

教育行政学研究

第41号 (2020)

《論説》

チャータースクールの法制化過程と地方学区の柔軟性確保の政策動向
—ジョージア州を事例として—

.....住岡敏弘

《研究論文》

体制移行期におけるモンゴルの教員養成制度に関する研究
—1990年代の法令分析を中心に—

.....バトエルデネ・ダギーマー

The Research on the Guarantee of Rural Non-backbone Teachers' Training
Rights in Western China through A National Project in Baxian Town's
Secondary School

.....張志国

公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究
—一部活動指導員制度とその在り方に関する示唆—

.....吉野全洋

西日本教育行政学会

目 次

《論説》

チャータースクールの法制化過程と地方学区の柔軟性確保の政策動向
—ジョージア州を事例として—

……………住 岡 敏 弘…………… 1

《研究論文》

体制移行期におけるモンゴルの教員養成制度に関する研究
—1990年代の法令分析を中心に—

……………バトエルデネ・ダギーマー……………13

The Research on the Guarantee of Rural Non-backbone Teachers'
Training Rights in Western China through A National Project in
Baxian Town's Secondary School

……………張 志 国……………25

公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究
—一部活動指導員制度とその在り方に関する示唆—

……………吉 野 全 洋……………37

学 会 彙 報……………49

西日本教育行政学会会則……………51

西日本教育行政学会機関誌刊行規程・原稿執筆要領……………53

編 集 後 記……………54

《論説》

チャータースクールの法制化過程と地方学区の柔軟性確保の政策動向

— ジョージア州を事例として —

大分大学 住岡敏弘

ABSTRACT

Legalization of Charter Schools and Policy Trends of Local School
Districts to Ensure Flexibility

— A case study of the State of Georgia —

Toshihiro SUMIOKA

Oita University

I have clarified the trend of public education chartering in Georgia since the 1990s. The process of expanding public education management based on “charters” can be broadly divided into two stages. Georgia passed the Charter School Act in 1993 to improve academic performance. This is the first stage. Initially, only the conversion type was institutionalized, but in 1998, the startup type was added, and in 2000, the state board of education picked up the petition rejected by the local board of education and approved it in the form of a state-chartered special school.

In 2007, the Charter School Law was revised based on the achievements of the charter school, and the charter system, which could be called the school district version of the charter school, was institutionalized. This is the second stage. Charter system school districts are exempt from most of the state laws, rules, and guidelines, allowing them to operate on a charter basis, resulting in more flexible system charter schools within the school district to improve academic performance.

In 2008, SWSS (Strategic Waiver School System) / IE2 (Investing in Educational Excellence) was institutionalized. SWSS / IE2 is exempt from the state laws specified in the contract with state board of education and allows a certain degree of flexibility in operation. SWSS / IE2 is not a system based on the Charter School Law. However, at present, the charter system and SWSS / IE2 are integrally recognized as a system to ensure school district flexibility.

As a result, most school districts in the state chose the charter system or SWSS / IE2, and from 2018, school districts that were gradually SWSS / IE2 gradually changed their status to charter systems, seeking more flexibility. Thus, in Georgia, public education as a whole has become more flexible in terms of charters and contracts.

1. はじめに

チャータースクールは1991年に、ミネソタ州で設置を認める法律が初めて成立し、翌年には全米初のチャータースクールが同州で開校した。これに続き、1992年にはカリフォルニア州で、1993年にはジョージア州など6州で同様の法律が制定されていった。チャータースクール制度は、保護者や教員、地域団体などが、州や学区の認可（チャーター）を受けて設ける初等中等学校である。各学校は、州、学区と設置者の間で児童生徒の学力等の改善に関する契約を締結する。そこでは州や学区の法令・規則の適用が免除されるため、各学校は独自の理念・方針に基づく特色ある教育を提供できることになっている。

連邦政府もチャータースクール制度に注目し、1997年にはクリントン大統領が一般教書演説で、2000年までにチャータースクールを全米で3,000校にまで増やすよう提言した¹。2001年に就任したブッシュ大統領もチャータースクールを支持し、『落ちこぼれ防止法』（No Child Left Behind Act: NCLB）のもとでも、州政府が定めた AYP（適正年次進捗度）を達成できず要改善状態が5年続いた学校は再編成を迫られ、チャータースクールとして再開や教職員の大幅入れ替えなどの措置を取ることが義務付けられた²。オバマ大統領も、チャータースクールを学校再生の方策として捉え、2015年12月に制定された『全ての生徒が成功する法』（Every Student Succeeds Act: ESSA）のなかで、学力向上に貢献できていない学校を公立学校からチャータースクールに転換させる条項が盛り込まれた。オバマ政権期にチャータースクールは急激に拡大し、National Center for Education Statisticsのデータによると、2009-10年度から2015-16年度の間に、チャータースクールで学ぶ児童生徒の人数は約161万人から約284万人へと1.8倍の伸びを見せた。この流れはトランプ政権にも引き継がれている。トランプ政権は、学校選択制の拡大策の一環として、2019年度予算案において約550億円にも上る予算を組んでチャータースクールの普及を促進している³。

現在、チャータースクールは43州とワシントンD.C.で法制化され、学校数は7,000校⁴に達し、入学者は320万人（2016年時点）を超えている⁵。このように、米国全土で公教育の「チャーター化」は着実に進行している。本稿で取り上げるジョージア州は、2007年にチャータースクール法が改正され、公立学校に加えて地方学区も「チャーター」にもとづく運営が認められるようになっており、地方学区が「チャーター」にもとづく独自の運営が認められることで、公教育の「チャーター化」は新たな段階を迎えている。学区単位の「チャーター化」は他州でも例がなく、管見する限り、先行研究も国内外をあわせてほとんどない⁶。そこで本稿は、ジョージア州を事例として1990年代以降の公教育におけるチャータースクールの法制化と拡大の動向について概観し、その特質と課題を明らかにする。

2. チャータースクール制度の導入と普及

1993年8月20日、ジョージア州は、チャータースクール法を採択した。同法では、「地方学区にチャーターと呼ばれる契約に基づいた柔軟な施策を実施するよう促すことにより、学問的かつ組織的な革新（academic and organizational innovation）を通じて、児童生徒の学習達成度を高める⁷」ことが意図された。すなわち、州は、チャータースクールや後述するチャーターシステムを通じて、児童生徒の学力向上を目指すことになったのである。

当初認められたチャータースクールの類型は、既存の公立学校からチャータースクールに転換

するコンバージョン型チャータースクール（Conversion charter school）のみであった⁸。1995年には3つの公立学校、1996年に7つの公立学校が、さらに1997年に11校が伝統的な公立学校からチャータースクールへ転換した⁹。

1998年にチャータースクール法は改正され、既存の公立学校、個人、民間団体、または州や地方の公的組織が、学校が所在する地方学区かまたは州教育委員会の承認を得て、新たにスタートアップ型のチャータースクール（Start-up charter school）を起ち上げることが認められることになった¹⁰。法改正では、申請手続きも明確化され、チャータースクールの創設を要望する申立人（団体）に、学区へのチャーター請願書（Charter petitions）の提出を義務付けた。学区承認後、請願書は州教育委員会に提出され、承認されると、設置が認可されることとされた¹¹。2000年には、同州初のスタートアップ型チャータースクールとしてオグルソープチャータースクール（Oglethorpe Charter School）が、サバナ-チャタム郡学区（Savannah-Chatham County School System）で開校した¹²。

2000年の改正では、地方教育委員会が請願書を却下した後、その請願書を州教育委員会が承認した場合、そのチャータースクールは「州チャーター特別スクール（State-chartered special school）」の地位を付与されることになった¹³。2002年4月15日に署名された法案（HB1200）は、地元で認可されたチャータースクールと州立チャーター特別スクールの違いを明確にした。地方学区認可のチャータースクールは州の均等化補助金¹⁴から資金／予算を受け取ることを規定しているが、州立チャーター特別スクールは、地方自治体の有権者が地方税の使用を承認しない限り、地方自治体の均等化補助金の分配がなされないことになっている¹⁵。

以上、同州のチャータースクール法では、当初、コンバージョン型（公立学校からの転換型）のチャータースクールだけであったが、その後、スタートアップ型（最初からの立ち上げられた型）、州特別認可型が追加された。こうした様々なタイプのチャータースクールが出現していく中で、ジョージア州では、2017年度には、86,549人の児童生徒がチャータースクールに入学し、その数は、州の就学総人口のほぼ5%（全米平均は2%）にのぼっている¹⁶。

3. チャーターシステムの導入

(1) チャーターシステムの導入経緯

2007年5月には、チャーターシステム改正法案（SB5）が可決され、チャータースクール法にチャーターシステム条項が追加された。チャータースクールとチャーターシステムの最大の違いは、契約を交わす主体にある。すなわち、チャータースクールが、学校単位で地方学区教育委員会や州教育委員会と契約を交わすのに対して、チャーターシステムは学区単位で州教育委員会と契約を交わすことになっている点である。

チャーターシステムが導入された背景には、これまで10年余りの間に設立されたチャータースクールが示してきた実績がある。すなわち、『落ちこぼれ防止法』のもとで連邦政府が要求するすべての公立学校の学力向上への期待が高まるなかで、州議会議員、知事、および副知事が、チャータースクールが学業成績を向上させるための運営の柔軟性を与えられてきたのと同じように、学区にも同様の柔軟性と法律の適用免除を付与するよう求めたのである¹⁷。

(2) チャーターシステム学区の認可過程

チャーターシステムになることを希望する地方教育委員会は、州教育委員会へのチャーター請願書の提出が必要である。州への提出に際しては、地方教育委員会は、決議した請願書について、最低でも2回の公聴会を設けなければならない。公聴会については、地方教育委員会が管轄する公立学校の校長を通じて教職員、保護者、児童生徒に通知することになっている。

州教育委員会は、地方教育委員会から提出された請願書を審査するにあたって、州教育委員会が設置した9名の委員で構成されるチャーター諮問委員会からの勧告と意見を受け取り、州教育法、規則、方針および手順に準拠していると認定し、チャーターを承認することになっている。チャーターは5年間有効で、更新することもできる。

チャーターシステムとして承認された学区内の公立学校は、システムチャータースクールとなる。ただし、チャーターシステムになった学区内にあるスタートアップ型およびコンバージョン型のチャータースクールは、既存のチャーターの下で学校単位で継続するか、終了して学区のもとでシステムチャータースクールになるかの選択を行うことになる¹⁸。

マディソン郡学区 (Madison County Schools) では、チャーターシステム申請に際して教育委員会が、児童生徒の教育ニーズによりよく応える解決策を教職員が柔軟に作成できるよう戦略計画を作成した。同学区は、早期介入プログラム (EIP)、英語学習者、英才教育プログラム、障害のある児童生徒のための治療教育プログラム (REP) など、多くのプログラムでプログラム要件を免除しより柔軟な運用を実現している。たとえば、英才教育クラスは、英才教育要件を満たす児童生徒に限定されなくなった。児童生徒のなかでより高いレベルの教育を必要とする場合、その児童生徒は学校に対する財政上のペナルティなしでこの教育配置を実現することができる。これと同じ論理は、障害のある児童生徒、英語学習者、EIPおよびREPのプログラムにも当てはまる¹⁹。

(3) システムチャータースクールのガバナンス

システムチャータースクールは、学区に認可されたチャーターにもとづいて運営がなされることになる。学区内の学校のガバナンスを担う組織として、各学校にはLSGT (Local School Governance Team) が設置される。

学区が提出する請願書には「保護者、ビジネスや産業を含むコミュニティのメンバー、教師が学校レベルのガバナンスにどのように関与するかについての説明」を記載するよう求められている²⁰。これに基づきLSGTのメンバーは、学区で雇用されていない保護者とコミュニティ構成員が過半数を占めるよう構成されることになっている。このように、学校経営において保護者や地域の様々な団体のメンバーとの連携協力が求められているのである。

一方でLSGTは、学校経営における強力な権限を有している。すなわち、学区教育委員会における選考に向けて、校長または学校のリーダーを推薦するなど、人事に関与する他、学校予算の最終的な推奨事項、スタッフの人数と職種、教育課程実施に係る費用、機器に係る費用、メンテナンスおよび運用に関わる費用に関して必要額を提示するなど、財務上の決定とリソース割り当ての決定に関わっている。また、カリキュラムおよび付随する教材の選択権限を有している。さらに、学校改善計画の承認とその実施の監督を含む学校改善目標の達成の確立と監視など学校経営全般を担っている²¹。

2016年にチャーターシステムに地位変更したアトランタ学区 (Atlanta Public Schools) では、従来、学校に置かれていた Local School Council に代わって、LSGT が置かれている。LSGT は通称 Go Team と呼ばれ校長と 9 人のメンバー (3 名の保護者代表、3 名の教職員代表、2 名のコミュニティ代表、校長により補充された委員) で構成される。保護者代表は保護者により、教職員代表は教職員によりそれぞれ選挙で選出され、コミュニティ代表は校長が指名する。議事の決定に際して校長は投票権をもっておらず、最終的な決定は校長以外の委員の投票で決定されることになっている。LSGT の導入で、これまで教育長にあった人事権や財務上の決定や資源配分、カリキュラム、学校改善や学校運営の権限の多くは個々の学校に移譲され、校長は LSGT のメンバーと協働して学校経営を担うことになっている²²。

(4) チャーターシステムの説明責任

チャーターシステムの学区は、「包括的な規制免除 (blanket waiver)」とも呼ばれる「柔軟性を保証する広範な法的適用免除」の適用を受けることになる。すなわち、基本的に学区の運営は認可されたチャーターにもとづいて行われ、州教育法、州教育委員会規則と州教育局のガイドラインのほとんどが適用を免除されることになる。ただし、公民権に関わる事項、児童生徒、教職員ならびに訪問者の身体 の健康や安全の確保に関わること、利益相反、不法行為の防止に関わること、連邦法・規則などについては適用免除の対象外である²³。

こうした柔軟性を保証される一方で、チャーターシステムは、チャーターに記載されているパフォーマンス目標を達成することが求められる。目標を達成できなかった場合、チャーターが終了または更新されない可能性がある。チャーターが終了または更新されなかった場合、従来の学校システムに戻ることになる²⁴。

4. 学校システムの戦略的法的適用免除 (SWSS/IE²) の導入

(1) SWSS/IE²の導入経緯

ジョージア州は、さらに、チャーターシステムを導入した学区以外でも、学区に一定の柔軟性をもたせるための改革を行った。すなわち 2008 年 4 月には、州議会で「州教育委員会；地方学校システム；契約；規定 (State Board of Education; local school systems; contracts; provisions)」法案 (HB1209) が可決され、学校の統治と運営の分野で伝統的な学区にも柔軟性を与えることになったのである。学区が予め決定した事項やアカウントビリティについての成果と引き換えに、特定の州の法律、規則、規制の柔軟な適用 (flexibility) を高めることができるよう、地方学区が州教育委員会と契約 (5 年間：更新可) を結ぶことができることになった。こうした柔軟な適用を選択した学区は、IE² (Investing in Educational Excellence：教育上の優秀性への投資) 学区と呼ばれた。州教育局によると、IE²モデルにより「学習体験と学習環境を各学区の実態に応じて一層個別化する」ことが可能になるとした。さらに、2015 年の州教育法の改正 (HB502) で IE² は、SWSS (Strategic Waiver School System) と改称された。

2016 年に SWSS/IE² 学区に移行したヒューストン郡学区 (Houston County School District) は、SWSS/IE² システム申請書のなかで、「州教育委員会と SWSS/IE² のパートナーシップの締結は、高い学力の児童生徒という、ヒューストン郡学区のミッションの達成に向けた努力の上に確立され

ている。我々がチーム一丸となって取り組みさえすれば、自らのミッションを実現し、世界標準のシステムになるという我々のビジョンに向かってさらに進んでいけるだろう。…(中略)…ミッションとビジョンの達成を目指して、ヒューストン郡は、『ヒューストン郡流の方法 (The Houston County Way)』を行うための投資を行ったのである。」として、ミッションやビジョンの実現に向けて学区独自の施策をとるために敢えてSWSS/IE²に移行したとしている。そして法的適用免除の項目として、「ヒューストン郡SWSS/IE²契約2016」の別紙B「柔軟性コンポーネント」のなかで、出席手続き(O.C.G.A.§20-2-690.2の適用免除)など、21項目の法的適用免除項目が挙げられている²⁵。

(2) SWSS/IE²学区が選択している法的適用免除領域 (waiver)

先述したように、チャーターシステムの学区では認可されたチャーターにもとづき運営が行われるため、原則としてほとんどの法令や規則等が適用免除になるのに対して、SWSS/IE²の適用される学区については、児童生徒のパフォーマンスの改善に結びついた事項を中心に特定の州教育法や規則、ガイドラインについて法的適用免除を受けることができる。学区に柔軟性を与える法的適用免除の対象範囲は州教育委員会と地方学区との契約のなかに明記される。学区が要求できる免除の範囲は、O.C.G.A. §20-2-84(b)に明記され、(1)学級規模基準、(2)支出管理、(3)教員資格の認証要件、(4)教職員の給与表、そして(5)学区が指定し州教育委員会が承認した規定が挙げられている²⁶。

では、SWSS/IE²学区は、契約書において、どのような規定を法的適用免除にしているのだろうか。表1から3は、SWSS/IE²適用の学区の約80%以上が、契約書に法的適用免除の対象にした規定を分野ごとに一覧にしたものである。このなかで、たとえば、表2のO.C.G.A.§20-2-212(給与表の要件)は、「(a)州教育委員会は、10か月単位で提供されるサービスの最低給与のスケジュールを確立し」「個々の経験と必要な勤務年数に基づいて、各分類の最低給与基準を上回る増分を提供するものとする」と規定しており、SWSS/IE²学区が、契約の中でO.C.G.A.§20-2-212を指定すると、この規定に則ることなく、教職員の給与を決定することができるようになる。

表1 アカデミックプログラム

法的適用免除事項	免除される規定	学区数	全学区に占める比率
早期介入プログラム	O.C.G.A.§20-2-153	132	99.2%
矯正教育プログラム	O.C.G.A.§20-2-154	132	99.2%
オールタナティブ教育プログラム	O.C.G.A.§20-2-154.1	127	95.5%
学校風土管理プログラム	O.C.G.A.§20-2-155	111	83.5%
英語能力が十分ではない児童生徒のためのプログラム	O.C.G.A.§20-2-156	128	96.2%
学校の組織；ミドルスクール学習進度計画	O.C.G.A.§20-2-290	130	97.7%
コンピテンシーとコアカリキュラム	O.C.G.A.§20-2-140.1	127	95.5%
	O.C.G.A.§20-2-142	127	95.5%
オンライン学習	O.C.G.A.§20-2-283	129	97.0%

表2 人事上の柔軟性確保の分野

法的適用免除事項	免除される規定	学区数	比率
学級規模と報告要件	O.C.G.A.§20-2-182	132	99.2%
必要な教職員数	Code:IEB 160-5-1-.22	131	98.5%
給与表の要件	O.C.G.A.§20-2-212	122	91.7%
地方学区教育委員会の教育長の資格と報酬	O.C.G.A.§20-2-108	114	85.7%
児童生徒と教職員のための時程と学年歴	O.C.G.A.§20-2-200	130	97.7%

表3 財政上の柔軟性確保の分野

法的適用免除事項	免除される規定	学区数	比率
直接教室支出（教材や教育活動にかかる費用、教員給与など）の管理	O.C.G.A.§20-2-171	132	99.2%
プログラムの登録者の決定とその予算枠の計画（資金調達に関連する場合を除く）	O.C.G.A.§20-2-160	120	90.2%
質の高い基礎教育（Quality Basic Education）に関する予算の配分方式（資金調達に関連する場合を除く）	O.C.G.A.§20-2-161	127	95.5%
直接指導、メディアセンター、およびスタッフ開発の費用の資金調達。コンピュータ化された統一予算および会計システム。州予算への地方予算の提出。地方教育委員会による特定の情報の提供	O.C.G.A.§20-2-167	122	91.7%

出典：Georgia State Department of Education, SWSS Waiver Detail (6/12/2019) をもとに筆者が作成

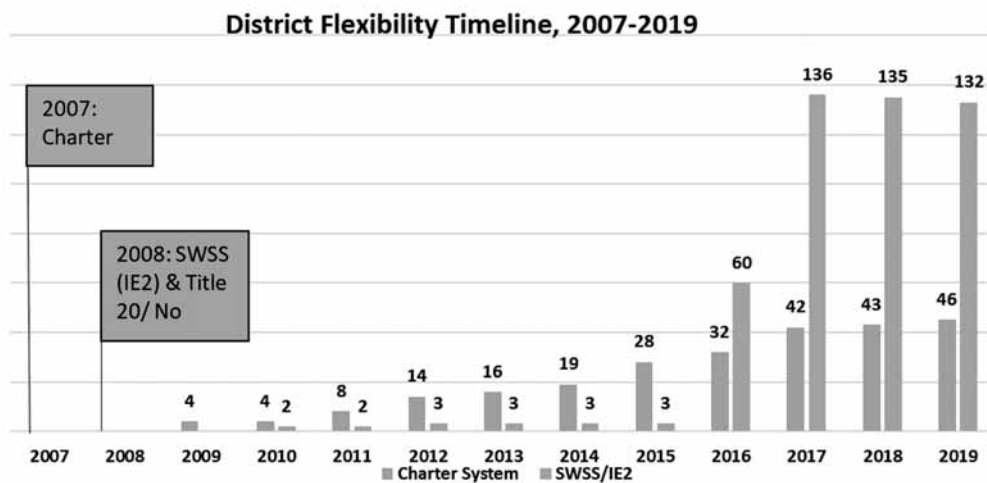
(3) SWSS/IE²学区のアカウントビリティ

SWSS/IE²学区もまた、学区に一定の柔軟性を認める代わりに、一定のアカウントビリティが求められる。すなわち、「契約のアカウントビリティの要素には、合計スコアと必要なターゲットサブグループの両方を含む、このサブセクションのパラグラフ(1)から(4)の少なくとも1つの学生の達成基準が含まれる」として、「(1)高校卒業率、(2)SATまたはACTのパフォーマンス、(3)州標準テストのデータ、(4)上級配置または国際バカロレアの参加とパフォーマンス」などが挙げられている。

州政府は、州知事のもとに「児童生徒の学力成績に関する州知事室(The Governor's Office of Student Achievement、以後、GOSAと略称)」を設置している。GOSAは、各学区のパフォーマンス目標の達成に向けた進捗状況を監視し、地方学区がパフォーマンス目標を遵守していない場合、州教育局に通知する役割を担っている。州教育局は、年間進捗目標を達成していない学区に指導や援助を提供する。契約の5年目の終わりの段階で、SWSS/IE²学区内で目標未達成の学校については、当該学校にその旨が通知され、(1)親の関与が強く独立性の高いガバナンス委員会により管理されるチャータースクールへの転換、(2)GOSA等により決められた資金調達基準に基づく「成功した学区」に学校の運営を任せる、または、(3)教育局の提案に応じて、非営利または営利目的の民間団体による学校の運営への委託になるとされている²⁷。

5. チャーター化していく地方学区

SWSS/IE²の導入を意図した2008年の「州教育委員会；地方学校システム；契約；規定」法案は、州内のすべての地方学区に対して、2015年6月までに、SWSS/IE²か、チャーターシステム、または、現状維持のままの運営のいずれかを選択し、その決定結果を州教育委員会に通知するよう義務付けた。その結果、2016年以降、SWSS/IE²を選択する学区が急増し、2017年には、2学区以外はすべてチャーターシステムかSWSS/IE²を選択するに到り、同制度のもとでの柔軟性を活用して、学力向上に向けて、学区単位の創意工夫に取り組むことになったのである。



出典：Woods, Richard (Georgia's School Superintendent), "Waivers of State Law Granted to School Districts" Georgia Department of Education, June 27, 2019

さらに2018年には1学区、2019年には3学区がSWSS/IE²からチャーターシステムに地位変更を行った。そして、2020年には3つの学区が同様の地位変更の予定である。このようにまだ少数ではあるが、より柔軟性の高いチャーターシステムの地位へ移行する動きがはじまっている。この背景には、近年の地方学区をめぐる状況のなかで、学区自身が分散型のリーダーシップモデルを採用する必要に迫られたことが挙げられる。2015-16年には、州教育局によりすべての学校を対象にCCRPI（大学およびキャリア準備パフォーマンス指標）や教師評価システム（Teacher Keys Effectiveness System : TKES）、リーダー評価システム（Leader Keys Effectiveness System : LKES）が導入され、これに対応するために学区のなかには新たな意思決定モデルを模索する動きが広がった。そうしたなかで、2018年以降チャーターシステムに地位変更したSWSS/IE²学区は、学校に人事や財務上の権限を委譲し、チャーターシステムと同様な分散型リーダーシップ意思決定モデルを整備するなど、チャーターシステム型のガバナンスを志向していたことが挙げられる。もうひとつの要因としては、QBE²⁸の予算配分方式でのチャーターシステム学区に提供する追加の財政支援が挙げられる。QBEの予算配分方式には、チャーターシステムに在学する児童生徒に対する予算配分の重みづけが含まれ、児童生徒1人あたり約100ドルが追加されることになっている²⁹。

こうして州法等を離脱し、チャーターにもとづくより独自の取り組みを行う方向性、いわば「学区のチャーター化」が一層進んでいるのである。

6. ま と め

以上、ジョージア州における1990年代以降の公教育のチャーター化の動向について明らかにしてきた。

「チャーター」にもとづく公教育の運営の拡大過程は、大きく2つの側面に分けられる。ジョージア州は、学力向上を目指して、1993年にチャータースクール法を制定した。これが第一の段階である。当初、コンバージョン型だけであったものが、その後、1998年にはスタートアップ型が加わり、2000年には、地方教育委員会が却下した請願書を州教育委員会が拾い上げる形で承認する「州チャーター特別スクール」制度が創設された。このように、認可するチャータースクールの類型も多様化し、全在学者に占めるチャータースクール在籍者の割合も着実に拡大している。

その後、チャータースクールでの実績を踏まえ、2007年には、チャータースクール法が改正され、チャータースクールの学区版ともいべきチャーターシステムが制度化された。これが第二の段階である。チャーターシステムの学区は、州教育法や規則、ガイドラインのほとんどを免除されて、チャーターにもとづく運営が可能になり、結果、当該学区内のシステムチャータースクールは、学力向上を目指して、より柔軟な運営が可能になっている。

さらに、2008年にはSWSS/IE²が制度化された。SWSS/IE²では、契約のなかで指定された州法などの適用が免除され、一定程度柔軟な運営ができるようになってきている。ただ、SWSS/IE²は、チャータースクール法にもとづく制度ではない。しかし、現状では、チャーターシステムとSWSS/IE²は、学区に柔軟性を確保するための制度として一体的に認識されている。2008年のSWSS/IE²導入法案において、2015年を目途にすべての学区に、チャーターシステムか、SWSS/IE²、現状維持のいずれかの地位を選択するよう迫り、各学区の事情に合わせて、学区は柔軟性をもって学力向上に取り組めるようになった。この結果、州内のほとんどの学区がチャーターシステムかSWSS/IE²を選択し、さらに2018年以降は、SWSS/IE²だった学区がチャーターシステムにその地位を変更し、法的適用免除の範囲を拡大し分権的なガバナンスを求める動きもみとれる。こうして、ジョージア州では、公教育全体がチャーターや契約にもとづいて、より柔軟な形で運営されるようになってきているのである。こうした動向を州教育長は「アカウントビリティに駆り立てられた学校改善に向けた静かなる革命」と呼んでいる³⁰。

一方で見方を変えると、こうした公教育のチャーター化は、州政府が、チャーターシステム、SWSS/IE²、現状維持というオプションを用意し、学区に自ら選択をさせ、その地位に応じて「法的適用免除」を認め、学区自身の創意工夫のもとで目標を目指させている。そこには、学区に自己決定をさせ、最終的に自己責任をとらせるという論理が貫かれている。元来、児童生徒の学力向上は、州政府が責任をもつべきであるが、ジョージア州では、学区に責任を転嫁し、州はそれを監視し、指導援助するという形で、州政府は、改革の主体から支援や評価の主体へと役割自身に変容させているとみることもできるかもしれない。

今後は、公教育のチャーター化が進むなかで、学区の柔軟性の運用実態や学力向上に対する効果について明らかにしたいと考えている。こうした点は今後の課題としたい。

注

- 1 文部科学省「アメリカ合衆国のチャーター・スクールについて」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/gijiroku/020802j.htm 最終アクセス日 2019年12月2日)
- 2 吉良直「どの子ども置き去りにしない (NCLB) 法に関する研究—米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目して—」日本教育大学院大学紀要『教育総合研究』第2号、2009年、68頁。
- 3 畠山勝太「アメリカ『教育改革』の行方～ランプの2年で一体何が変わったのか」
(<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/57871?page=2> 最終アクセス日 2019年12月2日)
- 4 National Alliance for Public Charter Schools ウェブサイト
(<https://www.publiccharters.org/our-work/charter-law-database> 最終アクセス日 2019年12月4日)
- 5 *Digest of Education Statistics 2018*
- 6 チャーターシステムとスタートアップ型のチャータースクールの学力達成度を比較した Sercanの研究やチャーターシステムに移行した場合の行政経費の効率化について分析した Kramerらの研究があるだけである。(Sercan, Namik, “An Examination of Student Achievement Differences Between Charter System Schools and Start-Up Charter Schools” Ph.D. Diss, Georgia State University, 2016 ; Kramer, Dennis A., II, Lane, Megan; Tanner, Melvin, ” Instructional Investment or Administrative Bloat: The Effects of Charter System Conversion on Resource Allocations and Staffing Patterns”, *Journal of School Choice* v11 n2 p298-325 2017.)
- 7 O.C.G.A. §20-2-2061
- 8 O.C.G.A. §20-2-2062 (4)
- 9 Sercan, Namik, “An Examination of Student Achievement Differences Between Charter System Schools and Start-Up Charter Schools” Ph.D. Diss. Georgia State University, 2016, P.5.
- 10 O.C.G.A. §20-2-2062 (14)
- 11 O.C.G.A. §20-2-2062
- 12 Sercan, *op.cit.*, p.5.
- 13 A Plus Education Reform Act, 2000
- 14 均等化補助金 (Equalization Grant Fund) は、『質の高い教育法』(Quality Basic Education Act) に1987年に追加された。不動産評価額の高い(税収の多い)学区と低い(税収の低い)学区の間の財政格差を軽減することが意図されている。(Nicholas Warner, “Georgia’s Equalization Grant” Working Paper 19-05 Georgia State University Andrew Young School Center for State & Local Finance)
- 15 Sercan, *op.cit.*, p.6.
- 16 Georgia Charter School Association ウェブサイト
(<https://gacharters.org/operate-a-school/for-educators/charter-school-enrollment-numbers-in-ga/> 最終アクセス日 2019年12月11日)
- 17 Associate Superintendent Louis Erste氏 (District Flexibility, Charter Schools, Policy, and Governmental Affairs 担当) へのインタビューによる (2019年11月12日)

- 18 O.C.G.A. §20-2-2063.2
- 19 Martha Taylor Greenway & Sherrie Gibney-Sherman, *Innovation In Practice: A Review of Georgia, Greenway Strategy Group*, 2017, pp.34-35.
- 20 Code:IEB 160-4-9-.07 (3)(a)4
- 21 Code:IEB 160-4-9-.04
- 22 アトランタ学区ウェブサイト
(<https://www.atlantapublicschools.us/cms/lib/GA01000924/Centricity/Domain/9279/Charter%20System%20101.pdf> 最終アクセス日 2020年1月18日)
- 23 Woods, Richard (Georgia's School Superintendent), "Waivers of State Law Granted to School Districts" Georgia Department of Education, June 27, 2019 (スライド発表資料)
- 24 O.C.G.A. §20-2-2068 ; Sercan, *op.cit.*, p.13.
- 25 ヒューストン郡学区ウェブサイト (<https://www.hcbe.net/swss> 最終アクセス日 2020年1月24日)
- 26 O.C.G.A. §20-2-84.
- 27 O.C.G.A. §20-2-84.1.
- 28 質の高い基礎教育 (QBE) は、14の教育プログラムにおけるフルタイム相当) の児童生徒数に基づき配分される。なお各プログラムは、プログラムに関連付けられた州の推定コストを反映するように重み付けされており、例えば、特殊教育や矯正教育を受けている児童生徒が集中している学区は、重み付けの結果として、適切な教育プログラムを提供する上で必要な追加資金を受け取ることになる。(Georgia Department of Education, "How QBE Funding Works in Georgia")
- 29 Associate Superintendent Louis Erste氏 (District Flexibility, Charter Schools, Policy, and Governmental Affairs 担当) へのインタビューによる (2020年1月18日)
- 30 Woods, *op cit.*

【付記】本研究はJSPS科研費〔課題番号19K14098〕の助成を受けて行われた研究の一部である。

《研究論文》

体制移行期におけるモンゴルの教員養成制度に関する研究

— 1990年代の法令分析を中心に —

広島大学大学院・院生 バトエルデネ・ダギーマー

ABSTRACT

Study on teacher training system in modern Mongolia
— Focusing on analysis of Education Acts in the 1990s —

BAT-ERDENE Dagiimaa

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this paper is to clarify the teacher training system in Mongolia during the transition period through legal analysis in the 1990s.

Mongolia has been rapidly transitioning from a socialist society to a free market economy since the late 1980s and early 1990s, influenced by Perestroika. Because of this, the national coverage of education has become worse and teachers' social status has been lowered. Besides, one important question still not solved is the teacher's training system. Although regulations of appropriate legal acts were one of the ways to solve these issues, these regulations are not directly connected to the teacher training system until 1995.

Therefore, private educational institutions were firstly recognized by law in 1991. But until 1996 there was no provision for teacher training. Besides, those teachers who have not received teacher training (university graduates, high school graduates, etc.) should complete a short-term teaching method course in response to the lack of teachers due to economic stagnation, social disruption, changes in official characters, and so on.

Private universities, which had not existed until 1991, increased to 134 in 2000, and the number of degree holders also increased sharply. In other words, to solve the problem of teacher shortage which continued during the social turmoil in the 1990s, the increase in the number of degree holders has contributed to the rise of unqualified teachers to a certain extent. Also, short-term teaching method courses are offered to those who have not been trained to be a teacher, making it possible for anyone who has a degree and wants to become a teacher to acquire teaching skills.

1. 問題の所在と研究の目的および方法

本研究の目的は、現代モンゴルにおける教員養成制度に関する研究の一環として、1990年代の法令分析を通して体制移行期のモンゴルにおける教員養成制度の基本構造とその特徴を明らかにすることである。

モンゴルの政治体制は、ソ連の十月革命の影響を受け、1921年から社会主義体制へ移行し、1924年に「モンゴル人民共和国」となった。しかし、非識字率の高さは、新国家建設の大きな課題となっていた。

1925年、モンゴル人民革命党第4大会議において、12世紀から利用されてきたモンゴル縦文字は、当時の話し言葉に対応していないため、それに代えて世界中で普及しているラテン文字を利用の方がよいとの提案が出された。これに関連して、ラテン文字を教える教員を養成し、ラテン文字の教材作成やラテン文字で新聞記事を作成するための委員会が設置され、ラテン文字が試用された¹。しかし、当時の非識字率は90%以上と指摘される状況にあった²。こうした中、ラテン文字の使用は困難であったため、それが普及する間もなく1941年5月7日の共同25/27号会議の決定「新文字決定 - ロシア文字を基にした新しいキリル・モンゴル文字の決定について³」によって、キリル文字の試用が決定された。また、同決定6条に基づき、1946年1月1日からすべての公文書はキリル文字を使用して記述されることとなった。その後、1946年のキリル文字の正式使用から20年を待たずして、1963年には識字率が90%に達していた⁴。

このような、モンゴルにおける社会主義時代（1946年から1991年）の識字率（キリル文字）の向上は、初等教育及び中等教育の教員養成の充実が図られてきたことがある。初等教員養成については、1933年に「教員養成学校」（Баш нарыг бэлтгэх сургууль）が制度化され、1945年には「教員学校」（Багшийн сургууль）が創設されることでその充実が図られた。その後、中学校が増設され、中等教育の教員養成の需要が高まると、1951年決定によって国立大学附属教員養成専門学校（Улсын багшийн институт）が創設され、前期中等教員の養成が開始された。そして、1957年からは、これらに加えて国立教育大学（Улсын багшийн дээд сургууль）においても教員養成が行われることになった。さらに、1963年に制定された「学校と生活との結びつきを強化するための人民教育制度を発展させる法律」（Сургууль, амьдарлын холбоог бэ хжүүлэх ардын боловсролын системийг хөгжүүлэх тухай хууль）では、全ての国民に無償教育が保障され、社会主義国家建設のために、生産や生活と結びつけられた学校教育を通じた専門職養成（教員養成）がより強調されるようになった。

また、1982年に制定された「モンゴル人民共和国教育法（Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Боловсролын Хууль）」は、国民の関心や利益、社会主義社会の要請に合わせ、労働者の教育水準を常に向上させ、国家、産業、文化などの全ての分野に高等専門職員、遊牧民の専門家（малчин мэргэжилтэн）を十分供給すること、国民教育の条件整備を行うことが目的とされた。体制移行期まで有効であった本法の教員関連規定を見てみると、全国的な教育水準を向上させ、（援助国であったソ連ではなく）国内で学位（修士号）を与える教育を行うこと、及びすべての段階の学校を無償化し、すべての学生に国から奨学金その他の援助を与えることなどが規定されており、教員養成を含んだ教育の条件整備の充実が目指されていたことが窺われる。

このような社会主義体制のもとでの識字率や教育（教員養成）制度の整備は、同時に、一党独裁体制とソ連の影響の強さにより、モンゴル人というアイデンティティが失われた時期であるとも指摘されている⁵。その理由として、遊牧が集団化され、最終的にネグデル（Нэгдэл）（集団農牧業協同組合）として組織されたことで、遊牧の中で子どもを育てる文化が失われ、モンゴル人のアイデンティティが奪われたと指摘されている⁶。そのため、体制移行後は、社会主義体制下で禁止されていた伝統文化を継承するために文字使用の回復活動が展開された⁷。1991年5月30日36号モンゴル人民共和国小会議⁸決定「モンゴル人民共和国における公文書をモンゴル縦文字で記述すること及びその準備に関して⁹」において、伝統文化の回復の端緒として、1991年から全国民にモンゴル縦文字を教え、そのための教員養成を開始するとされた¹⁰。

1992年のモンゴル国成立後は、上述した伝統文化の回復・発展を目指したモンゴル縦文字の復活が行われた一方、経済、社会の混乱の中で、他の社会制度と同様、新国家の基盤となる教育制度の整備が十分進まない時期が続いた。移行期の混乱をもたらした最大の要因として挙げられるのは、当時のモンゴルの国内総生産の53%を占めていたソ連の経済援助が1991年に7%にまで減少したことである¹¹。また、当時のモンゴルの輸出額の90%がソ連に対するものであったため、輸出の深刻な停滞状況に陥った。市場経済に移行し、消費者物価安定政策が廃止されたことで1992年のインフレ上昇率は325.5%となった¹²。このような経済の停滞を脱出するため、モンゴルは、諸外国・国際機関の援助に頼らざるを得ない状況に陥った。すでに1991年には、体制移行期の政府が国際通貨基金、世界銀行、アジア開発銀行、日本をはじめ14カ国と最初の交渉をしていた¹³。そして、国際機関の援助を得るために、パッケージ・ポリシーが導入され、この中の優先分野として教育政策も含まれていた。1991年9月には、家畜、農業が私有化されるとともに、高い識字率の要因ともなっていた組合（ネグデル集団農牧業協働組合）が私有化された。255あったネグデルは、その1年後には、57のネグデルが新型組合として残り、40のネグデルは解散し、残りの158のネグデルが320の民間企業（хувийн компани）となった¹⁴。また、家畜の私有化により、家畜の世話をするために学校に通学できない遊牧民の子どもたちが増加した。さらに、政府の財政難により遊牧民の子どもたちの学校寮が有料化されたこと¹⁵などを要因として、体制移行後の1993-1994年の粗就学率は、73.7%に留まった¹⁶。

ところで、現代モンゴルの教育に関する先行研究には、小出達夫「モンゴル人と教育改革(2)(6):社会主義から市場経済への移行期の証言」、Gita Steiner-khamsi, Ines Stolpe 『*Educational import-Local Encounters with Global Forces in Mongolia*』、LKHAGVA・ARIUNJARGAL 『現代モンゴル地方教育行政制度に関する研究 -1990年代以降の教育改革関連諸法の分析を中心に-』広島大学大学院教育学研究科、学位請求論文（2013年）、シャラブ・シャグダル（Шаравын Шагдар）らの『モンゴル教育史Ⅰ』（2009）、『モンゴル教育史Ⅱ』（2010）、『モンゴル教育史Ⅲ』（2010）などが挙げられる。

小出達夫は、教育改革の中心を担っていた当時のエリートを対象にし、彼らのライフヒストリーと社会移行過程に強い影響を与えた国際機関報告書、モンゴル国政府報告書などを合わせて分析することで、移行期の実態を明らかにすることを目指した。GitaとInesは、モンゴルの教育制度とその歴史を中心とした研究を行った。彼らによれば、モンゴルは、1990年代以前から教育やその他の分野の政策を借用した国である。ただし、それらの政策借用は社会主義であれ、民主主

義であれ、モンゴルにとって受け入れざるを得ない条件付きの政策であった。人口密度が低く、一年中移動する遊牧の生活スタイルを持つモンゴルの条件に合う政策はどこにもなかったが、モンゴル政府は他国からの投資を得るために政策を受け入れたとされる。また、1990年代の教育法の特徴は、国際機関が経済援助の条件として、地方分権、公用文字の改善、学校寮有料化、僻地の学校の閉校・合併などを求めたため、教育の質的低下を招いたと指摘している。

LKHAGVA (2013) は、体制移行期の1991年、1995年、2002年教育法をその成立の背景とともに紹介し、特に地方分権化を強調し、高等教育有料化、私立学校への助成、教材作成について考察するとともに、教員養成より教員研修が重視されていたことを明らかにし、これらの政策の背景には国際機関の条件付き投資があったことも指摘している。ただし、教員養成制度に関しては詳細な記述はされていない。

シャラプらの第1巻は、モンゴルの教育史を紀元前から1957年まで、多様な資料を用いて記述したものである。第2巻は1958年から1986年までの、すべての国民に前期中等教育を保障する国家目標の達成の経緯について記述したもので、添付資料として2010年までの教育分野に関する重要な出来事を史的変遷に沿って記述している。第3巻は、1921年から1991年までの教育関連法令等をまとめて収録したものである。

以上のようなモンゴルの教育分野に関する先行研究は、体制移行後の混乱の中で、資料の保存、整理が十分に行われてこなかったこともあり、未開拓の分野も多い。特にモンゴルの教員養成に関する研究は、その関連法令が収集、整理され、出版されたのが近年のことであり、社会主義時代も含め、ほとんど手つかずの状況にある。したがって、体制移行期である1990年代において、教員養成制度の基本構造やその特徴を明らかにするためには、これらの関連法を中心に分析する必要がある。

2. 1991年モンゴル人民共和国教育法の制定

1991年モンゴル人民共和国教育法（以下、1991年法）は、民主主義体制及び市場経済への移行に備えるための基本原則を定めた法律である。1991年法は1991年6月21日に制定され、1991年8月1日から施行された。第1章 一般原則、第2章 教育機関、第3章 教育行政、第4章 教育機関財政・学校寮、第5章 教育活動に参加する関係者の権限と義務、第6章 その他、の全6章30条からなる。しかし、教育の基本法としての性格から、第21条において教員の権利に関する規定が、第22条において教員の責務が定められているものの、どのように教員を養成するかについては規定されていない。

1991年法は体制移行後の教育の根本理念を定めたものであるが、完全に脱社会主義化していなかった。なぜなら、モンゴル人民共和国からモンゴル国へと国名を変更し、新憲法が制定される前に制定されたものだからである。ただし、この法律は、1992年に新憲法・モンゴル国憲法（Монгол Улсын Үндсэн Хууль）が定められ、国名がモンゴル国となった後に制定された1995年モンゴル国教育法（以下、1995年法）（1995 оны Монгол улсын хууль Боловсролын тухай хууль）の基盤になったものである。このように、1991年法は、1990年からの民主主義体制への移行期初期において、経済、社会が混乱する中、短期間で作成、制定された法律である。

1991年6月に1991年法が制定された後、1991年7月に「モンゴル人民共和国教育発展基本方針」(БНМАУ-ын боловсролын хөгжлийн үндсэн зарчим)が定められた。本方針によると教育機関として、就学前学校、一般教育学校(Ерөнхий боловсролын сургууль)¹⁷、専門学校、さらに、子どもの才能を幼い頃から開発することに力を入れるため、才能のある子の特別学校を創設することが方針として示された。そして、1991年から1995年の間に行われる一般教育学校のカリキュラム改革の方針が以下のように示された。

- ・ 国家の伝統的な文化、知恵を基にし、国民性の特徴を保つとともに、人類の文化の発展をより豊かなものとする。
- ・ (教育の) 政治的中立性を確保する。
- ・ 科学技術、テクノロジーの開発、自然、経済、環境の現代的課題の積極的な解決に関わる。

以上のように、1991年法とその後に出された「モンゴル人民共和国教育発展基本方針」によって、新しい政治経済体制への移行、教育の質的向上に求められる基本理念が採用されている。また、教育大臣は教育に関する国の政策にしたがい、国および地方のすべての教育機関を管理するとされた。また、「政府は、教師の自己教育や研修に向けて行われるあらゆる活動を支援する、教員を目指している生徒の中から選抜し、地方のニーズを基に教員を養成することを通して教員の質を保障する」(モンゴル国政府1993年9月1日141号決定)と定められたものの、経済的困難のため、社会主義時代に実施されていた5年目の定期的教員研修の実施が停滞した。一方、1991年5月24日モンゴル人民共和国国会議長令「英語コースを学習させることについて」は、急激な体制移行に対応するため、社会のニーズに相応しい新しい分野の専門家を養成するとの方針が窺われる。さらに、「会社や個人による私立学校の設置が援助される」(1991年法第3章教育行政17条第1項)と定められ、私立教育機関の創設が可能となった。1991年法はその規定上、自由な新しい国家体制に相応しい法律と言えるものの、広く当時の国民の理解を得ることが難しく、また、それを実現するための諸条件が整っておらず、その理念の実現は困難であったとされる¹⁸。

3. 1995年モンゴル国教育法制定の背景

複数政党制となったモンゴルでは、1992年の総選挙によって国家大会議(Улсын Их Хурал)(以下国会)の議員が選出された。この総選挙で革命党が76議席中72議席を獲得し、新しい内閣を組織し、「モンゴル国憲法」が制定された。

モンゴル国憲法は、第16条第7項において次のように規定している。

国民の教育を受ける権利は保障される。中等教育は国家が無償で提供する。国民は国の基準を満たした場合、私立学校を創設することができる。

すでに述べたように、社会主義時代に禁止されていた伝統文化を回復する一つの取り組みとしてキリル文字に替えてモンゴル縦文字が導入された。そのため、3,000人の教員が縦文字で教育活動を行えるよう研修を受けた。さらに、小学校1年生から3年生のすべての教科書をモンゴル

縦文字で印刷したものの、1942年から公用文字になったキリル文字を変更するのが困難であったため、公用文字の変更は中止された¹⁹。当時の小学生を対象にしたインタビューによれば、小学校ではすべての授業をモンゴル縦文字で受けたが、小学校高学年、中学校に入るとキリル文字で教育を受けるようになったため、キリル文字で読み書きはできるが、細かい文法はわからない²⁰と述べている。伝統的文化の回復の一つの手段であったとしても、モンゴル縦文字の導入は、社会主義時代を含めモンゴルにおいて4回目の公用文字の変更であった。体制移行直後に小学校に入学した世代のモンゴル人の中には未だに、キリル文字を十分に理解できていない者がいる要因の1つであると言えよう。

このような体制移行期の混乱の中、モンゴル国単独での教育改革が困難であったため、アジア開発銀行やその他の国際機関の援助を受けることになった。これらの国際機関は援助条件の一つとして教員養成よりも教員研修を重視した、経済的、人的援助を行ったとされる²¹。

しかし、体制移行による不安定な経済状況を背景に、1990年から1992年の2年間に1,267人の教員が離職し、全国で1,600人の教員が不足したと指摘されている。例えば、首都ウランバートル市の101の学校で438人の教員が不足し、1992年に大学の教員養成課程を卒業した1,471人の25.7%が任命された職場に就いていなかった²²。加えて、1992年アイマグ²³、都市では、2,000人の教員を必要としたが、教員養成系学校が養成していたのは1,400人であった²⁴。また、同年には、給与の未払いなどにより1,000人以上の教員が離職した。このように、教員の離職と教員養成を受けた新卒者が教職に就けなかったことで、特に、人口密度の低い地方では、教員不足が深刻な問題となった。教員不足の問題に関しては、特に、ドルノド県、スフバートル県、トゥブ県、セレンゲ県のいくつかの学校は一時的に教育活動を中止しなければならなかった。また、バヤンホンゴル県、ドルノゴビ県、ザブハン県のいくつかの学校は、温暖になった3月中旬から教育活動を開始したが、教員不足のためカリキュラムを実施し、生徒にどのように教育を行うかは不透明なままとなった²⁵。

その一方で、市場経済の導入によって創設可能となった私立高等教育機関が増加し、表1に示したように、わずか10年で私立大学数が0校から134校になった²⁶。このことから、体制移行後、学位(学士)を取得することへの社会的な関心が高まったと言える。社会主義時代と異なり学費がかかるにもかかわらず、1993-94年から1996-97年の間に、国立大学におけるフルタイム学生は、1万7,535人から2万5,751人に、私立大学におけるフルタイム学生は3,875人から1万456人へ、それぞれ急増した²⁷。このような状況から、教員不足を補う一つ手段となったのが、専門性が必ずしも高くないとされる私立大学の卒業生たちであったと推察される。

表1 1991年-2001年のモンゴルにおける高等教育機関数の推移

	1991年-1992年	1993年-1994年	1998年-1999年	2000年-2001年
国立大学	14	32	33	38
私立大学・海外大学の分校	0	25	71	134
合計	14	57	104	172

出典：Orkhon, Gantogtokh, *Higher Education Systems and Institutions, Mongolia*, Teixeira P., Shin J. (eds) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, Springer, 2018, p.2.をもとに筆者作成。

以上のような背景のもと、1992年に制定されたモンゴル国憲法を踏まえて制定されたのが1995年モンゴル国教育法（1995年法）であり、これをもとにモンゴル国となって初めて教育法が体系化された。すなわち、1995年法の規定を受けて、初等中等教育法、高等教育法が制定されたのである。1995年法は、1991年法を踏襲した法律であり、改正案が1994年11月に国家大会議に提案され、1995年6月13日に決定され、8月1日から施行された。

1995年法は、第1章 一般原則、第2章 教育内容、スタンダード、第3章 教育機関、第4章 教育行政、第5章 教育経済、第6章 教育活動に参加する者の権利、任務、第7章 その他、の全7章、42条からなり、1991年教育法と比較して、やや詳細な規定となっている。ただし、教員養成に関しては詳細に定められていない。以下、1995年法の第1章一般原則は8条で構成され、その第1条において、本法の目的を次のように定めている。

第1条 本法の目的は、教育制度、基本方針、教育内容、教育活動に参加する者の権利、義務、責任を明確にし、国民の教育を受ける権利を保障するための関連法を整備することである。

また、第2条には、モンゴル国憲法と1995年法が基盤となって教育法が体系化されること、及びモンゴル国の法律に対する国際条約の優越の原則が示されている。続く、第3条では、教育の目標に関して、教育の目標は、国民が身体、精神ともに健康であり、法律を尊重し、人文主義の精神に則り、モラルがあり、母国、環境を愛し、守り、美的感覚をもち、自主学习ができて、生活する力を身に付けることである、とされ、環境保全や自主学习、(自立的な)生活を営む能力の育成などが教育目標として掲げられている。これらは、1995年法によってはじめて出てくる目標概念であり、民主主義、市場経済体制の下での個人の自律性を重視したものと言える。

さらに、第1章第4条第2項6には、設置者を問わず、各教育機関は平等であること、第8条第1項には、教育証明書は国民の修得した教育内容およびその学位、その専門分野を証明する公的な証であること、そして第8条第2項には、教育証明書や免許、学位の授与に関する規則は中央政府機関が決定し、権限をもつ各段階の教育機関が既定の教育課程を修了した者に対して証明書を授与する、とされている。

4. 初等中等教育法及び高等教育法における教員養成関連規定

1995年法の規定を踏まえ、初等中等教育法、高等教育法が制定された。初等中等教育法は全6章27条から成る。第2章8条には、初等教育が4年間、前期中等教育が4年間、完全中等教育が2年間であると定められている。第3章13条第7項に、一般教育学校には8歳の子どもを入学させること、例外として学校の定員に余裕がある場合には、7歳の子どもを入学させることができると規定されている。

1995年6月19日に制定（1995年8月1日施行）された全9章23条から成る高等教育法には、大学での人材育成に関して、入学希望者への必須条件、学習期間、授与される学位などについて定められた。第4章第9条では、大学、カレッジには、完全中等教育学校もしくはこれ以上の教育を身に付けている人々を入学させる。第10条第4項には、大学・カレッジの学習は科目ごとに作

成したカリキュラムにしたがっておこなわれ、カリキュラムは中央教育行政機関の規定にしたがって学長が決定すると規定された。上述した1995年法に定められている通り、基本的に8歳で学校に入学し、10年間の初等中等教育を受けたものが（教員養成系）大学に入学することができることとなった。

また、初等中等教育法第6章24条では幼稚園、学校の教員は、教員を養成する総合大学（их сургууль）、大学（дээд сургууль）、カレッジ（коллеж）で養成することが規定されている。そして、教職に関する専門性を身に付けていない者に指導法教育を受けさせた上で教員として働かせること、さらには、教員に教員免許（Багшлах эрх）、上位資格を与えることが規定されるとともに、教員の上位資格及び失効に関する規則を政府が定めると規定されている。このように、初等中等教育法は、体制移行後、はじめて教員養成について規定した法律と言える。

5. 「教員の上位資格及び失効に関する規則」の概要

初等中等教育法が制定された翌年の1996年2月23日に出された「教員の上位資格及び失効に関する規則」（モンゴル国政府1996年2月23日38号決定）（以下、1996年教員規則）は、中央教育行政機関が決定し、権限をもつ教育機関が既定の教育課程を修了した者に対して、教育を受けた教育機関の国・私立を問わず証明書を授与する²⁸と規定されており、教員免許については、本規則に基づき、中央教育行政機関、すなわち科学教育省（Шинжлэх Ухаан Боловсролын яам）が制定した規則に基づき、学長が授与するとされている。

本規則第1章一般原則において、本規則は幼稚園、一般教育学校、カレッジ、大学に教員として勤務する際、上位資格の授与及び失効については本規則にしたがうとされた。幼稚園、一般教育学校、カレッジでは準学士もしくは学士号の取得者、総合大学、大学、カレッジの場合（専門科目担当）教員は修士号取得者ではなければならない。すなわち、それに相応しい卒業証明書（学位）が必要であることが規定されている。

第2章教員免許（Багшлах эрх）の授与と失効において、教員養成系の国立大学および私立大学、カレッジ（教員養成系学校）の卒業生には、教員免許を卒業証明書に添付して授与するとされている。

そして、非教員養成系の大学等を卒業した者については、指導法教育コースを修了した場合、教員免許を授与するとされた。教員としての専門性を身に付けていない者に対する指導法教育コースは、以下の表2の通りである。なお、表中のA)の場合、モンゴルでも日本と同じく通常教員養成と言えば、就学前あるいは初等中等教育段階の教員養成を指す。ただし、本規則によって、大学で必須科目を教えることができる修士号を取得しているものの教授法の単位を取得していない修了生、もしくは現職の大学教員で教授法の単位を取得していない者（例：英語の翻訳専攻で修士号を取得した者）に対しては1年半の教授法のコースを修了したことによって大学で働く権利が与えられることとなった。指導法コースは昼、夜、夜間、集中講習の形態が規定されている。

表2 非教員養成系大学卒業者向け指導法教育コースの学歴・期間・担当できる教育機関

学 歴	期 間	担当できる教育機関
A) 総合大学、大学、カレッジ、技術学校と専門学校で教える学位をもつ者	1年半	総合大学、大学、カレッジ、技術学校と専門学校
B) 技術学校と専門学校の修了者「準学士」	3カ月	専門学校と技術学校
C) 特別な才能、能力を求められる専門分野を師弟関係に基づく指導によって、後期中等教育もしくはそれ以下の学歴を持つ者	4カ月	大学、カレッジ、技術専門学校、専門学校
D) 高校を優秀な成績で卒業した者	6カ月	一般教育学校が教員不足に陥った場合、教職に関心のある高等学校の卒業生から選抜し、指導法コースに参加させた後、契約教員にする。計画に契約教員の勤務期間を指定する。契約が切れると教える権利が無効になる。

出典：1996年教員規則をもとに著者作成。

本研究が対象としている初等中等教育段階の教員養成に関して言えば、表2の「D）高校を優秀な成績で卒業した者」が注目される。これは、一般教育学校における教員不足を想定したものである。前述したように、当時、モンゴルでは、深刻な教員不足にあり、その対応を想定したものと考えられる。

このように、1996年教員規則は、当時の教員不足対策としての性格が強いものであったと考えられる。しかしながら、指導法教育コースの履修条件（学歴）や期間の短さには疑問が残る。例えば、「D）高校を優秀な成績で卒業した者」は大学を卒業しなくても、6ヵ月間という短期間の指導法教育コースを修了すれば、教員免許が授与されるからである。

また、本規則には、指導法教育コースの認定は、中央教育行政機関が行い、カリキュラム編成等は、中央教育行政機関の承認を得て学長が決定すると規定されているものの、現在収集している資料には、これに関する資料が含まれておらず、詳細は不明である。

6. 結 語

以上、1991年モンゴル人民共和国教育法（1991年法）と1995年モンゴル国教育法（1995年法）の成立の経緯を明らかにし、両法とそれに基づいて制定された関連法令における教員及び教員養成に関する規定を考察した。考察の結果、体制移行期のモンゴルにおける教員養成制度に関して以下のことが明らかとなった。

第一に、1991年当時、実態は未だ社会主義体制のままであったモンゴル人民共和国において、教育における自由を重視した教育法が制定され、私立教育機関（私立大学）が初めて法律によって認められる一方、教員養成に関する規定はなかった。1991年まで存在していなかった私立大学は、体制移行後、1990年代に急増した。これに伴い、学位（学士）取得者数も急増した。このことは、1990年代の社会の混乱の中で起きた教員不足問題に対して、学位取得者、すなわち教員になるための基礎資格を有する者の数を一定程度増やすことに貢献したと考えられる。しかしなが

ら、一般に教育条件が国立大学より劣り、入学生の成績が低い私立大学で専門職養成すなわち教員養成が可能になったことは、1990年代から現在まで続いているモンゴルにおける教育の質保障問題の要因の一つになっていると考えられる。

第二に、社会主義体制下における教員養成は、国立教育大学に加えて、初等教育は教員学校、中等教育は国立大学附属教員養成専門学校でそれぞれ行われていた。これに対し、体制移行期の1995年法に基づいて現代モンゴルにおいてはじめて教育法が体系化され、関連法として制定された初等中等教育法において幼稚園、学校の教員養成が教員養成系大学等の高等教育機関で行われることを定めたことである。このことから、原則として、教員養成が高等教育段階で行われることになった。ただし、経済の停滞、社会の混乱、公用文字の変更などによる教員不足への対応から、教員養成を受けていない者（高校卒、大卒等）が短期間の指導法教育コースを修了することで教員免許が授与されることとなった。上述した私立大学の卒業生を含む、教員養成を受けていない者に短期間の指導法教育コースを課すことで、教員を目指す全ての者に対して教授法を身に付けさせることを可能にしており、その意味で教員の質保障に一定の意義を果たしていることが考えられる。しかしながら、指導法教育コースには、高卒者を対象とするコースも設定されており、体制移行後、モンゴルにおける教員養成の前提となっている大学での教員養成あるいは、学士取得者を教員とする方針が徹底されていないという課題をもっていた。

本研究では、資料の制約もあり法令の分析に留まっている。そのため教員養成制度の具体的な運用実態の解明は今後の課題としたい。

注

- 1 Шаравын Шагдар“Монголын боловсролын түүх” I боть, Старлайн ХХК, УБ, 2009 он, 245 хуудас. (シャラブ・シャグダル『モンゴル教育史 I』スターライン株式会社, 2009年, 245頁。)
- 2 Бичиг Үсэг Үл Мэдэх Явдлыг Хэрхэн Арилгах Тухай (Монгол улс боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам “Боловсролын салбарын эрхзүйн түүхийн эх сурвалж, Ган принт, УБ., 2012 он, 79 хуудас.) (1930年6月11日20番会議決定「非識字を如何に無くすかについて」(モンゴル国教育文化科学省『教育分野の歴史的文集—モンゴル国に現代教育誕生90周年—』第1巻、ガンプリント、2012年、79頁。))
- 3 Шинэ Үсэг Батлах Хэрэглэх Тухай Ардын сайд нарын зөвлөл, МАХН-ын Төв хорооны тэргүүлэгчдийн 1941 оны 5 дугаар 7-ны өдрийн хамтарсан 25/27 дугаар хурлын тогтоол, Орос Үсэг дээр Үндэслэн Кирилл Монголын Шинэ Үсэг Батлах Тухай Монгол улс боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам “Боловсролын салбарын эрхзүйн түүхийн эх сурвалж”, Ган принт, УБ., 2012 он, 88 хуудас. (1941年5月7日の共同25/27号会議の決定「新文字決定「—ロシア文字を基にした新しいキリル・モンゴル文字の決定について—」(モンゴル国教育文化科学省『教育分野の歴史的文集—モンゴル国現代教育誕生90周年—』第1巻、ガンプリント出版社、2012年、88頁。))

- 4 宮前奈央美「モンゴルにおける社会体制移行後と教育政策の課題」『九州大学大学院教育学コース院生論文集』2009年、第9号、94頁。
- 5 小出達夫「モンゴル人と教育改革(6)：社会主義から市場経済への移行期の証言」『北海道大学大学院教育学研究紀要』第111号、北海道大学大学院教育学研究院、2010年、42頁。
- 6 同上論文、42頁。
- 7 Монгол улсын засгийн газар, Боловсрол шинжлэх ухааны яам “*Боловсрол, шинжлэх ухааны салбарын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл II*” Бит пресс ХХК, УБ., 2014 он, 188 хуудас.
(モンゴル国教育科学省『教育・科学分野の法令文集Ⅱ』ビットプレス、2014年、188頁。)
- 8 常設の立法会議のことである。
- 9 Монгол улсын засгийн газар, Боловсрол шинжлэх ухааны яам, 2014 он, 174 хуудас. (モンゴル国教育科学省、前掲書、2014年、174頁。)
- 10 Монгол улсын засгийн газар, Боловсрол шинжлэх ухааны яам, 2014 он, 188 р тал. (同上書、188頁。)しかし、1994年の36号決定には、当時は公文書をモンゴル縦文字で記述する準備が整っていないと指摘されていた(同上書、188頁。)
- 11 Гита Стайнер-Хамси, Инес Штольпе, “*Боловсролын бодлогын импорт Даяаршинэчлэл Монголын ороннутгийн хүчин зүйл*” Адмон компани, 2007 он, 127-р тал. (ギタ・スタイナー-ハムシ、イネス・イシトルフ『教育政策借用』アドモン株式会社、2007年、127頁。)
- 12 Үндэсний Статистикийн Хороо “Инфляц, төсвийн алдагдлын хамаарлын судалгаа” 2018 он, 5 хуудас. Монгол国統計局『インフレと国家予算損失関係の調査』2018年、5頁。(http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=Inflation_and_budget.pdf&ln=Mn)
- 13 Гита Стайнер-Хамси, Инес Штольпе, “*Боловсролын бодлогын импорт Даяар шинэчлэл Монголын ороннутгийн хүчин зүйл*” Адмон компани, 2007 он, 126-р тал (ギタ・スタイナー-ハムシ、イネス・イシトルフ『教育政策借用』アドモン株式会社、2007年、126頁。)
- 14 Гита Стайнер-Хамси, Инес Штольпе, 2007 он, 126 хуудас. (同上書、126頁。)
- 15 Гита Стайнер-Хамси, Инес Штольпе, 2007 он, 249 хуудас. (同上書、249頁。)
- 16 Mongolia, Ministry of Science, Technology, Education and Culture, *EFA 2000 Assessment - Country Report - Mongolia. 18 core indicators*, 2000, p.62. 粗就学率は、UNESCOの定義(同じ教育水準(同学年)に就学すべき学齢人口に対して、年齢に関わりなく就学している児童生徒数の割合)に基づく(http://uis.unesco.org/en/glossary-term/gross-enrolment-ratio)(最終アクセス:2020年3月3日)。なお、社会主義時代の1980年代には、モンゴルの粗就学率は男女ともに100%前後であったとされる(宮前、前掲書、96頁。)
- 17 その後、1995年法第3章第12項3において、一般教育学校とは、子どもに初等教育、義務教育、完全中等教育(高校を含む)を実施する教育機関である、とされている。一般教育学校は、小学校、中学校、高校に区分される。
- 18 小出、前掲書、49頁。

- 19 Robinson, Bernadette, *Mongolia in transition: A role for distance education*, Published in Open Learning, 10 (3), 1995, p.6.
- 20 宮前、前掲書、96頁。
- 21 LKHAGVA・ARIUNJARGAL 『現代モンゴル地方教育行政制度に関する研究 —1990年代以降の教育改革関連諸法の分析を中心に—』 広島大学大学院教育学研究科、学位請求論文、2013年、42頁。
- 22 Шаравын Шагдар “МОНГОЛЫН БОЛОВСРОЛЫН ТҮҮХ” ПБОТЬ, Старлайн ХХК, УБ., 2010 он, 459 хуудас. (シャラブ・シャグダル・B. バトサイハン 『モンゴル教育史Ⅱ』 スターライン株式会社、2010年、459頁。)
- 23 モンゴルにおける地方自治体のことである。日本の「県」に相当する行政区分である。
- 24 Ш. Шагдар, Б. Батсайхан 459 хуудас. (シャラブ・シャグダル、B. バトサイハン、前掲書、459頁。)
- 25 Ш. Шагдар, Б. Батсайхан 461 хуудас. (同上書、461頁。)
- 26 Orkhon, Gantogtokh, *Higher Education Systems and Institutions, Mongolia*, Teixeira P., Shin J. (eds) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, Springer, 2018, p.2. をもとに筆者作成。
- 27 Weidman, John C., and John L. Yeager, *Mongolian Higher Education in Transition*, International Higher Education, 1999, p.23.
- 28 1995年教育法第1章第4条第2項6には、設置者を問わず、各教育機関は平等であると定められている。

《研究論文》

The Research on the Guarantee of Rural Non-backbone Teachers' Training Rights in Western China through A National Project in Baxian Town's Secondary School

広島大学大学院・院生 張 志 国

ABSTRACT

Zhang Zhi -guo

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this paper is to reveal the guarantee of non-backbone teachers' training rights in western rural areas of China through investigation and interview on a national project of sending trainers to rural schools.

For decades, the gap between urban-rural education and regional education in China has been increased, and rural non-backbone teachers have fewer training times provided by the government than their urban peers in western areas. The teacher's law of 1993 states that the government has the responsibility to guarantee the training rights for teachers as professionals. In 2015, the government promulgated a project featuring sending to guarantee rural non-backbone teachers' training rights. Then, how about this project as the guarantee? This paper conducted a detailed investigation including the background, training process, and an interview, which was based on the case of the project implemented in a typical rural secondary school in P county of Shaanxi province in 2018.

According to the analysis of the investigation and interview, it finds that this project fits the teaching environment of rural teachers, training rights of non-backbone teacher has been well guaranteed by the implementation of the project. However, it also finds that there are no or fewer regulations considered from the receiver's viewpoint in the specific management. Secondly, more time is needed to be provided in training for teachers to study further and show their lessons, with the adjusted training schedule. More importantly, rural non-backbone teachers lack special support in their professional development for a long period. Therefore, how to provide long-term professional training is a problem of development of the project. All this means the guarantee of non-backbone teachers' training rights will develop into a deepening stage.

1. Introduction

As a special embodiment of the citizens basic right to receive education in the field of teachers' profession, the rights of teachers' training is one of the professional rights of teachers as the professionals performing the responsibility of education and teaching (Wang, 2007). In Article 7 of the *Teacher's Law of the People's Republic of China* in 1993, the right of teachers' training is clearly stated that "teachers have the rights to take refresher lessons or other forms of training", which is the rights endowed to teachers as the rights to continuing professional education. After establishing the right-oriented doctrine on teacher training, this law also stipulates the responsibility of the government as the obligor to provide training provision such as project or plan as the guarantee for teachers' training (Wang, 2007).

On the other hand, China's normal education entered the stage of *Teacher Education* in 2001 (Zhong & Wang, 2012), teacher professional development has become an important goal, so that the status and role of training has become more and more significant. Then, the guarantee of the training rights of non-backbone teachers¹ who are the majority of teachers has also become important. However, with the rapid development of China's economy, the gap between urban-rural areas and different regions has been increased. Under this background of social development, education in the western rural areas is relatively backward. Affected by this, the training of rural teachers, especially non-backbone teachers remains weaker in training times provided by the government when it is compared with their urban peers in western areas. Therefore, it is also difficult to obtain a full guarantee of their training rights.

In 2010, the Chinese government promulgated a *national teacher training program* (NTTP) to promote rural teachers' professional development. But in the process of the first cycle (2010–2014), because Training Project of Rural Backbone Teachers in the Midwest Areas (The Midwest project [TMP]) of NTTP mainly aimed at rural backbone teachers, non-backbone teachers had fewer training opportunities. In 2015, NTTP was reformed (MOE & MOF, 2015 a), and then a new sub-project featuring sending is carried out for the non-backbone teachers. As a result, the guarantee of non-backbone teachers' training rights has been further developed².

2. The inception of a national project featuring "sending"

China has a gap in education between urban and rural areas, which is reflected in teachers' academic qualifications and professional titles. Compared with urban teachers, rural teachers generally have a low level of teaching, meanwhile, the number of rural backbone teachers is less, so the overall level of rural teachers is not high. Furthermore, the trend of one-way upward mobility, indicated by Deng & Kong (2007), that is, teachers moved from poor areas to developed areas, is still now obvious in the flow of young and excellent teachers (e.g., Wang, 2013). In addition, allocation of good teachers gives priority to meeting the needs of developed areas and key schools (Han & Li,

1997). Therefore, there is a weak and unbalanced situation in the overall teaching level of rural teachers.

In 2015, the “*Support plan for the rural teacher (2015-2020)*” was issued by the Chinese government, which pointed out the weak part of realizing the modernization of education is the education in rural areas, and then proposed measures to strengthen the quality of rural teachers. Meanwhile, considering the actual situation of the majority of rural teachers participated in long-term training, there are problems of conflict between working and learning, inconvenient transportation, high cost (Li, 2017). Therefore, NTTP was reformed in 2015. And then according to different stages and subjects, the county-level trainer teams were established and sent to township primary and secondary schools to conduct training activities. Thus, as the kind of training activities conducted by outside school, a national training project, namely, *sending trainers to rural schools*, has been established.

3. The content of “sending” in this project

As part of the system of professional development for rural teachers, the purpose of this project is to send experts (trainers) to go into rural teachers’ classrooms and provide on-site guidance to improve rural teachers’ classroom teaching capacity. According to the principle of TMP in 2015 (MOE & MOF, 2015 b), experts of different subjects will be sent to the same rural school at least four times a year and two days at a time in order to support rural schools to carry out the school-based study.

Since 2016, this project has been continued to improve rural teachers’ classroom teaching capacity (MOE & MOF, 2016). In 2018, the specific content of this project should be done in the following three aspects: (1) Strengthen the main responsibility of counties. Under the guidance of overall planning of provinces and municipalities, it should further strengthen the principal responsibility of district and county-level organizations so as to further shift the focus of implementation to the township. (2) According to the key tasks of each stage, the detailed implementation of training is further practiced by the adoption of targeted methods and so on to ensure effectiveness. (3) Strengthen the implementation coordination of the project. The project of the rural teacher’s training teams should be combined with the school-based study with the characteristics of rural schools so as to ensure the effective guidance (MOE & MOF, 2018).

4. A selected place of “sending” in this project

In this study, Shaanxi province, one of the provinces where rural non-backbone teachers are concentrated in western regions of China, was selected as a sample of investigation on implementing this project. In 2018, this project in Shaanxi province focuses on the theme “promoting the project to be institutionalized training”. In this project, the local education authority sends local experts as

trainers to classrooms of rural schools, providing on-site guidance to improve teaching capacity of rural non-backbone teachers. The project includes training activities in five stages: concept guidance, diagnosis and demonstration, studying lessons, demonstration of training results, summary and promotion. The project is implemented for 4800 teachers in rural primary and secondary schools in five times and 10 days in total³.

Based on this plan of the project, we as external investigators chose the project of P county, the representative of training-model of this project in Shaanxi province. As an important destination in the annual plan of this project in P county in 2018, Baxian town's secondary school was founded in 1958, and it is a typical rural school as regional research and training center located in the southern remote mountainous areas of P county. There are 16 classes and 75 teachers in the school. In this school, non-backbone teachers occupy 94% of teachers and the overall teaching level is not high.

5. The process of “sending” through an investigation in the school

The project of Baxian town's secondary school is launched for two objectives. Firstly, the goal includes “using the platform, creating an environment, deepening school-based study, establishing a demonstration-oriented and radiation-driven mechanism, and improving efficiency”. Secondly, taking task-driven as the mainline to improve each teacher's classroom teaching capacity. Under the above, the school has five stages of training activities from September to December in 2018. Among the five stages of this project, the fourth stage, namely, the demonstration of training results, objectively reflects the quality, effect and overall situation of the project. Therefore, this study has a special investigation at this stage during November 20th and 21th.

(1) Organization and management of the project

P County organized a training team to carry out the fourth stage in Baxian town's secondary school. Meanwhile, Baxian town's secondary school has also established a corresponding learning organization. The specific composition is as follows:

1) Composition of project organizations

Implementation of this project in this school includes two organizations. The first organization is the training team of P county. Based on training subject of Chinese, Mathematics, English, History and Geography, the number of experts of training team is 15, in which included 6 provincial teaching experts and 2 city-level teaching experts who participated in the heterogeneous forms, a key section where the content of a same lesson is prepared and taught by teachers and experts for sharing and comparison in the project. On the other hand, the trainees' group is established, including all teachers of Baxian town's secondary school. According to the research groups of the above-mentioned subjects, the trainees' group formed five study groups to conduct training activities. In this group, 20

rural teachers who have different length of experience in teaching of subjects, including 2 teachers as backbone teachers in school, participated in the heterogeneous forms as opportunity to show their lessons.

Based on the above-mentioned two organizations, it forms the basic organizational framework of the project as showed in the following figure:

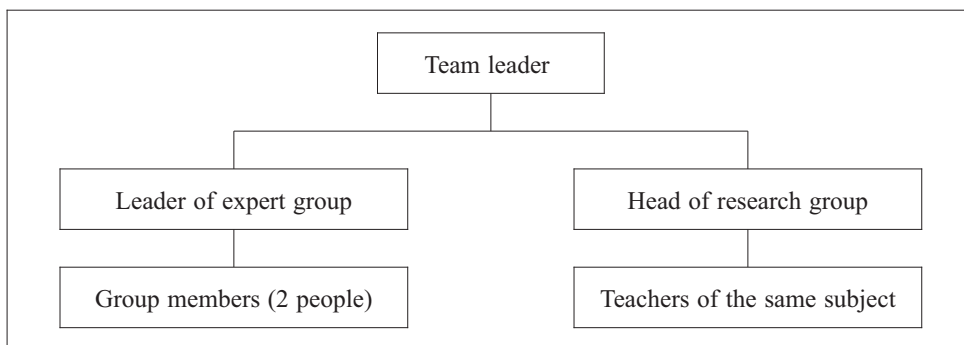


Figure 1 Basic organizational framework of the project

2) The framework of the project management

The management of this project is conducted by the leading group of NTTP in this school. Its basic management framework is as follows:

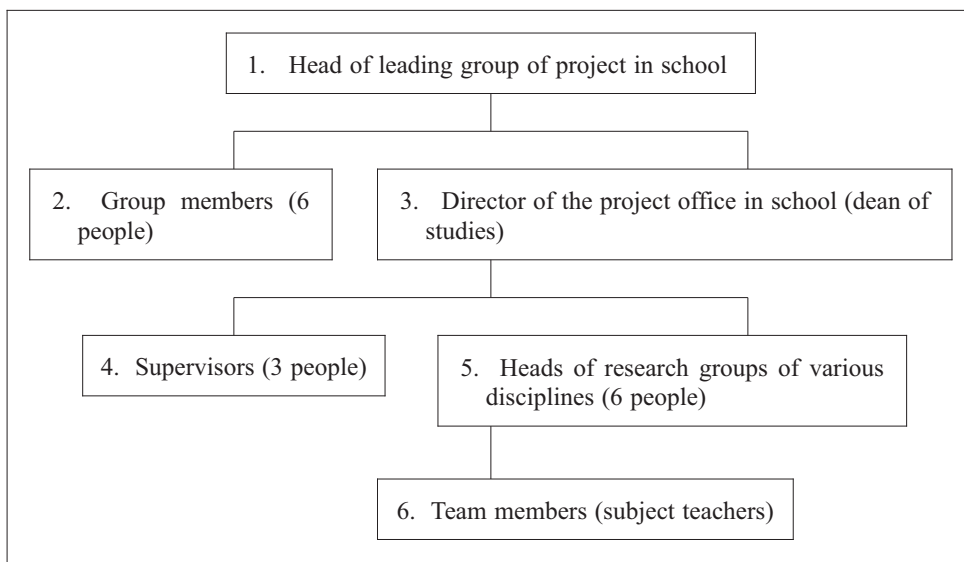


Figure 2 Framework of management in the project

Note : 1. There are 7 members of the leading group, 9 members in the project office, 6 members of the school research group, and the total number of people is 80; 2. No.1, 2, 3 and 4 are assistants of team leader in figure 1, and No.3 as the main assistant is the same person as one of the heads of research groups in figure 1. Source: Based on on-site data collection.

In this framework of management, the division of responsibility for people is as follows:

Table 1 Responsibility arrangements of personnel

No.	Title	Responsibility	Remarks
01	Head of group	Instructing the training of the project in Baxian town's secondary school	Principal
02	Group members	1. Being responsible for publicity and reporting of the training	Vice principal and the office staff
		2. Convening meetings of subject groups and organizing communication activities	
03	Director of project office	1. Being responsible for the specific organization and implementation of the project	Dean of studies
		2. Being responsible for the coordination with other departments of the school and the project	
		3. Being responsible for project communication and training activity arrangement of the school	
		4. Dealing with the requirements of experts, leaders of the research team and trainees	
04	Supervisors	1. Supervising trainees' learning and hanging banners	
		2. Maintaining training order and safety	
05	Head of Research group	1. Being responsible for curriculum seminars	
		2. Contacting and calling up trainees; recording attendance.	
		3. Serving the training during the seminar	
06	Team members	1. Participating in training activities on time	Teachers of various subjects
		2. Obeying the regulations and complete training activities	

Note : Requirements for the study and homework of the team members: (1) Prepare and design courseware according to the time period; (2) Take part in a demonstration lesson after training. Source: On-site data collection

(2) Training schedule and processes

In 2018, the project of Baxian town's secondary school took "promoting classroom teaching capacity" as the training theme. During November 20th and 21th, the training activities in the fourth stage are conducted according to the training schedule which included four main sections, namely, heterogeneous forms of the same subject, studying improvement, classroom observation of presentation report, consolidation and improvement. In the first section, through the methods of classroom exercises and demonstration, the heterogeneous forms which accounts for 22% of total training time is implemented. In the second section, the section of studying improvement accounting for 40% of training time is implemented through the methods of group discussion and panel sessions. Then, teachers participated in heterogeneous forms demonstrate their lessons that are discussed by teachers and experts, which accounts for 22% of training time. In the fourth section, summary of experience in this training stage is concluded through the mini-lecture, which accounts for 16% of training time.

Based on the schedule of this stage, the training activities are carried out in the following four steps. In the first step, in view of the previous three stages of this project, Baxian town's secondary school selects some teachers to give a lesson in the classroom, experts observe on the spot. Then, the expert demonstrates a lesson with the same teaching content. In the second step, experts and teachers of this school discuss lessons demonstrated in the first step, and then the participating teachers put forward their opinions and questions, and then experts answer their questions and discuss with them. In the third step, under the guidance of the experts, teachers selected began to prepare lessons for the next day with the collective discussion and planning. In the fourth step, teachers selected demonstrate their lessons prepared again. The experts continue to observe and evaluate the results of lessons on the spot.

6. The effect of "sending" in this project by the feedback of receivers

In order to assess the implemented effect of the project on the guarantee of non-backbone teachers' training rights, two trainees were selected as interviewees in the interview. The reason for choosing these two teachers as the interviewees is that an interviewee as dean of studies in the school has a better understanding of the overall training situation. The other interviewee, an ordinary teacher, can reflect the implementation and in-depth effect of this project, which makes up for the insufficient feedback of the individual training caused by the first interviewee's interview. The specific content of this interview consists of two parts. The first part is the basic information of the interviewees.

Table 2 Information of interviewees participating in the project

No.	Name	Gender	Subject	Teaching of experience (years)	Position
01	Teacher L	Male	Chemistry	18	Dean of studies
02	Teacher H	Female	English	04	

The second part is the outline of the interview. Five questions are cited as follows: 1. Please introduce your usual training activities in school. 2. What are your expectations for professional development before participating in this project? 3. After participating in this project, what have you learned in regard to your teaching? 4. What do you think are the shortcomings of this project? 5. What suggestions do you have for this project? The purpose of these questions is to investigate and evaluate the guarantee of rural teachers' training rights. And specific content of this interview is shown as below.

First of all, through answers of the first question by two interviewees, we found that there was a master-apprentice system in this school for the professional development of rural teachers, teacher H said,

According to the master-apprentice system (the kind of training within school), I have three new English teachers as my apprentices this year. We have an evaluation of classroom activity once a month. They come to listen to my lessons and I also listen to theirs to offer guidance... At the same time, I also have a mentor who has more than twenty years of teaching experience to instruct my study... All in all, I feel that I learned a lot by listening to mentor's lessons when I first took up my job.

Through the above-mentioned answer of the interviewee, we could know that professional development of rural non-backbone teachers mainly depends on the master-apprentice system in the school, which means that there are fewer opportunities for rural non-backbone teachers to receive training from outside experts. Meanwhile, it can also be reflected by the answer of teacher L with 18 years of teaching experience, he said there is no mentor to help him for his professional development in the school, which can also be further proved from his answer of the second question as follows:

As a teacher who has more than ten years of experience, I have been teaching for a period of time. I am thinking about how to optimize the teaching in my classroom. In this process, I

encounter many problems. For example, after finishing my lesson, I would rethink whether this lesson can be better and students can accept my teaching approach easily. These problems cannot be solved by myself even though I thought about it again and again. Therefore, I think the biggest puzzlement for me is how to make my students interested in learning.

Thus, this indicates that rural non-backbone teachers who have a long period of teaching experience lack some support in the master-apprentice system in their professional development. Meanwhile, the teacher H's answer of the second question is that "sometimes I feel that I am very hard working in preparing lessons, but I don't have enough ability to raise students' learning interest", which means that it is also a problem for young teachers for their further self-professional growth.

Then, what about the effect of this sending in the project? Teacher L said,

I often communicate with my colleagues about this project. Teachers feel that this is a very fruitful way to promote personal growth ... Actually, this kind of training activity basically solves the previous problems in teaching through face-to-face communication with experts. I think it may not be so good for rural teachers to go outside for a study in a few days.

From this response, we can know that the project is obviously better than the training for rural non-backbone teachers in the past, which is also confirmed by the feedback of teacher H, she said,

I think this kind of beneficial activity can teach me a lot... Firstly, it is more convenient. We don't need to go out for study and experts gave us training in our school. Secondly, I can learn something from these experts' lessons, meanwhile, I have communication with them after the class so that we can learn from each other.

Therefore, based on the feedback of interviewees, it indicates that this project not only offers the training opportunity to rural non-backbone teachers but improves their professional development effectively, so that the actual effect of the project is good.

When asked the fourth question, teacher H's answer is that "I haven't thought about it yet". And then she said that the training time was short and more things needed to be absorbed before she could answer. And teacher L answered that "I have yet found any problems with this project. I feel that the effect of this project is very good and my colleagues think it is also good". Thus, according to the answers of the two interviewees, the effect of this project is satisfactory for rural teachers presently, but training time needs to be further increased.

Lastly, for the suggestions on the project, teacher H said, “I want to do a good job in the school-based study every time, but I am busy with a lot of work because of the uneven allocation of training time”. Teacher L said,

First of all, after a period of teaching, the guidance of ideas needs to be strengthened. Secondly, for the development of school, most of young teachers whose teaching capacity and skills in the classroom are the main issues.

Considering the above answers, it indicates that the actual situation of professional development for rural non-backbone teachers needs to be further considered in the implementation of this project in the future, which means that the more targeted and professional training is necessary for this project.

7. Conclusions

By investigating the project of sending trainers to rural schools in Baxian town's secondary school, it can be found that this project featuring sending provided a direct and convenient opportunity for the rural teachers according to interviews with Teacher H and L. Meanwhile, trainers selected by this project are the experts who have the experience and background of rural education and teaching, which objectively ensures that senders are familiar with the rural teachers' environment of professional development. Moreover, the organization and management of this project guaranteed that the training activities of sending can work out. Furthermore, content of sending in this project was suitable for the actual needs of rural teachers who have different length of teaching experience, which could be proved by interviewees' answers of the third question. Thus, the sending of this project offers a higher quality of training for rural non-backbone teachers in their professional development. On the whole, it conforms to the purpose of this project, that is to send experts (trainers) to go into rural teachers' classrooms and provide on-site guidance to improve rural teachers' classroom teaching capacity. Therefore, this project is an important guarantee provided by the government to promote non-backbone teachers' professional development in western China.

However, we can found that sending of this project was considered from the sender's viewpoint on the management structure, responsibility arrangement and teachers' regulations of this project in Baxian town's secondary school, and it focused on how to complete the training task in a short period of time. Although the above management ensures the effective implementation of the project, there are no or fewer regulations considered from the receiver's viewpoint in the specific management, which means that it lacks the right-oriented doctrine in this specific management. Secondly, in the training process, because of the limitation of training time (two days, four lessons a day), especially, the time of heterogeneous forms (accounting for 22% of total training time), most of the teachers

except selected teachers have fewer opportunities to participate in this key section to show their lessons. Meanwhile, according to the teacher H's answers of the fourth and fifth questions, the training time is insufficient to study further, and the training schedule leads to the time pressure between teachers' working and learning. The above means that more time is needed to be provided in training for teachers to study further and show their lessons, with the adjusted training schedule. Thirdly, according to teacher L's feedback on the school-based study, non-backbone teachers who have been teaching for more than 15 years lack direct and long-term support with mentor in school. This project gave them opportunities to study with experts in face-to-face communication, but it is difficult to meet their long-term professional development and quality of improvement in current limited training time. Thus, it is not enough to guarantee the non-backbone teachers' training rights.

Generally, this sending of the project solved some problems existed in previous training for non-backbone teachers. It fits the teaching environment of rural teachers and promotes the professional development of rural teachers, and the training rights of non-backbone teachers has been well guaranteed. However, there are some problems of training regulations and training time. More importantly, how to provide a long-term professional training is the problem for the development of this project in western China. And all this means the guarantee of non-backbone teachers' training rights will develop into a deepening stage.

Notes

- 1 There is no generous definition of "non-backbone teachers" in China's educational circles presently. In this study, according to the teacher's policy of the educational department of Shaan xi province (<http://jyt.shaanxi.gov.cn/news/jiaoyutingwenjian/201309/10/6979.html>), backbone teachers refer to rural primary and secondary school teachers with the title of provincial, municipal and county-level education and teaching experts, thus, compared with the backbone teachers, non-backbone teachers refer to primary and secondary school teachers without the title of provincial, municipal and county-level education and teaching experts. Although there has no statistic about the total number of non-backbone teachers in the western rural areas, this sort of teachers who are mainly from township schools has a large number in the total number of teachers.
- 2 Currently, related preceding researches mainly focused on the implementation and effect of this project, some researches were case studies on the process of the project implementation for specific regional target (e.g., Li Ting-hai, Bai Xiao-juan, & Huang Yi-jie, 2018; Yi Hong-yue, 2016), some researches focused on the implementation, evaluation, effect and mode of this project (e.g., Han Dong-mei, 2018; Mu Zhi-ping, 2017), but there is a blank of research on the guarantee of the training rights of non-backbone teachers.

- 3 It refers to the policy document: Notice on Implementing “National Training Teacher Program” in 2018: Training Program for Teachers in Rural Primary and Secondary Schools and Kindergartens in Shaanxi Province. Retrieved from <http://jyt.shaanxi.gov.cn/news/jiaoyutingwenjian/201805/22/14011.html>.

References

- Deng Tao & Kong Fan-qin. Thoughts on promoting the balanced allocation of teachers in element education—investigation and analysis on the difference of teachers between urban and rural areas and the willingness of teachers’ flow in Jilin province. *Journal of the Chinese society of education*, 2007, No. 9, 34-37, 41.
- Han Yan-ming & Li Chun-qiao. The current model and reform of teachers’ resource allocation. *Education and Economy*, 1997, No. 1, 21-24.
- Li Mian. Starting from the demand: the natural pursuit of “sending trainers to rural schools”. *Fujian Jiaoyu*, 2017, No. 10, 28-29.
- Ministry of Education (MOE) & Ministry of Finance (MOF), (2015 a). The Circular of MOE and MOF on the Reform and Implementation of National Teacher Training Program for Teachers in Kindergarten, Primary and Secondary Schools. Retrieved from http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/201509/t20150906_205502.html.
- MOE & MOF, (2015 b). National Teacher Training Program in 2015 - the Implementation Plan of TMP. Retrieved from http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/201509/t20150906_205502.html.
- MOE & MOF, (2016). The Circular of the General Office of MOE and the General Office of MOF on the Organization and Implementation of National Teacher Training Program for Teachers in Kindergarten, Primary and Secondary School in 2016. Retrieved from http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/201601/t20160126_228911.html.
- MOE & MOF, (2018). National Teacher Training Program in 2018 - the Implementation Plan of TMP. Retrieved from http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7034/201803/t20180313_329820.html.
- Wang Dong-ni. Research on the right of teachers’ attending in training, master’s degree dissertation, Xi’an: Shaanxi normal university, 2007.
- Wang Lu. Research on rural teachers from the perspective of balanced development of compulsory education: Based on vertical and horizontal empirical investigation and policy analysis. *Renmin University of China Education Journal*, 2013, No. 3, 64-83.
- Zhong Qi-quan & Wang Ya-ling. Discussion on the transition from Teacher Preparation to Teacher Education. *Global education*, 2012, Vol. 41, No. 6, 22-25.

《研究論文》

公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究

— 部活動指導員制度とその在り方に関する示唆 —

厚木市立荻野中学校 吉野全洋

ABSTRACT

A Study on Sports Instructors who are not teachers of Extracurricular Sports Activities in Japanese Public Junior High School
— A Suggestion for Introduction of Sports Instructors as Public Service Worker System —

Masahiro YOSHINO

Ogino Junior High School

The purpose of this paper is to summarize “Sports Instructors as Public Service Worker System” through the discussions at the central council for education and notifications of the system, and to get suggestion to introduce the system by analyzing cases of local governments, precedents about extracurricular club activities.

In recent years, the problem of long working hours of teachers has been frequently reported. In particular, more than 60% of junior high school teachers work beyond the overwork death line. Extracurricular club activities are said that they are one of the causes of the over working.

In 2017, the new extracurricular club activities instructor system was newly stipulated by ministerial ordinance. It is “Sports Instructors as Public Service Worker System.” There are some differences between the new and old systems. The biggest difference is that the instructor is able to independently lead students. In other words, “Sports Instructors as Public Service Worker System” is a system that has the potential to both improve the level of instruction for sports and shorten the working hours of teachers. However, the spread of the system is biased.

For the above reasons, this paper aimed to obtain suggestions for institution building. Finally, I arrived at four suggestions for the needs of sports instructors as public service worker system. First, to clarify the scope of responsibility for extracurricular sports activities workers in ordinances or rules. Second, to guarantee instructors enough salary and insurance. Third, the contents of the training program should be specific to the characteristics of the competition and extracurricular sports activities. The last is to define clearly where the instructors will be dispatched.

1. 研究の目的

本研究は、2017年3月に学校職員に位置付けられた「部活動指導員」について、自治体における運動部活動外部指導者の運用実態、運動部活動に関連する判例を、部活動に関する責任の所在、教員の労働時間の変化の観点から分析することを通して、今後の部活動指導員の制度的な在り方に関する示唆を得ることを目的とする。

近年、中学校教員の長時間労働は喫緊の課題であり、部活動はその原因の一つである¹。部活動は平成20年告示の学習指導要領において、「生徒の自主的、自発的な参加により行われる」と記述されている。しかし、自主的とは言え、中学生の部活動参加率は運動部活動のみで6割を超えるなど²、多くの生徒が参加している。また、判例を見れば、部活動を設置する学校や指導者は、生徒の安全に関し多様な責任を負っている³。よって、部活動は、教育課程外の自主的な活動であるが、ほぼ全ての中学校に存在し、多くの生徒が参加しているとともに、教員は部活動に関し多様な責任を負っているため参加せざるを得ず、教員の時間外労働によって支えられている、という現状がある。課題が山積した状況を考えれば、部活動を廃止するという判断もできそうだが、日本では運動部活動がスポーツ振興の中心を担ってきた結果、地域スポーツの発展が必ずしも十分とは言えず、子どものスポーツをする権利を保障するには、部活動を維持する必要があると言える⁴。つまり、部活動を維持しつつ、教員の長時間労働を改善しなければならないのである。そのためには部活動を、教員の労働時間、及びその長時間化の要因と考えられる、部活動に関する責任の所在という2つの観点から考察する必要があると考える。

2018年3月、スポーツ庁から「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」（以下、ガイドライン）が示された。この中で「部活動指導員」の活用が示されている。「部活動指導員」は、2017年3月に行われた学校教育法施行規則の改正で学校職員に位置付けられた、部活動を専門に指導する職員である。部活動指導員の特徴として、単独で大会等への引率をすることができ、競技指導力の向上だけでなく、教員の勤務時間の軽減が期待できることが挙げられる。しかし、2019年には全国で約3,600人の部活動指導員が存在したものの、その人数には都道府県ごとに大きな偏りがあり⁵、また、自治体によっては部活動指導員を雇用する制度が整っていないなど、その普及に課題があるのが現状である。さらに、先述の通り、部活動指導員は生徒に対し多様な責任を負うため、自治体での採用や制度設計の段階でそれらの責任を履行できるようデザインしていなければ、教員の労働時間の改善に必ずしも効果をもたらさない可能性がある。よって、今後部活動指導員を導入する自治体や、既に制度をもつ自治体の制度見直しの一助とすべく、関係法令や通知、部活動に関連する判例や自治体の外部指導者活用の実態から、部活動指導員の概要を示し、自治体における制度の在り方について示唆を得ることは意義があると考えられる。

これまで、運動部活動や外部指導者の研究は一定数行われてきた。しかし、その内容は主に部活動の指導法や歴史などである。また、外部指導者について、事例の紹介や運用上の課題を指摘するものが見受けられる。本研究は、部活動指導員について、その職務や諸条件に対し、これまで自治体が行ってきた外部指導者活用の実態や、判例、通知から検討することで、今後部活動指導員制度を導入する自治体等に対して示唆を得ようとする点で、上述の先行研究と異なる。

なお、本研究では、①部活動が主に行われている中学校、高等学校のうち、学校数、参加生徒数の多い中学校、②部活動指導員は自治体の職員として派遣されることから、公務員であり、国家賠償法が適用される公立学校、という理由から、公立中学校の運動部活動を主な対象とする。

2. 部活動指導員の定義及び制度化の背景

既述の通り、部活動指導員は2017年3月の学校教育法施行規則の改正により学校職員に位置付けられた。これまで学校や自治体が独自に部活動に指導者を導入する動き（外部指導者）はあったものの、部活動指導員は自治体の職員（非常勤職員等）として学校に派遣され、部活動指導に従事するという特徴がある。

ここでは、部活動指導員について、その名称や職務について示した通知や、「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」に関する議論から、部活動指導員の定義、省令に位置づけるに至った背景について考察する。

(1) 部活動指導員の定義、及び職務と特徴

部活動指導員は、2017年3月の学校教育法施行規則改正で位置付けられた、学校職員の一つである。その定義は、学校教育法施行規則第七十八条の二において、「部活動指導員は、中学校におけるスポーツ、文化、科学等に関する教育活動（中学校の教育課程として行われるものを除く。）に係る技術的な指導に従事する」者であるとされている。また、通知⁶に記述されている部活動指導員の特徴としては、その任用について、①学校の設置者は、部活動指導員の任用、活用に際し規則等を整備する、②部活動指導員は、学校教育に十分な理解のある者でなければならない、③部活動指導員に対して定期的に研修を行う、以上の3点が、運用に関しては、①部活動指導員は、校長の監督の下、学校の教育計画に基づいて技術的な指導に従事する職である、②校長は部活動指導員を顧問に任命することができ、その場合はサポート役に教員を指名する、③これまでの外部指導者と異なり、部活動指導員単独で大会等へ引率ができる、の3点がそれぞれ挙げられる。

これまでの外部指導者と異なり、部活動指導員は学校職員として導入するため、任用、運用に際し部活動が学校教育の一環として行われることへの配慮が見られる。特に、学校の活動計画に沿うことや校長の監督は、2018年にスポーツ庁より示されたガイドラインにおいても記述があるように⁷、適切な部活動の設置や指導体制の確立を、校長の責任の下に行うこと、そして適切な活動時間、活動内容で部活動を運営することを目指している。

教員の勤務時間については、これまで外部指導者は、学外の活動に帯同はできたとしても、引率をすることはできず、教員の参加が必要だった。これに対して、部活動指導員は顧問として単独での引率ができるため、特に休日の教員の時間外労働を抑制することが可能である。

また、学校の設置者には、部活動指導員の任用基準や報酬等について定めるよう要請している。部活動指導員は公務員に準ずる身分として採用されるため、他の非常勤職員等と同様に報酬や補償等が適用できる。さらに、部活動指導員の指導中の怪我等も、通常の部活動と同じように補償の対象となることが明示されていることから、教員が顧問を引き受ける場合と同様に、報酬や補償、そして参加者への保険等が整備された状態で、部活動の指導に当たることができる。

これらを総合すれば、部活動指導員は、自治体において、競技や教育への知識、理解のある者を、公務員に準ずる身分で採用し、校長の責任の下で部活動の指導に当てることができる制度である。その任用に関して、自治体、教育委員会の、運用に関して校長の関与の下、これまで教員が顧問を請け負っていた場合と同様に部活動を行うことができるとともに、部活動に関する責任

を分散できる制度的枠組みを整備できたと言えよう。

ただし、懸念される点もある。まず、部活動指導員を顧問に任命した場合、教員のサポートが求められる点である。これに伴い、サポートを引き受けた教員にも責任が分担されることが想定されるとともに、より多くの教員が部活動へ関わらなければならなくなる可能性もある。すなわち、部活動は通常は勤務時間外に行われるが、「当該部活動を担当する教諭」としての関与ならば、活動計画の作成等を勤務時間内に行うことができるため、職務として任される可能性がある。また、上述の通知は、あくまで国レベルでの部活動指導員制度の想定であり、実際は各自治体がその実態に基づいて制度を設ける。そのため、例えば研修の内容について、地域の特性に応じたテーマを開設できる等のメリットも考えられるが、それも含め、制度概要は自治体によって差が生じる可能性がある。従って、部活動指導員制度を構築するためには、職務内容や報酬、補償等に関し、モデルケース等で基準を示す必要があるだろう。

以上より、通知から部活動指導員の概要を見れば、部活動指導員導入後も引き続き教員の関与を求めている点等から、教員の労働時間短縮の程度は一概に想定できないものの、部活動の指導能力の向上と、教員の労働時間の短縮の双方に効果をもたらす可能性をもった制度であると言えよう。

(2) 「チーム学校」の議論に見られる部活動指導員制度化の背景

2015年の中教審答申「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について（答申）」（以下、チーム学校）は、教員の長時間労働に言及しつつ、部活動指導員を新たな職として例示した答申である。

部活動指導員の制度化以前より、部活動に外部指導者を導入する動きは存在した。その狙いとしては、当初は教員の指導力不足等、教育現場が抱える課題の改善だったものが、後にアスリートのセカンドキャリアへの対応等に期待の幅が広がってきた。しかし、教員の労働時間超過の問題で外部指導者はあまり議論の対象となつてこなかった⁸。したがって、教員の長時間労働に関連して外部指導者の議論が行われたのは、チーム学校に関する議論が代表的なものだと言える。

チーム学校に関する議論では、当初、教員を取り巻く長時間労働が喫緊の課題であり、それを解決し、かつ教育の質を向上することが企図されていた。また、部活動に関する教員の長時間労働に関して、外部指導者が単独で引率ができるか否かがその解決の糸口となる事が指摘されるなど、教員の長時間労働の改善が強く意識されていたことがうかがえる⁹。その一方で、「教員のため」に人材を配置することや、地域に協力を求めることが、国民に受け入れられないという指摘があるなど、その議論の中盤で、教育の質を向上させることや、様々な教育的課題に配慮することを前面に打ち出すような論調へと変化した¹⁰。そして、最終的にまとめられた答申でも、単独での指導、顧問、引率ができる新たな職として部活動指導員が盛り込まれたものの、教員との協力を前提とすることなど、教員の長時間労働改善の意図は当初に比べ不明確なものとなった。

以上を総合すれば、部活動指導員制度化に至る最も重要な問題は、教員の長時間労働であった。しかし、最終的に示された答申は、長時間労働改善を前面に押し出したものでなく、部活動に関する労働時間超過の改善に向けた部活動指導員の職務の決定等は、その必要性に言及するにとどまった。

(3) 通知、議論を踏まえた、部活動指導員の制度的評価

部活動に関して、初めて教員の労働時間超過の問題を取り扱ったチーム学校に関する議論では、当初想定されていた教員の労働時間超過の問題が、答申では教育の質向上や教育的課題の複雑化の陰に隠れ、若干の指摘に留まることとなった。

一方、答申を受けて示された通知では、単独での引率を含め、部活動に関わる業務全般を部活動指導員が請け負うことができるよう説明されている。よって、チーム学校の議論では不明確となった教員の労働時間短縮について、より効果を発揮すべく、チーム学校の答申から一步踏み込んだ内容となったと言える。

また、通知では、部活動指導員の採用に際し、教育の一環として行われる部活動に適するよう、教育への理解がある者で、かつ研修を受けることを要請している。この点に関し先行研究では、学校や自治体が、部活動の指導等に従事する人材に関し、教員免許等の資格や、教員である事を求めていることが指摘されていた¹¹。しかし、研修を受けることや教育への理解という文言は盛り込まれたものの、必ずしも免許等は必要でなく、その任用に関して各自治体の裁量が拡大するとともに、人材確保をより容易に行うことができるようになったと言えよう。

以上から、部活動指導員制度は、特に休日に単独で引率ができる等、これまでの外部指導者に比べて教員の労働時間改善に効果を発揮しうる制度的基盤を設けたものと評価できる。

3. 部活動指導者の責務

部活動は、学校教育の一環であり、部活動を設置、運営する教育委員会、学校、そして指導する教員は、部活動の参加者の安全に配慮する義務を負う¹²。このことから、これまでの外部指導者はこれらの責任を負うことができず、教員が顧問となって部活動へ参加しなければならない状況があった。具体的には、サッカー部の活動中に選手が落雷により負傷した事件の裁判において、「担当教諭は、できる限り生徒の安全にかかわる事故の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて当該事故の発生を未然に防止する措置を執り、クラブ活動中の生徒を保護すべき注意義務を負う¹³」と判断されるなど、指導者や大会運営者に対し「活動計画の策定といった準備段階から、実施する際の指導方法や監視等の状況、事故が発生した場合の措置に至るまで種々の段階にわたって多様な義務を問題として¹⁴」おり、これらを通して、危険を回避すべく適切な防止措置等をとったかという観点から判断が成されてきた¹⁵。すなわち、これまで制度的に部活動の顧問は教員しか引き受けられなかったとともに、判例においても生徒の安全に万全を期す義務があると判断され、制度、法律双方の判断から参加を求められていた状況がある。

また、責任の範囲も多様である。例えば、野球部の練習中に目にボールを受け怪我をした事故の裁判では、フリーバッティングという練習の危険性に鑑み、安全性を「同練習に自ら又は他に野球の練習における安全指導の知識を有する教員に指示して確認」するか、または生徒がネット等に保護される状況を維持するよう「徹底した指導を行うべき注意義務」が顧問にあったと判断した¹⁶。バレーボール部員がネットを張る際、ネット巻き取り器が急に跳ね上がり怪我を負った事故の裁判では、「本件ネット巻き器の同等品に瑕疵がなかったということから、直ちに本件ネット巻き器の設置、管理に瑕疵がなかったということではできない」として、備品管理の不備を指摘

している¹⁷。このように、競技や練習内容の特性の理解、施設設備の管理等、プレー環境の整備から気象状況の把握等まで部活動に関する安全配慮義務に含まれると解される。

一方、指導者の部活動参加について、運動会準備のため顧問である教員が部活動に参加できず、その間に複数部活動の生徒同士のトラブルで生徒が失明した事件の裁判¹⁸では「何らかの事故の発生する危険性を具体的に予見することが可能であるような特段の事情がある場合は格別、そうでない限り、顧問の教諭として、個々の活動に常時立ち合い、監視指導すべき義務までを負うものではない」と判断されており、法的には部活動に教員が常に参加することまでは求めていない。ただし、指導者が注意義務を負っていることは変わらず、指導者には、たとえ部活動に参加できない場合でも、あらゆる危険性を予知し、部活動を休みにする、または危険性の低いメニューを行うよう指示をする等の対応をすることが要求される¹⁹。これは、特に競技未経験の顧問にとっては困難な要求であり、結局のところ参加せざるを得ない状況がある。

以上から、部活動指導者は、単に競技に内在する危険性だけでなく、気象状況や競技ならでの危険性といったものも含め、生徒の安全に配慮する責任を負っている。それに伴って、たとえ外部指導者が指導していたとしても、上述の責任を負わせることができない、または変わらず教員が責任を負っているため、教員は法的にも制度的にも部活動に参加せざるを得なかった。一方、部活動指導員は、主に自治体の非常勤職員として雇用される公務員であるため、教員と同様に、公務員として部活動参加者の安全に万全を期す責任を負うことができる。そのため、これまでの外部指導者に比べ、教員の労働時間の短縮に貢献できる可能性をもつ制度と言えよう。

4. 自治体における外部指導者活用の実態

先述の通り、部活動指導員制度には、教員の部活動指導を代替し得るのかという点、そして制度の広がりや課題がある。そこで、これまで外部指導者を特徴的に活用してきた自治体の運用実態から、制度の利点や課題を析出し、部活動指導員制度構築に必要な要素について示唆を得たい。

対象としたのは、①全国で最も多くの外部指導者を活用している岐阜県、②中学校運動部活動を一部企業に委託した杉並区、③外部指導者雇用の制度をいち早く定め運用している名古屋市、以上3自治体である。3自治体はそれぞれ県、特別区、政令指定都市であり、人口や予算の規模等で異なるが、部活動指導員は県、市区町村問わずどのような自治体においても公務員に準じた身分として採用される点に鑑みて、多様な対象を選定した。

なお、この調査も、「責任の所在」、「労働時間の変化」の観点から行われたものである。すなわち、運動部活動に関連する判例を踏まえれば、指導者や学校は部活動に対して多様な責任を負う。この責任を履行できない限り、指導者は部活動に参加せざるを得ず、教員の労働時間の改善は難しいと考えられるからである²⁰。これら3自治体には、事前に質問内容を送付した上で、インタビュー調査を行った²¹。以下にインタビュー結果、及び各自治体の外部指導者活用の実態に関する考察について示す。

表 自治体へのインタビュー結果の概要

	岐阜県	杉並区	名古屋市
インタビュー実施日時	2018年9月20日	2018年11月7日	2018年9月19日
制度名	保護者クラブ	部活動活性化事業	部活動顧問派遣事業
制度形態	部活動と地域クラブの接続	企業が指導者を派遣	地域住民等を顧問として採用、派遣
派遣部数	—	50部	208部
報酬	—	時給5,000円 (週1~2回程度、派遣企業へ)	月給43,200円 (指導は月20時間以内のため、時給2,160円)
教員の立ち合い	—	なし (保護者が立ち合う)	なし (教員の参加を推奨)
責任の所在	地域クラブ指導者 (部活動中は顧問等)	重過失でない限り、顧問 (教員)、学校、区教委	重過失でない限り、顧問 (教員)、学校、市教委
導入前後の労働時間の変化	変化なし	特に休日の労働時間が短縮	前後の比較をしていない (アンケート結果は良好)
研修等の形態	—	—	年2回の研修を義務付け
部活動に関して懸念される課題	部活動指導者の 人材不足	部活動指導員予算の補助期間の長さが不明瞭	部活動指導者の 人材不足

出典：吉野全洋「公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究—外部指導者を導入している自治体の事例分析を中心に—」西日本教育行政学会第二回研究会発表資料、2018年をもとに作成。

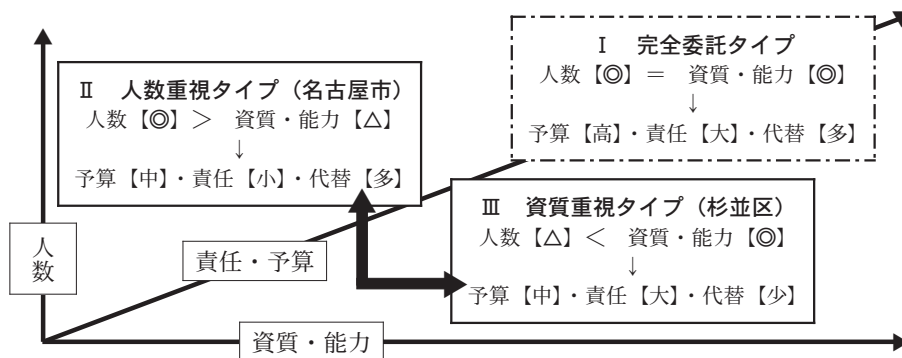
岐阜県は、部活動に外部指導者を導入するのではなく、部活動の時間を午後5時頃までと定め、それ以外の時間を「保護者クラブ」と呼ばれる地域スポーツで担う。これにより、部活動の時間が過度に伸びることを抑制できるとともに、保護者主体のクラブで、生徒の活動時間と指導者の人員を確保している。一方、部活動の活動時間中はたとえ外部指導者がいたとしても顧問である教員や学校の責任は変わらず、労働時間の軽減という観点ではこれを改善するものではない。また、制度上は「学校で行われる部活動」と「地域スポーツ（保護者クラブ）」とで分かれているが、実際には部活度の延長となっている側面もあり、教員が部活動に引き続き指導したり、保護者や生徒が部活動と混同したりしてしまうなど²²部活動との線引きが困難という課題がある。

杉並区は、区内に150ある運動部顧問の教員を、その競技指導力に応じてタイプ分けし、実技指導が苦手な教員のいる50部に企業から指導者を派遣している。休日の活動に保護者の参加を求めたこと、派遣される指導者に基本的な技術指導のみを依頼し怪我を予防することで、特に休日の教員の時間外労働を大幅に削減している。さらに、派遣する部を3分の1に絞ることで、報酬（企業への支払額）を比較的高く設定することができ、指導者の資質向上が狙えるとともに、指導者を探す手間を省くことができる。なお、「外部指導員事業」としてボランティアを活用することもできるが、その場合、交通費のみしか支給されず、純粋に部活動指導を補助する役割のため、教員の立ち合いが必要である。部活動活性化事業の課題としては、まず、派遣できる部数が3分の1に限られることから、労働時間短縮の効果を受ける教員の数が限られることが挙げられる。また、顧問がいない場合は保護者の参加が求められるが、そのみで顧問や学校が負う多様

な責任を果たせるのかについても疑問である。

名古屋市の、全国に先駆け地域住民等を準公務員として採用し、学校に顧問として派遣している。任用基準や報酬等について明確に定められているとともに、採用に際し校長の推薦のもと教育委員会で面接を行い採用する流れがあり、学校OBや保護者等、幅広い人材を準公務員として採用できる。そして、年2回の研修を派遣される顧問に義務付け、資質向上を図っている。これらを踏まえ、部活動指導員の設置が議論された中教審の部会で取り上げられたとともに²³、現在は部活動指導員制度として認定されている。顧問派遣事業の課題としては、まず、制度上は派遣される顧問が単独で引率ができるものの、運用実態としては教員の積極的参加を求めていることである。アンケート結果は良好であり、名古屋市の部活動の活動時間が他の自治体に比べ長い²⁴ことを加味すると、一定程度勤務時間を軽減していると思われるが、それでも休日の大会等には教員も参加せざるを得ない状況があり、休日の勤務時間が軽減できていない。また、研修について、200人以上を様々な部活動に派遣するため、全指導者に関係する内容を扱う必要があり、競技に特化した内容を扱っていない。そのため、競技に内在した危険性等から生徒を守る責任を十分に果たせるのか疑問である。

以上、3自治体の外部指導者活用の実態を考察した。その結果、外部人材に部活動に関する過度な責任を負わせないよう配慮が必要であり、結果として教員の労働時間改善が困難な現状がある、ということが判明した。その要因として、岐阜県、名古屋市では、人材確保が難しいことを挙げている。すなわち、外部指導者に部活動に関する多様な責任を負わせることが、主なり手である地域人材の確保を困難にすると考えられており、人員を確保するため、教員に引き続き部活動に関する責任や負担を求めている。一方、杉並区は、比較的高い報酬を設定することで企業に人材派遣を委託し、指導者に高い資質を求め、かつ人材の確保を果たしているものの、その対象は全体の3分の1と少数に留まっている。これを踏まえ、外部指導者に関して、人数、資質・能力、外部指導者が負うことのできる責任・予算について、次の図のように整理した。図の縦軸は外部指導者の人数、横軸は資質・能力を示している。



人数、資質・能力は、それぞれ外部指導者について指している。予算は、自治体の外部指導者導入についての予算を、責任は、外部指導者が負うことのできる責任を、代替は、外部指導者導入により部活動指導から外れることのできる教員の人数をそれぞれ指している。

図 外部指導者活用における人数、資質・能力と予算、責任の関係

出典：インタビュー調査等の事例分析から筆者作成。

図の右上に進むほど外部指導者の負うことのできる責任は増し、同時に、資質に見合う予算が必要になる。これを「Ⅰ完全委託タイプ」と仮定する。すなわち、外部指導者の人数を十分に確保でき、その資質・能力も高いことから、部活動指導を完全に外部指導者に委託でき、部活動に関する教員の長時間労働を解決できる状況である。

しかし、今回の調査結果から、人員確保や予算の制約を受け、実現は難しいと言える。外部指導者にかかる予算は限られており、その中で多くの教員の指導を代替できるような人数を増やすか、指導者の質を高め完全に委託するかで、名古屋市と杉並区とで判断が分かれた。すなわち、名古屋市のように外部指導者の人数確保を重視し、研修等で外部指導者の資質向上を狙うか（Ⅱ人数重視タイプ）、杉並区のように、外部指導者の資質を重視し、派遣対象を絞ることで高い報酬を設定するか（Ⅲ資質重視タイプ）のどちらかを選択することが現実的であると考えられる。そして実際にも、外部指導者導入に際し、各自治体は2者の選択を迫られていると言えよう。従って、現状では、部活動に外部指導者を導入することは、教員の労働時間や身体的負担の軽減は可能でも、解決は難しいと言わざるを得ない。

以上から、部活動における外部指導者活用の課題として、①外部指導者が部活動指導者に関する多様な責任を負うことが難しい現状があること、②教員の労働時間短縮は狙えるが、解決は難しいこと、③十分な報酬や補償の整備をする必要があること、④多くの人材を確保する必要があること、以上4点が挙げられる。

5. 部活動指導員の課題と制度化への示唆

ここまで、部活動指導員の制度化の背景、その定義、部活動に関する判例の考察、そして自治体の外部指導者活用の実態を述べてきた。以下に、本研究で導いた部活動指導員制度の在り方への示唆を示す。それは、①条例等により部活動関係者の責任の範囲（≒職務）を明確に定めること、②部活動指導員への補助金を維持し、十分な報酬・補償を整備すること、③研修に部活動・競技に特化した内容を盛り込むこと、④部活動指導員の派遣先を明確にすることの4点である。

まず、①部活動関係者の責任の範囲を明確に定めることである。部活動指導員の職務等についての通知では、技術的指導だけでなく、顧問、引率等まで幅広く職務を想定している。従って、これまでの外部指導者に比べ、部活動指導員は自治体単位で職務を明示することができ、ひいては、責任の分担を明確にすることが可能な制度である。しかし現状では、部活動に関する多様な責任を主に顧問を引き受けている教員が負っており、結果的に労働時間を短縮できていない。だからこそ、部活動指導員の職務について、自治体の条例等で定めることで、責任の範囲を明確に分担することが必要である。

次に、②部活動指導員への補助金を維持し、十分な報酬・補償を整備することである。文部科学省は、2019年度予算案の中で、部活動指導員に対する補助金の想定人数を4,500人から9,000人に拡充した。しかし、部活動指導員の人数は、2019年度は約3,600人に留まったことから、人材の確保が課題と言える。また、自治体へのインタビューでは、部活動指導員の採用に対して行われている国の補助金が打ち切られることを危惧しているとともに、そもそも現状の報酬では、部活動指導員のみで生活するには不十分である。報酬と勤務時間から考えた場合、なり手として想定されるのは学生や定年後の人材に限られる。これらを踏まえれば、今後は、報酬や補償の在り方を再検討する必要がある。

3点目に、③研修に部活動・競技に特化した内容を盛り込むことである。判例や自治体の事例

分析を通して、部活動に関する安全配慮義務には競技特有のものが多く含まれること、指導者を多数部活動に派遣する場合、研修において各競技に対応した内容を取り上げることが難しいことが明らかとなった。部活動指導員は採用に際し自治体が候補者に一定の資質・能力を要求することができるが、複数の部活動がグラウンドを共有する等、部活動特有の状況や、競技の専門性の向上は、採用後の定期的な研修を通して行わなければ質を保証できない。したがって、現在行われている研修の在り方を再考し、例えば、競技ごとの分科会を設ける等、より競技に特化した内容を扱う機会を増やす必要があると言えよう。

最後に、④部活動指導員の派遣先を明確にすることである。部活動指導員の人材確保は、外部指導者に関するインタビュー調査においても課題として挙げられていたことを踏まえれば、今後自治体が制度を構築していく上でも障壁となりうる。この点に関して、これまで、人材バンクの活用や企業委託、体育大学生の活用²⁵等が事例として紹介されてきた。しかし、これらは杉並区のような都市部や、適する人材の確保がしやすい大学が設置されている地域でなければ難しい。そこで、杉並区の例のように、教員を部活動指導や競技の経験等に応じて分類し、サポートが必要な教員に部活動指導員が配置されるように人事を行えば、有限の人的、財的資源を有効に使うことができるのではないだろうか。

2019年度予算案で、部活動指導員の人数の想定を9,000人としている通り、全ての部活動に部活動指導員を配置することは現実的でない。しかし、既に述べたとおり、現在の中学校運動部活動は、教員、参加する生徒の双方が危険な状態にある。この点を考慮すれば、部活動指導員の導入は、部活動における指導能力の向上、労働時間の短縮、責任の所在の明確化といった点で、部活動の現状を改善できる可能性を有した制度であると言えよう。

しかし、部活動指導員の導入だけでは、部活動に付随する多様な責任を完全に履行できるものではない。そうであるならば、今後活用が求められていく部活動指導員の導入に際し、上述の示唆を踏まえつつ、自治体が補償等、有事の際のケアに万全を期した上で、教員、部活動指導員は、校長のマネジメントのもと、少しずつ資質、能力の向上を図ることが、最も現実的な改善策と言えるだろう。

本研究では、上記のような示唆を得られた。一方、名古屋市以外に実際に部活動指導員を導入した自治体の実態には踏み込めていない。今後はそれらの自治体へのインタビュー等を通して、より実態に迫る必要があるだろう。また、責任や労働時間削減以外の観点から見れば異なる示唆が得られるかもしれない。これらは今後の課題としたい。

注

- 1 過労死ライン（月当たり80時間以上の時間外労働）を超える中学校教諭の割合は57.7%であり、前回の調査と比べ、休日のクラブ活動・部活動の時間が伸びたことが指摘されている。文部科学省「教員勤務実態調査（平成28年度）（確定値）について」2018年（https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/09/27/1409224_003_4.pdf）（最終アクセス：2020年1月19日）
- 2 日本中学校体育連盟「加盟生徒数（男子）」「令和元年度加盟校調査集計（確定値）」2019年（http://www.njpa.sakura.ne.jp/pdf/kamei/r1kameiseito_m.pdf）（最終アクセス：2020年1月26日）
- 3 高校生が海上でボートに乗っていた際、風で転覆し溺死した事故では、顧問は天気図や、防風林があるような風の強い土地の特徴、そして選手の技量を加味すべきだったとして顧問の責

- 任を肯定している。このように、競技に内在する危険性だけでなく、気象状況や選手の技量等の把握も安全に配慮する義務に含まれる。平成15（ワ）751、損害賠償請求事件。
- 4 スポーツ基本法第二条において「スポーツは、これを通じて幸福で豊かな生活を営むことが人々の権利であることに鑑み、国民が生涯にわたりあらゆる機会とあらゆる場所において、自主的かつ自律的にその適正及び健康状態に応じて行うことができるようにすることを旨として、推進されなければならない」としている。よって、地域スポーツが必ずしも発展していない現在、特に運動部活動を廃止しては、上述の権利を保障できない。
 - 5 日本中学校体育連盟「部活動指導員数（男女）」「令和元年度加盟校調査集計（確定値）」2019年（http://www.njpa.sakura.ne.jp/pdf/kamei/r1shidouin_mf.pdf）（最終アクセス：2020年1月19日）
 - 6 スポーツ庁、文化庁、文部科学省初等中等教育局「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」2017年（https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/hakusho/nc/1383344.htm）（最終アクセス：2020年2月1日）
 - 7 「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」では、運動部活動に関し、校長に毎年活動方針を、顧問に毎月の活動方針を作成することを求めている。そして、校長は学校の実情に応じた適切な数の部活動の設置、学校の指導、管理体制の確立しなければならない。さらに校長、顧問は、指導のガイドラインに則り、科学的トレーニングを用いる等、効果的な活動と怪我の予防を図らなければならない。
 - 8 神谷拓『運動部活動の教育学入門 ―歴史とのダイアローグ―』大修館書店、2015年、228―230頁。
 - 9 文部科学省：中央教育審議会「チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会議事要旨・議事録・配布資料」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/giji_list/index.htm）（最終アクセス：2019年12月9日）
 - 10 チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会（第11回）議事録（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/siryu/1368981.htm）（最終アクセス：2019年12月9日）
 - 11 森田啓之「運動部活動における「外部指導者の効果的活用に向けた手引き」の作成」『SSFスポーツ政策研究 第1巻 1号 2011年度 笹川スポーツ研究助成 研究成果報告書』笹川スポーツ財団、2012年、264頁。
 - 12 古笛恵子編『学校事故の法律相談』青林書院、2016年、8頁。
 - 13 平成17（受）76損害賠償請求事件。
 - 14 学校事故訴訟実務研究会『学校事故と訴訟 Q&A』三協法規、1997年、86頁。
 - 15 同上、86頁。
 - 16 平成24年（ワ）第266号 損害賠償請求事件。
 - 17 平成25年（ワ）第347号 損害賠償請求事件。
 - 18 昭和56（オ）539、損害賠償請求事件。
 - 19 古笛恵子編『学校事故の法律相談』青林書院、2016年、215頁。
 - 20 吉野全洋「公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究 ―運動部活動指導者の責任に関する判例分析―」『教育学研究紀要（CD-ROM版）』第64巻、2018年、558-563頁。
 - 21 吉野全洋「公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究 ―外部指導者を導入している自治体の事例分析を中心に―」西日本教育行政学会第二回研究会発表資料、2018年。
 - 22 「岐阜県中学校部活動指針」の中で、保護者クラブに適切な指導者がいない場合、教員が参加している例があると指摘されている。また、多治見市では、保護者クラブ活動中の体罰について市の責任が問われるという事例があった。

- 23 文部科学省：中央教育審議会初等中等教育分科会「チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会（第6回）議事録」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/siryu/1368974.htm)（最終アクセス2020年3月4日）
- 24 一週間あたりの運動部活動の活動時間は、全国平均では男子944.03分、女子955.46分に対し、名古屋市では、男子1,049.08分、女子1,154.40分である。スポーツ庁「平成29年度全国体力・運動能力、運動習慣等調査 集計結果」
(http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/toukei/kodomo/zencyo/1401184.htm)（最終アクセス：2019年1月22日）
- 25 青柳健隆・石井香織・柴田愛・荒井弘和・深町花子・岡浩一郎「運動部活動での外部指導者活用推進に向けた組織の取り組み事例」『体育学研究』60巻、2015年、267-282頁。

主要参考文献等

- 学校事故訴訟実務研究会編『学校事故と訴訟Q&A』三協法規、1997年。
- 森田啓之「運動部活動における「外部指導者の効果的活用に向けた手引き」の作成」『SSFスポーツ政策研究 第1巻1号2011年度 笹川スポーツ研究助成 研究成果報告書』笹川スポーツ財団、2012年、264頁。
- 文部科学省：中央教育審議会「チームとしての学校・教職員の在り方に関する作業部会議事要旨・議事録・配布資料」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/052/giji_list/index.htm)（最終アクセス：2019年12月9日）
- 青柳健隆・石井香織・柴田愛・荒井弘和・深町花子・岡浩一郎「運動部活動での外部指導者活用推進に向けた組織の取り組み事例」『体育学研究』60巻、2015年、267-282頁。
- 神谷拓『運動部活動の教育学入門 歴史とのダイアログ』大修館書店、2015年。
- 文部科学省：中央教育審議会「チームとしての学校の在り方と今後の改善方法について（答申）」2015年 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2016/02/05/1365657_00.pdf)（最終アクセス：2019年12月9日）
- 古笛恵子編『学校事故の法律相談』青林書院、2016年。
- スポーツ庁、文化庁、文部科学省初等中等教育局「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の施行について（通知）」2017年 (https://www.mext.go.jp/sports/b_menu/hakusho/nc/1383344.htm)（最終アクセス：2020年2月1日）
- スポーツ庁「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」2018年 (http://www.mext.go.jp/sports/b_menu/shingi/013_index/toushin/_icsFiles/afieldfile/2018/03/19/1402624_1.pdf)（最終アクセス：2019年12月9日）
- 日本中学校体育連盟「平成30年度加盟校調査集計」2018年 (<http://www.njpa.sakura.ne.jp/kamei.html>)（最終アクセス：2019年12月9日）
- 吉野全洋「公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究 ―運動部活動指導者の責任に関する判例分析―」『教育学研究紀要（CD-ROM版）』第64巻、2018年、558-563頁。
- 吉野全洋「公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究 ―外部指導者を導入している自治体の事例分析を中心に―」西日本教育行政学会第二回研究会発表資料、2018年。
- 文部科学省「教員勤務実態調査（平成28年度）（確定値）について」2018年 (https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/09/27/1409224_003_4.pdf)（最終アクセス：2020年1月19日）
- 日本中学校体育連盟「令和元年度加盟校調査集計（確定値）」2019年 (http://www.njpa.sakura.ne.jp/pdf/kamei/r1shidouin_mf.pdf)（最終アクセス：2020年1月19日）

学 会 彙 報

- 2019年 4月19日 西日本教育行政学会第41回大会プログラムの発送
- 2019年 5月18日 『教育行政学研究』第40号の刊行
- 《研究論文》
- マーサ&ジョッシュ・モーリス算数エンジニアリング小学校における
科学技術人材育成
- 市田 敏之 (皇學館大学)
- 中国における義務教育の均衡的発展政策の動向
- 「県における義務教育の良質的かつ均衡的発展を監督・評価する方法」
を中心に —
- 李 億南 (広島大学大学院・院生)
- 《研究紹介》
- 人口減少社会における高等学校教育費の変動分析
- 小早川倫美 (島根大学)
- 選挙管理委員会と教育員会の協働
- 協働の役割を果たすリーダーとは —
- 西東 克介 (弘前学院大学)
- 2019年 5月18日 西日本教育行政学会第41回大会開催<別府 豊泉荘>
- <研究発表>
- 司会 前原 健三 (武庫川女子大学)
小早川倫美 (島根大学)
- 公立中学校運動部活動における外部指導者に関する研究
- 部活動指導員制度とその在り方に関する示唆 —
- 吉野 全洋 (厚木市立荻野中学校)
- 現代モンゴルにおける教員養成制度に関する研究
- 1990年代の法令分析を中心に —
- BAT ERDENE DAGIIMAA
(広島大学大学院・院生)

専門職大学の制度設計過程と初年次設置認可に関する一考察

小田 茜 (久留米大学)

米国の「生徒情報システム」に関する基礎的考察

佐々木 司 (山口大学)

帝政ロシア大改革期における初等学校教員養成制度の成立

高瀬 淳 (岡山大学大学院)

「学校における働き方改革」のもとでの教師の在り方生き方に関する考察

～先人の教えを手掛かりとした教師の不易性の担保の工夫～

上寺 康司 (福岡工業大学)

2019年 9月18日 学会ニュース第62号発行

『教育行政学研究』第41号の投稿申し込み用紙発送

2020年 2月10日 西日本教育行政学会第42回大会 (島根大学) 案内、発表申込書等発送

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) 任期途中で役員交代が生じた場合、その任期は前任者の残任期間とする。

第4章 会 計

第14条 本会の経費は、会費、寄附金及びその他の収入をもって支弁する。

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

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

第5章 研究大会及び研究物の交換

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

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

第6章 機関誌発行

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

第7章 雑 則

第20条 本会の事業のために別に規定を定めることができる。

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

最終改正（平成19年5月19日）

編 集 後 記

西日本教育行政学会紀要『教育行政学研究』第41号をお届け致します。ご投稿いただきました皆様、ならびに査読、編集にご協力いただきました方々に感謝申し上げます。

本号の【論説】は住岡敏弘会員によるものです。米国ジョージア州を事例として、チャータースクールの法制化過程と地方学区の柔軟性確保について政策動向を述べておられます。【研究論文】は次の3本を掲載しています。モンゴルにおける1990年代の法令分析を行うことで、体制移行期の同国の教員養成制度を論考しようとしたバトエルデネ・ダギーマー会員による論文。正規の教員養成機関を経ずに中国の非都市部で教員となっている者いかに研修機会を提供するのか、その問題に切り込もうとする張志国会員による英語論文。そして部活動指導員について自治体における運用実態や労働時間などの面から分析を試みることで、今後の在り方に示唆を得ようとした吉野全洋会員による論文です。

論説、研究論文はいずれも複数回の査読、修正を経て掲載に至っている力作です。みな、編集委員会からの修正要求に誠実に応じられました。各編集委員には丁寧に査読をしていただきました。精力を注いだ執筆と丹念な査読とが形をなした論説、研究論文です。

本編集委員会はこれで2年の任期を終えることとなります。この間、編集・発行に際してご尽力を賜りました皆様に、厚くお礼申し上げます。

編集委員長 佐々木 司

『教育行政学研究』編集委員会

委員長 佐々木 司 (山口大学)
委員 西東 克介 (弘前学院大学)
委員 住岡 敏弘 (大分大学)
委員 柳林 信彦 (高知大学)

教育行政学研究

印刷 令和2年5月16日
発行 令和2年5月16日
発行者 西日本教育行政学会
〒739-8524 東広島市鏡山一丁目1番1号
広島大学大学院教育学研究科
滝沢 潤研究室内
TEL: 082-424-6749
E-MAIL: takizawa@hiroshima-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

Special Paper

- Toshihiro SUMIOKA : Legalization of Charter Schools and Policy Trends of Local School Districts to Ensure Flexibility
— A case study of the State of Georgia —

Articles

- BAT-ERDENE Dagiimaa : Study on teacher training system in modern Mongolia
— Focusing on analysis of Education Acts in the 1990s —
- Zhang Zhi-guo : The Research on the Guarantee of Rural Non-backbone Teachers' Training Rights in Western China through A National Project in Baxian Town's Secondary School
- Masahiro YOSHINO : A Study on Sports Instructors who are not teachers of Extracurricular Sports Activities in Japanese Public Junior High School — A Suggestion for Introduction of Sports Instructors as Public Service Worker System —
-

No.41 May 2020

edited by

Nishi Nippon Society for Educational Administration Research