)については職務規定、それ以外の職員については労働契約に基づき、各校長は本規則に従い彼らの職務を計画・評価する方法を作成・実施すること。
4. 本決定の実施を監査し、支援することを普通教育部門のデ・エルデネチメグ (D.Erdenechimeg)、情報審査・分析評価部門のエル・バトエルデネ (R.Bat-Erdene)、及びアイマグ、都市部教育文化所長が行うこと。
5. 本命令の発布によって「臨時(評価)基準/方法の決定」教育文化科学大臣2007年416号は無効とする。

【資料5】普通教育学校教員評価規則

一 一般原則

- 1.1. 普通教育学校教員(以下、教員とする)の職務を計画、評価、判断する際、本基準を遵守する。
- 1.2. 教員の基本職務は、普通教育学校職務規定に示されている活動によって定義される。
- 1.3. 教員は、基本職務以外に付加的活動を行うことが可能である。
- 1.4. 教員の職務を計画し、評価する際、国家公務員会¹²「Төрийн албаны зөвлөл」2007年48号決定「国家公務員業績契約締結の指示」、「国家公務員職務業績・専門レベル(業績契約上の成果)」評価規則に基づき、教育分野及び学校の特徴を判断する。
- 1.5. 校長は、教員と業績契約を結び、その業績を最終的に評価、認定する。
- 1.6. 校長は本方針「方法・基準」に示されている教員業績契約を策定し、その業績評価権限を教頭に文書にて委任する。ただし、この行為は免責の根拠とはならない。
- 1.7. 教員の職務を年間/通年で計画し、職務の過程、業績を学期ごとに評価し、学年度末に最終評定する。また、授業を行った時間の実績を毎月評価する。
- 1.8. 本規則に示された用語は以下の意味で使用されている。
 - 1.8.1. 教員の「基本職務」とは、教員職務規定に示された職務、サービスのことである。
 - 1.8.2. 教員の基本職務は、「教育スタンダードの実施」と「その他」から構成される。「教育スタンダードの実施」にはカリキュラムの準備・作成、授業の実施、カリキュラムを評価・改善すること、が含まれる。「その他」には、学習活動の支援、保護者、国民、社会との協働及び自己啓発等が含まれる。

- 1.8.3. 教員の「付加的活動」とは、職務規定に示されていない職務、サービスのことである。
- 1.8.4. 教員の付加的活動は、「校内職務」と「付加職務」という2つの領域から構成される。「校内職務」とは、職務規定に直接関係しないが、学校活動計画に示されたものを指し、必ずしも各教員の義務ではない。また、「付加職務」とは、職務規定に直接関係しないが、政府決定によって定められたものを指す。これも、各教員へ義務化されたものではない職務、サービスが含まれる。

二 教員の職務の策定

- 2.1. 教員は、職務規定及び学校の長期計画、当学年度の活動計画を基に、年度内に実施する職務を策定し、校長と結ぶ教員業績契約によって当該職務が認定される。教員の年度計画は業績契約の不可欠な一部である。
- 2.2. 教員業績契約の締結準備と実施は、国家公務員会「Төрийн албаны зөвлөл」2007年48号決定「公務員業績契約の締結指示」の「業績契約締結」という第二項に従って行われる。
- 2.3. 教員業績契約は、本方法添付1に示されている指示通り、文書化し、確認される。
- 2.4. 教員は、労働法に定められた時間通りに勤務し、週34時間に相当する「初等中等教育スタンダードを実施する職務」、6時間に相当する「その他の職務」を実施するよう職務内容を計画する。
- 2.5. 初等中等教育スタンダード実施職務（以下、スタンダード実施職務）に活用する週34時間の内、10時間をカリキュラム準備・作成に、19時間を授業実施に、5時間をカリキュラム改善に割り振られるように計画する。
- 2.6. 教員のスタンダード実施職務は、「学習単位職務」で計算され、計画される。
- 2.7. 「学習単位職務」の内容と量は、初等中等教育スタンダード以上の当該コースの授業単位及びカリキュラムの内容によって定められる。
- 2.8. 授業の単位職務量は、普通教育学校カリキュラムの5時間と平均として計算し作成される。
- 2.9. 教員の当該学年度のスタンダードを実行する職務量は、普通教育学校学年度構成に示された週に34時間を積算して定められる。
- 2.10. 教員の当学年度に実施するその他の職務は、普通教育学校学年度構成に示された週に6時間を積算して定められる。
- 2.11. 教員が当該学年度に実行する校内職務と付加職務は、その業績契約によって確定される。
- 2.12. 学年度内の休みの週に教員は授業以外の職務を履行する。
- 2.13. 教員はスタンダード実施のための職務を教科会すなわちチームで協力して計画できる。

三 教員の職務評価の内容と方法

- 3.1. 教員の活動結果は、業績契約に示されている職務内容、職務従事の期間、職務の量と質のレベルで評価する。
- 3.2. 教員の業績契約上の業績評価は、第2添付で示されているモデルに従い書面にて認定する。

表3-1

基準項目	点数	%
3.6.1. スタンダード実施職務基準と合計点数	68	68
3.6.1.1. 単位授業のカリキュラム作成		
a. 当学年の学習者の身体、知能（意識）、心理、社会性発展の特徴、学習者の関心、ニーズ、予備知識を把握している程度		
b. 学年ごとのカリキュラムの関連性、スタンダードに示されている中核的要素を学習の明確かつ詳細な目的とした程度		
c. 学年ごとのカリキュラムの関連性を充実させ、計画した期間内に予定した目的が達成できる学習内容を選択した程度		
d. 選択した内容を効果的に教えるため、より的確な教授方法を使う、学習活動ごとに配慮し、的確に選択した創造的な授法を活用する		
e. 教育評価スタンダードを実施するとともに、学習目的を実際に測定し、学習成果を正確に把握するために全ての生徒に適切な宿題を平等に提供している		
f. 学習者の学習成果を測定し、学習活動の効果の変容を把握する方法を有している程度		
3.6.1.2. カリキュラム実施、改善		
a. 教育課程及びその実施結果を調査した程度		
B. 授業検討会に参加した数と貢献度		
c. 授業後、カリキュラム構成上重要な必要性、目標、内容・方法、教材、評価を改善するために行った変化の程度		
d. 授業モデル、種類、デザイン、計画上の変化の程度		
3.6.1.3. 学習教材作成、利用、学習環境、心理的環境整備		
a. 選択した内容、方法、評価に対応した学習教材の準備のための方法、技術、教材の種類、供給の程度		
b. 学習教材を定期的、効果的、丁寧に活用した程度		
c. 学習にIT技術を利用した程度		
d. 学習教材の心理面、ジェンダーフレンドリネス、衛生面、安全性が整備されている程度		
3.6.1.4. 学習者の態度行動		
a. 学習者の学習効果の変容の程度		
b. 学習者の身体的、知的、心理的、社会的発展上の変容の程度		
c. 学習者の学習効果、成長、態度変容を根拠にした活動		
3.6.2. その他の職務の評価基準と合計点数	0-32	32
3.6.2.1. 学習に対する支援	0-12	37.5
a. 学校、教室の環境を快適に保持するとともに、学習者及び教職員の健康及び、面接に適切し、学習活動と態度変容の基準を満たし、生徒、教職員、保護者に心理的圧迫のない状態	0-4	
b. 課外活動を効果的に計画し、実施した程度、学習者、父親、母親の満足度	0-4	
c. 教育活動に関連する書類作成の実施程度	0-4	
3.6.2.2. 市民性・社会的協力	0-8	25
a. 公務、教育法その他の関連法令等の知識、及びその活用能力	0-4	
b. 保護者や社会と協同した活動への貢献度	0-4	
3.6.2.3. 教員の職能開発	0-12	37.5
a. 研究能力を身に付けている様子、利用できる能力	0-4	
b. 外国語で情報を利用し、コミュニケーションの能力	0-4	
c. IT技術を利用する能力、情報発信能力	0-4	

「公立幼稚園、普通教育学校の教員、その他の職員の業績に係る現金賞与報与に関する規則」政府2005年54号令
「決定した規則通りに教員の業績評価と評価した点数を1134という比重で積算し、本基準に直接利用すること。

- 3.3. 教員基本職務と付加的活動の最高点数はそれぞれ100点ある。
- 3.4. 「スタンダード実施職務」は、業績契約に示された単位授業カリキュラムの平均点数で評価する。単位授業ごとに割り当てる最高点数は68点である。
- 3.5. 「その他の職務」、「校内職務」、「付加職務」は、業績契約に示されている職務に配慮しつつ、その職務の（学期ごとの）平均点数で各々評価する。職務ごとに割り当てる最高点数は「その他の職務32点」、「校内職務40点」、「付加職務60点」である。
- 3.6. 教員の職務は、教育の質の妥当性を考慮した上で、その教員の能力を以下の基準で点数評価する（表3-1）。
- 3.7. 教員の「校内職務」と「付加職務」の業績能力を以下の基準で点数評価する（表3-2）。
- 3.8. 教員の基本職務及び付加職務は、業績契約上の各々の業績結果を加算した合計点数を根拠に以下のように評価する。

3.8.1. 90-100点数を取得した場合「A」—「とても良い」

3.8.2. 80-89点数を取得した場合「B」—「良い」

3.8.3. 70-79点数を取得した場合「C」—「十分」

3.8.4. 60-69点数を取得した場合「D」—「やや不十分」

3.8.5. 0-59点数を取得した場合「E」—「不十分」

3.9. 教育スタンダードに関する職務業績は、教頭が評価し、上述の評価結果「とても良い」、「良い」、「十分」、「やや不十分」、「不十分」の根拠を簡潔に記す。

3.10. その他の職務と付加的活動の業績は、校長の命令によって設置された「ソーシャルワーカー、教科会、教員、その他の職員代表によって構成される5名以上のチーム」が評価し、上述の評価結果「とても良い」、「良い」、「十分」、「やや不十分」、「不十分」の根拠を簡潔に記す。

3.11. 当該チームは2学期期間分を評価した後、メンバーの40%以上を変更しなければならない。

3.12. 教員は、自身の職務業績を改善する目的で、校長が責任を負うべき職務の遂行すなわち教員への支援に関して、「良い」「普通」「弱い」の評価のいずれかで評価し、その根拠を簡潔に記す。

3.13. 教員は、現在の職務の満足度を「普通以上」、「普通」、「普通以下」という評価のいずれかで評価し、その根拠を簡潔に記す。

四 教員の職務評価の手順と評価結果の活用

4.1. 教頭が評価した「教育スタンダード実施に関する職務

業績評価」を教科会の会議で協議し、評価する。

4.2. 当該チームが評価した「付加的活動に関する業績評価」を全学校教員会議で協議し、評価する。

4.3. 教員の基本職務と付加的活動を評価する際、教員の自己評価に配慮する。

表3-2

基準項目	点数	%
3.7.1. 校内職務能力を評価する基準、合計点数	0-40	40
a. 学校行事遂行能力	0-10	
b. 自律的活動能力	0-10	
c. 責任遂行能力	0-10	
d. 対人コミュニケーション能力	0-10	
3.7.2. 付加職務能力を評価する基準、合計点数	0-60	60
a. 保護者、寮母、他の教職員との協調性	0-10	
b. 他者への好影響を与える能力	0-10	
c. 問題解決能力	0-10	
d. チームで働き学習する能力	0-10	
e. 創造的アイデアを提案する能力	0-10	
f. 的確かつ道徳的な判断能力	0-10	

表3-3

評価結果	評価結果に基づき実施する措置	付加的な職務業績
「A」:「とても良い」	・機関内で昇進させる ・給与等級を特別昇級させて、給与増額する ・学期現金賞与を最高レベルで給付する ・能力給増額を適切に給付する ・政府中央機関及び専門分野の賞に指名・推薦する ・期間及び基準を満たした場合、当該資格を保持または上位資格に推薦する ・学位の向上を目指した学習を支援する ・昇進させる ・本人のニーズ、関心に基づいて特別コースに参加させる ・校長の依頼によって付加的職務に従事させる等	・付加的職務の賃金給付 ・能力給増額を適切に給付する ・政府中央機関及び専門分野の賞に指名・推薦する ・本人のニーズ、関心に基づいて特別コースに参加させる等
「B」:「良い」	・現在の職務を継続させる ・次の等級の給与を給付する ・学期現金賞与を給付する ・現金及びその他の手当を給付する ・専門分野及び地方レベルの賞に推薦する ・期間及び基準を満たした場合、当該資格を保持または上位資格に推薦する ・本人のニーズ、関心に基づいて特別コースに参加させる ・校長の依頼によって付加的職務に従事させる等	・付加的職務の賃金給付 ・能力給増額を適切に給付する ・現金及びその他の手当を給付する ・専門分野及び地方レベルの賞に推薦する ・本人のニーズ、関心に基づいて特別コースに参加させる
「C」:「十分」	・給与等級をそのまま勤務させる ・資格分の手当をそのまま給付する ・現金及びその他の手当を給付する ・地方レベル、機関レベルの賞に推薦する ・自発的に追加の職務を行うこと ・教科、教授法のコースに参加させる	・付加的職務の賃金給付 ・現金及びその他の手当を給付する ・地方レベル、機関レベルの賞に推薦する ・教科、教授法のコースに参加させる
「D」:「やや不十分」	・給与等級を下げ、そのまま勤務させる ・資格分の手当をそのまま給付する ・現金及びその他の手当を給付する ・管理職によって追加の職務を実行させる ・欠けている知識、能力を習得させるコースに参加させる	・付加的職務の賃金給付 ・今後、付加的職務を実行させる可否を交渉する ・必要な知識、能力習得のためのコースに参加させる
「E」:「不十分」	・懲戒処分を行う ・給与等級を下げる、もしくは現行等級で給付し、特定の期間中に職務を改善する条件でそのまま勤務させる ・当該資格分の手当をそのまま給付する ・管理職によって追加の職務を実行させる ・解雇	・付加的職務をさせない

- 4.4. 校長や教頭からの支援が脆弱で、教員自身の業務への満足度が「平均以下」の場合、学年度末の面談時に、業績契約を結んだ教員と教頭、校長間で協議し、その内容を認定する。
- 4.5. 校長は、全学校教員会議や教科会の会議で協議された教員の業績評価の結果を確認「т а н и л ц а х」した上で、署名して評価結果を認定する。本評価は、教員の業績契約の業績に関する最終評価となる。
- 4.6. 校長は、教員の業績評価の結果を基に、関連する法令によって与えられた権限に従い、教員を支援もしくは処罰するために、以下の措置を講ずる（表3-3）。

「2009年決定」の内容から、次のような諸点が看取される。

まず、「2009年決定」は、先の「2007年決定」と比較して、基本的な枠組みを継承しつつも、新たな内容を加えて進化している。その意味では、「2007年決定」には試行的な価値があったと言えよう。例えば、「2007年決定」において教員の基本的職務（教育スタンダードの実施職務とその他の職務）が規定されていたが、「2009年決定」はそれら基本的職務に加えて、新たに「付加的活動」が追加されたことである。ただし、この「付加的活動」は教員の義務ではなく、あくまで任意の職務と位置付けられている点は特徴的である。また、先の「2007年決定」には明示されていなかった「校長の学校代表者としての地位」が明示され、校長が最終的な評価権者とされている。しかし、これまでの実態を追認するように、その評価権限を「教頭へ文書にて委任する」こともまた同時に示されており、やはり実質的な評価担当者はこれまで通り教頭であることが窺える。

上述の「付加的活動」とは、職務規定上にない職務と定義され、「校内職務」と「付加職務」から構成されている。そして、それらの具体的な内容が添付文書の項目3.7の表中に明示されている。さらに、新規の変更点として、教育スタンダード実施に際しては、単に個人的な取り組みだけではなく、教科会すなわちチームで協力して計画することも可能としており、学校がこれまで以上に組織として協力しその成果向上に努めようとする姿勢が看取される点は興味深い。一方、「教育スタンダードを実施する職務」34時間／週とその他の職務6時間／週、さらにはその34時間中の内訳、カリキュラムの準備作成10時間、授業時間19時間、カリキュラムの改善5時間は、「2007年決定」と同様に変更はない。また、カリキュラムの5時間分を平均として1単位職務として積算するやり方も以前と同様である。

「2009年決定」で最も注目される点の一つが、教員の義務とはされていない付加的活動にも、教員の本務である基本職務と同等の評価ウエイトが置かれていること、すなわち、両者にそれぞれ100点の配点がなされていることである。無論、本務である「教育スタンダード」の実施には68点が配分され、最重要視されてはいるものの、「他の職務」に32点、付加的活動の「校内職務」に40点、「付加職務」に60点が配当されている。これらの職務内容を精査してみると、いずれの内容も教員としては看過できない資質や能力であり、職務規定に定められた制度上の義務とはしていないものの、その配点の多さからそれらの資質能力の発揮を強く期待していることが窺える。また、これらの配点はさらに小項目ごとに細かな配点表が作成されており、特定の資質能力だけで高得点を得ることはできず、各資質能力が全般的に発揮されることが期待されているといえる。

さらに、教員の基本職務と付加的活動は、それぞれA「とても良い」・B「良い」・C「十分」・D「やや不十分」・E「不十分」の5段階の評価に分類され、それぞれの評価結果に基づいて後述する処遇が用意されている。「2007年決定」では3段階評価であったが、「2009年決定」では段

階が細分化されている点も看過できない。また、教育スタンダードの実施に関する評価は従前同様、教頭が担当するものの、その他の職務と付加的活動については「ソーシャルワーカー及び教科会、教員、その他の職員代表によって構成される5名以上のチーム」が評価することになっている点が大いに注目される。すなわち、これらの総配点は最高132点に達するわけで、教員評価における同僚評価のウエイトが半分以上を占めることになるからである。さらに、かかるチームは、2学期間ごとにメンバーの40%を入れ替えることも求められており、評価が特定メンバーに固定されない配慮もなされている。加えて、教員自身も校長からの支援に関して「良い」「普通」「弱い」の自己評価を行うとともに、現在の職務満足度に関しても「普通以上」「普通」「普通以下」の自己評価を行うことになっており、いわば対校長（教頭も含む）評価の側面も看取される。教員の基本職務及び付加的活動に関する評価に際しては、これらの自己評価への配慮が求められてはいるものの、実際にどの程度の影響力があるのかは、入手資料からは不明である。ただ、校長や教頭からの支援が脆弱で、教員の満足度が「普通以下」の場合、学年度末の面談で協議の場がもたれることになっている点も興味深いところである。一方、教育スタンダードの実施に関する評価を教頭が担当し、教科会で協議し、評価することや付加的活動に関する評価が全校教員会議において協議され、評価される点は、先の「2007年決定」の場合と同様である。

「2009年決定」は、前述5段階の評価結果に基づいた具体的な処遇も詳しく明示されており、この点も「2007年決定」とは大きく異なっている。もちろん、表記中の処遇が評価結果に基づいて全て適用されるわけではないだろうが、各段階に対応した処遇が用意されている点は注目される。しかも、処遇は単なる金銭的な処遇にとどまらず、昇進や上位資格への推薦、さらには本人の希望に基づく研修など多岐にわたっている。とりわけ、教員自身の職能成長の視点が包摂されていることは高く評価できよう。同時に、評価結果が劣悪であれば、解雇もあり得るわけで、どの程度の解雇者がいるのかは資料上不明であるが、厳しい側面も垣間見える。

4 モンゴル国教育文化科学大臣2009年12月14日561号決定

前述の「2009年決定」の発出からわずか1ヶ月余りで同決定は、唐突に無効とされ、替わりに「モンゴル国教育文化科学大臣2009年12月14日561号決定」（以下、「2009年決定2」という）が、同一大臣名（ヨ・オトゴンバヤル（Yo.Otgonbayr））で発出された（【資料6】）。ところが、この「決定2」の規定内容は、添付文書も含めて、以下に示す通り、先の決定「2009年決定」と全く同一内容であった。

【資料6】（教員評価の）基準「方式、方法」決定について

教育文化科学大臣、社会福祉労働大臣、財務大臣共同2007年8月31日307/91/237号決定「幼稚園、普通教育学校教員の最低職務時間、及び給与受給基準」第14指定、モンゴル国家公務委員会2007年8月13日48号決定第1添付で決定した「国家公務員業績契約の締結指示」第3指定、第2添付で決定した「国家公務員の業績結果、専門レベル（業績契約）評価規則」6、13、4.3指定に基づき以下を命令する：

1. 「普通教育学校教員の評価方法」を添付通りに決定すること。
2. 各校長は、「普通教育学校教員評価方法」を2010年1月1日からすべての普通教育学校において実施すること。
3. 普通教育学校の校長・教頭以外の専門職員（教員）については職務規定、それ以外の職員については労働契約に基づき、各校長は本規則に従い彼らの職務を計画・評価する方法を作成・実施すること。

4. 本決定の実施を監査し、支援することを普通教育部門のデ・エルデネチメグ (D.Erdenechimeg)、情報審査一分析評価部門のエル・バトルエルデネ (R.Bat-Erdene)、及びアイマグ、都市部教育文化所長が行うこと。
5. 本命令の発布によって「臨時（評価）基準/方法の決定」教育文化科学大臣2007年416号は無効とする。

わずか1ヶ月で前決定が廃止され、しかも同一内容の文書がなぜ再び発出されたのか、入手資料からは読み取れない。目下、モンゴル国教育科学省へこの点について照会中ではあるが、未だ明確な回答は得られていない。

いずれにせよ、この経緯の理由は不明ではあるが、「2009年決定2」の本体文にも「普通教育学校教員の評価方法」を添付の通りに決定することが明記され、それが添付されて発出されている以上、「2009年決定2」に基づく教員評価は、前決定（「2009年決定」）の時と同様に行われていたと捉えるべきであろう。そこで、本稿では、2013年に発出される次の決定までの4年間は、「2009年決定」の添付文書（「普通教育学校教員評価規則」）と同様な教員評価がなされていたものとして、考察を進めたい。なお、前述の通り、添付文書も全く同様であるため、本節での添付文書の内容掲載と考察は、紙幅の都合上、割愛する。

5 モンゴル国教育科学大臣2013年8月13日A/293号決定

「2009年決定2」から4年後、モンゴル国は、「モンゴル国教育科学大臣2013年8月13日A/293号決定」（以下、「2013年決定」という）を発出して、新たな教員評価制度をスタートさせた。同決定の全文は【資料7】の通りである。

【資料7】 規則決定について

モンゴル国政府についての法律24条及び同条2項、教育法28条及び同条1.22、さらに教育文化科学大臣、社会福祉労働大臣、財務大臣共同2007年307/91/237号決定「幼稚園、普通教育学校教員の最低職務時間、及び給与受給基準」第1指定を根拠に、以下を命令する：

1. 「普通教育学校教員評価規則」を第1、「幼稚園教員評価規則」を第2添付の通り決定すること。
2. 本決定の実施を、教育科学省内の（教科）専門及び教授法に関する政策実施部署のデ・エルデネチメグ (D.Erdenechimeg) 及びアイマグ、都市部教育所長に、そして本規則実施の監査を「監査－分析・評価」内部監査部署のエル・ルブサンドルジ (L.Luvsandorj) に任す。
3. 生涯学習教員の職務に関しては、本規則に準じて当該教員の所属機関の長が評価し、アドバイスすること。
4. 本命令の発布により教育文化科学大臣「普通教育学校教員評価規則」2009年561号は無効とする。
5. 本決定は2014年1月1日から施行する。

〈第1添付 普通教育学校教員評価規則〉

1. 一般原則

普通教育学校教員（以下、教員とする）の職務を評価する際、本規則にしたがう。

本規則の目的は教員の「子ども一人一人を成長させ、態度行動の変容を促し、資質及び能力を開花させ、子どもにやさしい環境をつくり、創造的活動を促進した結果」を評価することである。

教員評価は教員の職務規定、労働契約に示されている職務を評価し、労働契約上の業績をはかるとともに、学期間中の職務業績に応じた現金賞与、能力給増額の根拠となる。

教員の職務の過程、業績の結果を学年度の学期ごとに点数化して評価し、それらの平均で半年及び学年度の仕事を査定する。

教員は学年度の各学期に実施する活動計画を設定する。

教員は自己活動計画を本規則の添付をモデルにして作成する。

教員の職務の業績結果と効果を評価する際、雇用者と結んだ労働契約、職務規定と教員自身の活動計画によって評価する。

2. 教員評価の方針

実直で、現実的、かつ利害の対立や主観的な影響がないこと。

職務評価はその目的、目標、学習者の成長に関連していること。

個人的及び専門的情報の守秘を尊重すること。

評価の基準、評価活動を明確にしていること。

他の教員を支援・激励し、その能力を開発すること。

外部認定の場合と同様に、教員の自己評価及び他者評価（教員、職員、父親、母親、教科会議の長、教頭による評価）の二本立てで行われること。

3. 教員評価の実施

前学年度の最終学期の評価と当該学年度の最初に作成した教員の自己評価の平均を当学年度の初期評価とする。

1年生及び新しく学習する授業にとって、第1学期の評価が初期評価となる。

教員は、当学年度の第1学期、第3学期の職務を自己評価し、（学校教育の）目的、目標の達成状況を本規則の4.に示した基準の達成、成果として教科会議に報告する。

当該学年度の第2学期、第4学期の教員の自己評価を校長の命によって設置された「教員、職員、父親、母親、教科会議の長、教頭からなる委員会」が評定する。

教員の自己評価及び上記の評価（他者評価）の差異が10点以上の場合、教員には現金賞与（ボーナス）は支給されない。

評価された結果を教員が納得しない場合、校長の命令で設置された委員会で面談・協議して再評価してもらうことができる。

教員の自己評価と上記委員会の評価（他者評価）は、校長の命によって有効となる。

4. 教員評価の基準

教員評価の基準は、以下の通りである（表4-1）。

教員の職務効果と業績は合計100点で計算し、評価基準ごとに20点配点である。

教員評価基準の1番目、5番目の基準で、6年生-12年生の授業を担当する教員は、学年ごとに一集団（グループ）となって勤務することができる。

5. 教員の職務評価

教員の職務業績の平均点数を配慮して、以下のように評価する。

90-100「とても良い」 80-89「十分良い」 70-79「良い」 60-69「普通」

31-59「普通以下」 0-30「不十分」

教員評価で70点以上、すなわち「良い」という評価された場合、教員の現金賞与（ボーナス）の支給根拠となる。

各学期の現金賞与（ボーナス）の金額は、当該学年度の学校予算に示されたボーナス金額予算内において、政府決定によって毎月計算され、学期ごとに支給される。

教員評価80点以上、すなわち「十分良い」という評価の場合、教員の能力給支給の根拠となる。

能力給は、当該機関の年度給与予算内において政府決定により基本給から計算する。

教員への現金賞与（ボーナス）と能力給の支給は、校長の命令により決定される。

「普通以下」と評価された教員には行政罰則がある。

表4-1

No.	基準	概念	業績指標
1	態度行動/20点	参加	○子ども一人一人の学習活動及びボランティアに参加する意欲及び環境整備
		習慣	○子ども一人一人の学校及び社会環境の基準を守っている様子、意欲、熟意
		性格	○子ども一人一人の社会環境への適用、自己表現、他者への正しいコミュニケーション、勤勉性、他者支援の精神を身に附している程度
2	子ども一人一人が身につけた知識、能力の伸長度/20点	成長	○子ども一人一人が身につけた知識、能力の成長の程度
		成果	○子ども一人一人が身につけた知識、能力の学期ごとの結果の評価
3	子どもの才能を発見した状態/20点	子どもの才能を発見した状態	○子どもの才能を掘り起こし、発見した程度 ○子どもの才能を発展させた程度（学習した、できるようになった事項の量と質）
		子どもの才能を発見した状態	○子どもの才能を発展させた程度（学習した、できるようになった事項の量と質）
4	教育サービスの満足度/20点	生徒	○アンケート調査の結果
		父親、母親、保護者	○教員の子ども一人一人の成長に貢献した支援
		その他の参加者	○教員の道徳性
5	健康状態/20点	健康的である	○子どもの健康を改善させた程度
		健康的なコミュニケーション	○健康的なコミュニケーション環境の整備への貢献
		健康的な環境	○健康かつ安全環境整備への貢献度

「不十分」と評価された教員には行政罰則が課され、3ヶ月間の助言、支援が行われる。それでも状況に改善が見られない場合、教員免許が失効し、労働契約終了の根拠となる。

教員評価において2回～3回まで69点以下の評価がなされた場合、当該教員には特別に教科の専門と指導法の助言責任を関係職員が負う。

＜「普通教育学校教員の職務評価規則」添付＞

教員評価モデル

教員名	学校教育目標	教員の自己目標
担当するクラス	担当する科目	付加的活動、学外活動

教員は担当する生徒に対して以下の方針で教育活動を計画し、達成すべき結果を明確にする（表4-2、4-3）：

表4-2

基準	範囲	第1学期			第2学期			第3学期			第4学期			年度末
		開始	目的	結果	開始	目的	結果	開始	目的	結果	開始	目的	結果	
各々の子どもが身につけた知識、能力の伸長度	担当する生徒	前学年度末の最後の評価			第1学期末に達成した結果			第2学期末に達成した結果			第3学期末に達成した結果			4学期分評価平均

表4-3

態度行動		才能の発見		教育サービスの満足度		健康	
実施活動	結果	実施活動	結果	実施活動	結果	実施活動	結果

「2013年決定」の内容から、次のような諸点が指摘できる。まず、「2013年決定」は、「2009年決定」と比べ、全体的に簡素化された内容となっている点が特徴的である。また、教員評価の目的を「子ども一人一人を成長させ、態度行動の変容を促し、資質と能力を開花させ、子どもに優しい環境を作り、創造的な活動を促進した結果を評価すること」と定義し、極めて高邁な理念のもとに教員評価を行おうとしている。換言すれば、それまでの「教育スタンダード」の実施、すなわち単純な学力確保型の目的よりもいわば円熟した目的に変容してきたと言えよう。その一方で、評価の結果をシンプルに現金賞与と能力給の増額の根拠と明示し、「2009年決定」に見られたような教員自身の職能成長の視点は規定上あまり見受けられない。

また、「2013年決定」の最大の特徴の一つは、教員自身の主体的な関与がそれまでのどの決定よりも大きい点である。換言すれば、本決定の文中に明確に「教員の自己評価と他者評価（教員、職員、父親、母親、教科会議の長、教頭による評価）の2本立てで行う」ことがはっきりと明示され、教員自身の関与が増大している点である。なお、評価の過程と結果を学期ごとに点数化して評価し、それらの平均で学年度の仕事全体を評価する構造には基本的な変化は見られない。

特にユニークなのは、前年度最終学期の評価と当該学年度の最初に作成した教員自身の自己評価の平均を当該学年度の初期評価としている点である。なお、1年生の授業や新規に授業を始める場合は、1学期の評価がそのまま初期評価となる。教員は、本評価規則に予め定められた基準に従い、1学期と3学期の職務を自己評価して教科会議へ報告する。同様に、2学期、4学期の評価は、教員の自己評価を校長が設置した「教員、職員、父親、母親、教科会議の長、教頭からなる委員会」によって評定される構造となっている。いわゆる「他者評価」である。その際、教員の自己評価と他者評価の差異が10点以上ある場合は、現金賞与（ボーナス）は支給されない。教員自身の自己評価の甘さを抑制する効果としては意義深いと考える。ただし、教員が評価結果に不服の場合は、再評価のチャンスが与えられている。

評価の基準は、「4. 教員評価の基準」に示される通り、①「子どもの態度行動」(20点)、②「子ども一人一人が身につけた知識、能力の伸長度」(20点)、③「子どもの才能を発見した状態」(20点)、④「教育サービスの満足度」(20点)、⑤「健康状態」(20点) という5つの領域から構成され、最高得点100点である。そして、最終的な職務評価は「5. 教員の職務評価」の規定に従い、6段階に区分され評定される。100点～90点「とても良い」、89点～80点「十分良い」、79点～70点「良い」、69点～60点「普通」、59点～31点「普通以下」、31点～0点「不十分」である。70点以上の評価が現金賞与(ボーナス)の支給対象とされ、現金賞与は、当該学年度の学校予算中の現金賞与枠内で、毎月分が計算され、学期ごとに支給される。同様に、80点以上の評価は、能力給支給の対象となり、当該年度の給与予算内において基本給を元に計算して支給される。その一方で、59点以下の場合、行政罰則が課され、30点以下の場合、行政罰則に加え、3ヶ月間の助言・支援の下に置かれる。それでも改善が見られない場合は、教員免許が失効し、解雇となる。また、69点以下の評価が2、3回続ければ、担当の関係職員から教科専門や指導法に関して特別な指導助言が行われることになっている。

全体として、「2013年決定」は、教員評価における教員の主体的な関与が特徴的であるが、裏を返せば、管理職側の関与が弱体化したとも言える。また教員評価の目的は高邁であるが、五つの領域それぞれの客観的な成果を実証し得るのか、その具体的な手段は明示されておらず、教員の自己評価にとどまらず、他者評価においてもその懸念が感じられる。また、予算の範囲内での現金賞与や能力給の支給という制度的な枠組みは、十分な予算が確保されているかどうかによって、支給そのものの実額も変わってくる可能性もあるのではないかだろうか。加えて、評価の低い教員に対しては、一定程度の指導改善の機会が確保されてはいるものの、改善が見込めない場合は、免許の失効と解雇という厳しい措置も用意されており、信賞必罰的な傾向が窺える。いずれにせよ、簡素化の影響と教員自身の直接関与の増大には、一定の課題を残すことになったと言えよう。

6 結語 ～モンゴル国教員評価制度の特徴と意義及び課題～

以上、モンゴル国教員評価制度を、「2007年決定」から「2013年決定」までの分析を通して、その規定内容の変遷を明らかにしてきた。最後に、この変遷過程を通して、おおよそ次のような諸点を指摘できよう。

第一に、モンゴル教員評価制度は、最初に発出された「2007年決定」では、臨時の基準ではあるものの、教員の具体的な職務内容とその量・時間、さらには1単位職務の概念が明示され、その後に続く「決定」にも継承されていった。また、管理職である教頭が基本職務である教授活動に関する評価を担う一方で、その他の職務については校長選出の校内委員が評価を担当するといった二本立ての評価体制もその後の「決定」に基本的に継承されていた。その意味で、「2007年決定」はモンゴル教員評価制度における先導的意義を有していたといえよう。

次に、「2009年決定」では、「2007年決定」の基本的な枠組みを引き継ぎつつも、評価の内容と方法にとどまらず、評価の手順や評価結果の活用においても、その精緻化が図られており、完成度が増しているといえる。とりわけ、評価結果の活用においては、十分とは言い難いものの、単なる金銭的な処遇だけではなく、人事的措置や研修的措置も一部散見され、多様な処遇への兆しが窺えたのは高く評価できよう。

しかし、その後の「2013年決定」は、一転して簡素化の方向に舵が切られることになった。あわせて、教員評価の目的が教育学的な理念に基づき「子ども一人一人の成長、資質能力の開花、

優しい環境の整備、創造的な活動の促進」と規定され、その高邁な姿勢を明示したことは大いに意義深い。加えて、教員による自己評価を思い切って取り入れ、「自己評価」と「他者評価」の二本立て評価体制を導入して評価に対する教員本人の関与度を高めた点も注目されよう。しかしながら、その一方で、「2013年決定」では、簡素化した分、評価の基準とその業績指標を用いた教員の活動効果の測定においては抽象度が高くなり、かつ実際の測定方法も明示されていないため、実証的で説得的な評価がなされ得たかどうかについては疑問が残らざるを得なかった。穿った見方をすれば、教員に都合の良い評価結果を導く可能性を払拭できないともいえるのではないか。

第二に、「2007年決定」から「2013年決定」までのモンゴル国教員評価制度を俯瞰してみると、全体的に教員の待遇、とりわけ金銭的な待遇への関心が高く、その金銭的待遇を通して、国家的教育課程の完遂や子どもたちの「学力向上」を目指すといったスタンスが終始看取される。翻って、日本の教員評価制度では、教員個々の職能開発、人材育成を通して学校全体の人的資源を強化し、学校教育の水準向上を図ることを主たるスタンスとしており、あくまでも待遇は評価の結果として位置づけている¹³点で、その方向性は対照的である。しかも日本の待遇では、金銭的待遇は限定的であり、学校内外の人事配置や異動、教員自身の研修など多様な待遇が評価の結果として用意されているが、モンゴルの教員評価制度では、評価結果の低い教員への指導改善的な研修は存在するものの、総じて待遇の内容が金銭的側面（現金賞与や能力給）に集中している点は、同国教員評価制度の大きな特徴であり、また課題でもある。

モンゴルの公立学校教員給与の低さ¹⁴を考えると、同国教員評価制度の課題、すなわち評価結果と金銭的な待遇との結節が際立つのは、現状ある意味必然的なのかもしれない。しかしながら、やはり今後の同国教員評価制度をめぐっては、「教員自身の成長」を通した学校教育の進展（学力向上を含み）を教員評価の主眼に据えるとともに、その成長度に応じた多様な待遇を用意して、被評価者である教員一人一人が納得し、かつ主体的に参画できる評価制度へとその練度を高めてこそ、専門職たる教員のより理想的な評価制度へと近づいていくのではないだろうか。同国教員評価制度の今後の動向に注目していきたい。

（なお、本研究は、日本学術振興会「科学研究費補助金」交付課題研究：「教員人事評価制度改善のための東アジア国際比較共同開発研究」課題番号21K02230（研究代表者：古賀一博）の研究成果の一部である。）

注

- 1 モンゴルの教育関係省は、2000年からは「教育文化科学省」、2012年8月16日から「教育科学省」、2016年7月27日から「教育文化科学スポーツ省」、2020年7月7日から「教育科学省」と名称変更をしている（出典：<https://www.meds.gov.mn/%D1%82%D2%AF%D2%AF%D1%85%D1%8D%D0%BD-%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%87%D0%BE%D0%BE>）
- 2 「決定」は、モンゴル国「教育法」（日本における教育基本法に相当）の規定に基づき、教育制度全般に関わる具体的運用について発出されるものである。教員評価制度についても、「教育法」に基本的方向性が規定されており、それに基づき教育（文化）科学大臣が「決定」を発出し、運用されている。

- 3 ボロルマ・トルバト (2009) 「モンゴルにおける教員評価制度に関する考察－業績評価と上位資格を中心に－」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第57号第2巻、93-106頁。ボロルマ・トルバト (2015) 「モンゴルにおける教員評価—給与制度を中心に—」『国際教育』第21号、23-40頁。
- 4 ボロルマ (2009)、97頁。
- 5 ボロルマ・トルバト「第2章モンゴル 値値観の転換が求められる教員たち」小川佳万・服部美奈編著『アジアの教員－変貌する役割と専門職への挑戦』ジアース教育新社、2012年、54-78頁。ボロルマ・トルバト (2009) 同上。ボロルマ・トルバト (2015) 同上。また、これらの論稿以外にも、ガルバドラッハ・スウリ (2018) 「モンゴルの学校教育におけるオリンピアードの機能と位置づけの変容」名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻『教育論叢』第61号、27-36頁、も挙げられる。ただし、本論稿では、生徒のオリンピアードの成果が、教員評価に関わる点が指摘されている程度である。
- 6 モンゴル国における「普通教育学校」とは、小学校（5年制）・中学校（4年制）・高等学校（3年制）から成り、12年の一貫教育が行われている。モンゴル国全体で約800校あり、在籍生徒数は約35万人、教員数は約3万4千人とされる（The Ministry of Education and Science “EDUCATION SECTOR MID-TERM DEVELOPMENT PLAN 2021-2030”, 2020）。
- 7 地方における教育担当行政機関。
- 8 「教科会議」は、モンゴル国法規「初等中等教育について」第5章19条において「普通教育学校の教職専門、教授指導法に関する管理は教員委員会と教科会議が担当する」とされており、日本の中学校・高校における教科会に相当する。また、同条には「教科会議の活動に関する規定を教員委員会の意見に基づき校長が決定し、実施させる」ともあり、同会議の実態は各学校によって異なっている。
- 9 「全校教員会議」は法的な規定はないものの、各学校が学校規則上に位置付けることになっている。日本の学校における職員会議と同質のものと捉えられる。
- 10 ここでの「自己評価」とは、初等中等教育スタンダード及び学校が作成した基準に従って「学習活動」「その他の活動」に関する自己目標を設定し、実施の結果を教員自身が評価することである。
- 11 2022年9月の現地訪問調査においても、同様の指摘を確認した。また、その際、教頭の評価結果に対して教科会で大きな疑義が呈されることはないとの意見であった。
- 12 公務員を管理する委員会。
- 13 日本における教員評価制度は、厳密に言えば各都道府県・政令指定都市により実態は異なるものの、総じて「教職員個々の『能力開発』あるいは『人材育成』という視点を大きく打ち出している点」が大きな特徴であり（古賀一博（2018）「教職員の職能発達－人事評価、免許更新制度を中心に－」『現代の教育課題と教育経営』学文社、70頁）、評価結果を待遇にどのように反映するべきかという認識に関しても学校種や教員の属性（性別、年齢等）によって多様であることが指摘されている（古賀一博、市田敏之、酒井研作、藤村祐子、藤本駿（2008）「『能力開発型』教職員人事評価制度に対する教員の意識傾向と諸特徴」『教育行政学研究』、46頁）。
- 14 ボロルマ・トルバトの指摘によると、「モンゴルの教員給与水準は、国家公務員の中でも最低と言われており、そのため家庭教師をはじめ副業に頼らざるを得ない現実がある」という。前掲書70-71頁。

学 会 彙 報

2022年 5月14日	西日本教育行政学会役員会＜メール審議＞（～5月16日）
2022年 5月14日	『教育行政学研究』第43号の刊行 《研究論文》 高等学校通信制課程における特例制度の運用実態 — 単位認定に係る教育活動に注目して — 川本吉太郎（広島大学大学院・院生）
	教員専門職基準との関連による米国教員免許更新制度の質保証 藤本 駿（高松大学）
	アメリカにおける州教職員専門基準委員会に関する研究 — 組織および活動に着目して — 藤村 祐子（滋賀大学） 佐藤 仁（福岡大学）
	中国における幼小接続制度の意義と課題 — 「2021年幼稚園と小学校の科学的接続を強力的に推進する意見」の分析 を中心に — 何 京玉（青島大学） 王 雨晴（青島大学大学院・院生） 郭 仁天（賀州学院）
	「健康権」保障をめぐる国際的動向と学校教育 — “ <i>Making every school a health-promoting school : Global standards and indicators</i> ” の分析を中心に — 小早川倫美（島根大学） 黒木 貴人（福山平成大学） LKHAGVA Ariunjargal（モンゴル国立教育大学） 張 磊（大連大学）
2022年 5月17日	西日本教育行政学会総会＜メール審議＞（～5月20日）
2022年 7月 8日	西日本教育行政学会研究助成の募集
2022年 8月29日	『教育行政学研究』第44号投稿申し込み用紙配信

2022年10月 5日	学会ニュース第65号発行
2022年11月 5日	西日本教育行政学会第44回大会プログラムの配信
2022年12月17日	西日本教育行政学会第44回大会開催<学校法人福山大学社会連携推進センター> <研究発表> 司会 岡本 徹 (広島修道大学) 藤本 駿 (高松大学) 米国初等中等教育法におけるアカウンタビリティ・システムに基づく学校改善・支援の規定分析 村上 和嚴 (広島大学大学院・院生) 新国家教育法(法案)にみるタイ地方教育ガバナンス改革の特質に関する研究 —政策担当者の認識と法案審議過程の分析— 橋本 拓夢 (広島大学大学院・院生/日本学術振興会特別研究員) カナダ・サスカチュワン州における教授言語に関する研究 —非公用語の導入に関する立法議会での議論に着目して— 内田 圭祐 (広島大学大学院・院生) 専門学校生の「好き」を動機とした進学・在学経験 —ファッション系専門学校生への質問紙調査結果から— 小田 茜 (久留米大学) 広島高等師範学校 初代校長 北条時敬の校長としての力量に関する考察 ～禅と無刀流剣術を手掛かりとして～ 上寺 康司 (福岡工業大学) モンゴル国における教員評価制度の成立と展開 ～「2007年決定」から「2022年試行」まで～ 古賀 一博 (福山平成大学) 黒木 貴人 (福山平成大学) LKHAGVA Ariunjargal (モンゴル国立教育大学) BAT-ERDENE Dagiimaa (JICA・プロジェクトアシスタント) 2023年 5月20日 西日本教育行政学会第45回大会開催<福岡大学>

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 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。

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 会員は、会費を負担するものとし、会費は年額6,000円とする。

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く。

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、本会に顧問を置くことができる。

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2年とする。ただし、重任を妨げないものとする。

- 2) 任期途中で役員の交代が生じた場合、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、毎年の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定は別にこれを定める。

第7章 雜 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（平成19年5月19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2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. 「教育行政学研究」原稿執筆要領の2に定める原稿規定枚数をこえる分、ならびに図表については、その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. 論文原稿は、400字詰横書原稿用紙50枚以内とする。
3. 原稿は横書きとし完全原稿とする。欧文の場合はタイプすること。
なお、日本語ワープロの場合は、1ページ45字×38行の12ページ以内とし、A4の用紙に打ち出した原稿と電子データ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、その印刷位置及び大きさは、あらかじめ執筆者が希望を表示しておくこと。
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。
外国語は3字を2画に計算する。
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
単行本の場合：著者、年号、書名、発行所、頁

編 集 後 記

西日本教育行政学会紀要『教育行政学研究』第44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44号には5件の投稿があり、最終的に「研究論文」として4編を論文の掲載することができました。

近年の高等学校通信制課程（以下、通信制高校）に関する制度をめぐる国レベルの議論および改正法令の内容を分析し、通信制高校における「規制強化」の意義と課題を明らかにした川本吉太郎会員による論文。「地域協働推進事業」での取り組みを手掛かりに、今後の「協働」関係の構築及び協働関係の維持に対する知見を得ることを目的にした大西圭介会員と寝占真翔会員による論文。国際機関が「健康」と「教育」をどのように位置づけ、国際的な取り組みを展開してきたのかについて、保健ガバナンスとしてのWHO、教育ガバナンスとしてのUNICEF、UNESCOに焦点を当て、両領域にまたがるガバナンスの現状と課題について明らかにした小早川倫美会員、黒木貴人会員、LKHAGVA Ariunjargal会員、張磊会員による論文。モンゴル国の教育（文化）科学大臣の発出した明文化規程（「決定」）上にみる同国教員評価制度の成立から展開の具体的変遷を明らかにした古賀一博会員、黒木貴人会員、LKHAGVA Ariunjargal会員、BAT-ERDENE Dagiimaa会員による論文です。

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。編集委員には的確な査読をしていただきました。執筆者も査読意見に誠実に対応していただき、結果的に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。

今後も会員各位の積極的な投稿を期待します。

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 西東 克介（弘前学院大学）
委 員 柳林 信彦（高知大学）
委 員 吉田 香奈（広島大学大学院）

教育行政学研究

印 刷 令和5年5月20日
発 行 令和5年5月20日
発行者 西日本教育行政学会
〒720-0001 福山市御幸町上岩成正戸117-1
福山平成大学福祉健康学部こども学科
黒木研究室内
TEL: 084-972-5001
E-MAIL: kuroki@heisei-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

- Yoshitaro KAWAMOTO : Trends in “Tighter Regulations” in High School Correspondence Courses
— Focusing on Discussion at the Ministry of Education and related laws and regulations —

Keisuke ONISHI : Study on Building and Maintaining Cooperative Systems between Schools and Communities
Masato NEJIME : A Case Study of Miyazaki Prefectural Gokase Secondary School

Tomomi KOBAYAKAWA : Current Status and Issues of Global Governance Concerning “Health” and “Education”:
Takahito KUROKI : Focusing on the efforts of WHO, UNICEF, and UNESCO after EFA

LKHAGVA Ariunjargal : The Beginning and Development of Teacher Evaluation System in Mongolia
Lei ZHANG : — From “The Decision of 2007” to “The Decision of 2013” —

Kazuhiro KOGA :
LKHAGVA Ariunjargal :
Takahito KUROKI :
BAT-ERDENE Dagiimaa :

No.44 May 2023

edited by

Nishi Nippon Society for Educational Administration Research