

# 教育行政学研究

第45号 (2024)

《研究論文》

地方自治体の不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の  
意義と課題

・・・・・・・・・俵 龍太郎

タイの教育革新地区における「パイロット校」の制度実態  
—指定プロセスおよびカリキュラム・補助金配分の特例措置に  
着目して—

・・・・・・・・・橋 本 拓 夢

マサチューセッツ州における市民性教育改革と市民性育成の方策  
—進学とキャリアの準備状態へのシヴィック・レディネス追加に  
着目して—

・・・・・・・・・松 原 信 喜

米国連邦初等中等教育法における州アカウンタビリティ・システムと  
それに基づく学校改善に関する規定分析

・・・・・・・・・村 上 和 巖

モンゴル国における教員評価制度の変容と現状  
—「2022年試行」・「2022年決定」の分析を中心に—

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

公立高校教育系コースは大学教職課程の前倒しとなるか？  
—教員へのヒアリングを手掛かりに—

・・・・・・・・・牧 瀬 翔 麻  
大 西 圭 介  
寝 占 真 翔

西日本教育行政学会



# 目 次

## 《研究論文》

地方自治体の不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の  
意義と課題

……………俵 龍太郎…………… 1

タイの教育革新地区における「パイロット校」の制度実態  
—指定プロセスおよびカリキュラム・補助金配分の特例措置に  
着目して—

……………橋 本 拓 夢……………19

マサチューセッツ州における市民性教育改革と市民性育成の方策  
—進学とキャリアの準備状態へのシヴィック・レディネス追加に  
着目して—

……………松 原 信 喜……………37

米国連邦初等中等教育法における州アカウントビリティ・システム  
とそれに基づく学校改善に関する規定分析

……………村 上 和 巖……………57

モンゴル国における教員評価制度の変容と現状  
—「2022年試行」・「2022年決定」の分析を中心に—

……………古 賀 一 博……………75  
LKHAGVA Ariunjargal  
黒 木 貴 人  
BAT-ERDENE Dagiimaa

公立高校教育系コースは大学教職課程の前倒しとなるか？  
—教員へのヒアリングを手掛かりに—

……………牧 瀬 翔 麻……………93  
大 西 圭 介  
寝 占 真 翔

学 会 彙 報 .....	105
西日本教育行政学会会則 .....	107
西日本教育行政学会機関誌刊行規程・原稿執筆要領 .....	109
西日本教育行政学会著作権規程 .....	110
編 集 後 記 .....	111



《研究論文》

## 地方自治体の不登校児童生徒支援における 分教室型不登校特例校の意義と課題

広島大学大学院・院生 俵 龍太郎

### ABSTRACT

Study on the significance and subjects of schools for non-attending students offering special curriculum in the style of separate classrooms in supporting non-attending students in local government.

**Ryutaro TAWARA**

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this study is to clarify the significance and subjects related to the establishment of schools for non-attending students by clarifying the process and status of establishing schools for non-attending students in the style of separate classrooms in local governments. In this study, first, schools for non-attending students in the style of separate classrooms are summarized in terms of (1) the subject of admission, (2) the number of admission capacity and the number of students enrolled in the school. And (3) the ratio of the capacity of the schools for non-attending students to the number of non-attending students in the municipality was clarified. It then quantified the extent to which the establishment of schools for non-attending students guarantees educational opportunities for non-attending pupils ('the possibility of guaranteeing educational opportunities through schools for non-attending students for non-attending pupils'). Next, the actual situation of support for non-attending school children in local government was analyzed using the non-attending school support program established by local government and the records of city council meetings. The actual situation of the establishment of the schools for non-attending students was clarified.

As a result of this study, conventional approaches have faced systemic challenges from the perspective of guaranteeing educational opportunities, as it is impossible to organize curricula and assign regular teachers to these centers. At an educational support center, students are expected to make up for their incomplete studies on their own, and it is difficult for them to return to their school. In other words, the significance of establishing a special school for non-attendance is that it can guarantee learning at one's own pace by assigning teachers to support learning and by organizing special curriculum. In addition, the number of schools for non-attending students is insufficient, and

regular teachers are not adequately assigned to these schools. Furthermore, the guarantee of rights to education in schools for non-attending students still is premised on attendance and face-to-face classes. Future research should consider the issue of guaranteeing opportunities for education at the compulsory education level in Japan, with schools for non-attending students as a target.

## 1 研究の目的と問題の所在

本研究の目的は、地方自治体における分教室型不登校特例校の設置過程や設置状況を明らかにすることを通して、不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の意義と課題を考察することである。

文部科学省によれば、2022年度の義務教育段階の不登校児童生徒数は約30万となり、その数は10年連続で増加するとともに前年度からの増加率も2割超と急増している<sup>1</sup>。その中でも特に、学校内外の専門機関等で相談・指導等を受けていない児童生徒のうち90日以上欠席している者は約4.6万人にのぼる<sup>2</sup>。不登校児童生徒に対する支援や教育機会保障は喫緊の課題であり、その重要性が高まるなかで注目されるのが、不登校児童生徒を対象とする特別の教育課程を編成して教育を実施する学校「学びの多様化学校（不登校特例校）」（以下、不登校特例校<sup>3</sup>）の設置である。2016年に制定された「義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律」（以下、普通教育機会確保法<sup>4</sup>）第10条では、国および地方公共団体に対し、不登校特例校の整備および当該教育を行う学校における教育の充実のために必要な措置を講ずるよう努めることが規定され、2023年現在、全国に24校が設置されている。また国の第4期教育振興基本計画では、早期に全ての都道府県・政令指定都市に不登校特例校を1校以上設置すること、将来的には希望する児童生徒が居住地にかかわらず通えるよう、全国に300校の不登校特例校を設置することについて言及している。

その一方で、不登校特例校に関する先行研究は僅少である。不登校特例校に関する先行研究としては、後藤（2014<sup>5</sup>、2016<sup>6</sup>）、本山<sup>7</sup>、和田<sup>8</sup>が挙げられる。これらの先行研究からは不登校特例校における教育内容について、児童生徒の学習意欲や習熟度に応じた個別指導と社会性の育成を目指した体験的な学びを多く取り入れた学習支援を行うという共通性が指摘できよう。そして、こうした学習支援の実施には他の学校と比べ手厚い支援が必要であり、教職員の確保が共通する課題として示された。また、本山<sup>9</sup>、和田<sup>10</sup>は、不登校特例校設置の動向のなかで分教室型不登校特例校に言及し、施設整備に係る費用負担を抑え、速やかに設置できることを利点として挙げている。しかしながら、こうした利点があると考えられるにもかかわらず、実際には不登校特例校全24校のうち分教室型は8校と少数の設置にとどまる。つまり分教室型不登校特例校の設置には上記の利点に加え、別の要因が予想される。以上を踏まえれば、とりわけその設置に優位性があるとされる分教室型不登校特例校が設置されている自治体の不登校児童生徒支援においてどのように位置付けられているのかを明らかにし、また、なぜ地方自治体において従来からの不登校児童生徒支援に加え分教室型不登校特例校が設置されたのか、その設置の要因を明らかにする必要がある。

そこで本研究ではまず、現在全国で設置されている分教室型不登校特例校8校について(1)入室対象者(2)定員数と在籍者数を整理する。そして(3)地方自治体の不登校児童生徒数に占める分教室型不登校特例校の定員の割合（「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」）を明らかにする。この割合は各自治体の人口規模や不登校児童生徒支援の実態により差異が生じることが想定される。そこで、注目すべき自治体の不登校支援プログラムの分析や、教育委員会および市議会の議事録を用いた地方自治体の不登校児童生徒支援の分析を通して、分教室型不登校特例校設置の実態を明らかにすることで分教室型不登校特例校設置の意義と課題を考察する。

## 2 分教室型不登校特例校の設置状況と教育機会保障の現状

不登校特例校は原則として特別の教育課程を編成して教育を実施することができる「学校」を文部科学大臣が指定し、「学校」としての設置されることが想定されている。しかし、不登校特例校のなかには教室（学級）として運営されている事例があり、これらが通称「分教室型不登校特例校」と呼ばれ、学校として設置された通称「学校型不登校特例校」と区別される。こうした分教室としての不登校特例校の設置について文部科学省は、「分教室」とは法令上はあくまで「学級」であり、学校の設置認可自体は設置者である自治体の判断になるため、分教室型不登校特例校を設置する際には設置者とよく協議することを求めている<sup>11</sup>。表1は現在設置されている分教室型不登校特例校の一覧である。8校全て公立学校であり、そのうち4校は東京都に設置されている。ほとんどの学校が中学生を支援対象としており、分教室型不登校特例校を設置している自治体で学校型不登校特例校を設置している自治体は無い。以下では各学校の概要について、入学者の対象、定員および在籍者数に着目しながら整理する。

表1 分教室型不登校特例校の概要

開校年	学校名	教室名	所 在	定員または在籍者数
2018年 4月	調布市立第七中学校	はしうち教室	東京都調布市菊野台3-27-38 大町スポーツ施設内	14（在籍、2022年時）
2020年 4月	福生市立福生第一中学校	7組	東京都福生市牛浜163番地 さくら会館2階	20（定員、2022年時）
2021年 4月	大田区立御園中学校	みらい学園 中部部	東京都大田区池上3-27-6 旧・池上図書館2・3階	24（定員、2023年時）
2022年 4月	宮城県富谷市立富谷中学校	西成田教室	宮城県富谷市西成田郷田一番94 番地 西成田コミュニティセンター内	20（定員、2022年時）
2022年 4月	大和市立引地台中学校	引地台中学校 分教室	神奈川県大和市柳橋1-17-7 大和市立柳橋小学校敷地内旧・ 理科センター	30（定員、2023年時）
2022年 4月	世田谷区立世田谷中学校	分教室 「ねいろ」	東京都世田谷区弦巻3-16-8 教育センター（教育会館）2階	39（在籍、2023年時）
2023年 4月	大和郡山市立郡山北小学校・中学校	分教室 「ASU」	奈良県大和郡山市植槻町3-4 旧法務局	8（在籍、2023年時）

（筆者作成。）

## (1) 各学校の概要および入学者の対象と定員・在籍者数

### ① 調布市立第七中学校はしうち教室

調布市立第七中学校はしうち教室は2018年に開校した全国初の分教室型不登校特例校である。はしうち教室では、「心の居場所」「新たな学び」「社会的な自立」が特別な教育課程実施のポイントであり、個別学習の時間と、各教科等で身につけた力を各自の興味・関心のある学習活動に取り組む「表現科」やコミュニケーション能力の向上を図る「コミュニケーションスキルトレーニング（CST）」を設定している<sup>12</sup>。年間標準授業時数（1,015時間）を910時間に削減し、午前3単位時間、午後2単位時間と設定している（なお1単位時間は50分）。また、将来的に分校への移行を見据えている。はしうち教室の入室対象は、(1)調布市立中学校の生徒で、心理的な要因により、通常の学級において不適応を起こし、不登校となっている生徒、(2)前号に掲げる生徒のほか、調布市立第七中学校不登校特例校分教室入退室検討委員会が適当と認めた生徒の2点である。2022年4月時点における在籍者数14名である<sup>13</sup>。なお、定員の数は公表されていない。

### ② 福生市立福生第一中学校7組

福生市立福生第一中学校7組は学びのスタイルを自分でデザインすることを重視した分教室であり、年間授業時数を910時間と設定し、削減した学習内容を達成するため、「福生版プロジェクト学習」の時間と個別学習の時間を設定している<sup>14</sup>。「福生版プロジェクト学習」では自分の興味・関心に基づき問いを立て、自分の問いに向かって探究し続ける力を育むことを目的とした教育活動を行っている。福生市立福生第一中学校7組の入室対象は、(1)福生市立中学校に在籍している生徒のうち①心理的に不安の傾向等があり、連続又は継続して30日以上欠席した不登校生徒、②欠席が30日未満でも、以下の項目（次の(2)、(3)）の全てが当てはまる生徒、(2)不登校の傾向が見られる生徒、(3)より小集団での学習が適切であると学校が判断した生徒である<sup>15</sup>。福生市立福生第一中学校7組の定員は20名であり<sup>16</sup>、2022年4月の在籍者数は16名であった<sup>17</sup>。また、福生市教育委員会は福生第一中学校7組を将来的には本校または分校化する方針を示しており、中学校の設置基準に見合う施設を整え、一つの学校として整備していくことを今後の課題としている<sup>18</sup>。

### ③ 大田区立御園中学校みらい学園中部

大田区立御園中学校みらい学園中部は、自ら課題を発見し、思考・判断・表現することで課題を解決する資質能力を育成することを目標に「キャリア教育」や個別学習の時間を設けており、標準授業時数（1,015時間）を980時間に削減している。また、みらい学園中部は不登校への早期対応と小・中一体的な支援強化のため、2024年4月より小学校第4～6学年の児童を対象とした不登校特例校分教室を開室する予定であり、2030年度には学校型不登校特例校として運営する方針を示している<sup>19</sup>。みらい学園中部の入室対象は(1)大田区立中学校に在籍している生徒（本人及び保護者の住民票が大田区にある）、(2)心理的に不安の傾向等があり、連続または継続して30日以上欠席した不登校生徒（病気又は経済的な理由を除く）、(3)大田区教育委員会分教室入退室検討委員会（仮称）が適当と認めた生徒である<sup>20</sup>。また、定員は24名（各学年8名ずつ）であり、2021年5月時点の在籍者数は16名である<sup>21</sup>。

### ④ 富谷市立富谷中学校西成田教室

東北地方で初めて設置された不登校特例校である富谷市立富谷中学校西成田教室は、地域住民



との交流、里山の自然環境を生かした学び、富谷市が取り組むSDGs達成などをテーマとした「総合的な学習の時間」を多く設定し、自らの興味・関心に合わせた学習を実施している。授業時間は標準授業時数の1,015時間を確保しており、通学の負担を減らすために保護者の費用負担無しで送迎バスを運行している<sup>22</sup>。西成田教室の入室対象は、(1)富谷市内に在住し、市立中学校に在籍する生徒（次年度入学予定の児童を含む）で原則年間30日以上欠席している場合（ただし、年間30日未満の不登校傾向の生徒でも入室適当と判断する場合もある）、(2)西成田教室の少人数の授業で学びたいという意思がある児童生徒の2点である。また、定員は各学年6～7名の20名程度を想定しており、2022年度の在籍者数は15名である<sup>23</sup>。

#### ⑤ 大和市立引地台中学校分教室

大和市立引地台中学校分教室は神奈川県唯一の公立不登校特例校であり、各教科等を横断的に取り扱った学習内容や体験的な学習を多く取り入れた「教養科」を教科として新設し、不登校生徒の社会的自立に向けた資質・能力の育成を目指している<sup>24</sup>。また、一人ひとりの状況に合わせた柔軟な学習計画のもと生徒にとって無理のない学校生活を作りだすため、登校できない日でも自宅でオンライン学習やカウンセリング等を受けることができる体制を整備している<sup>25</sup>。引地台中学校分教室の入室対象は大和市に住み、地域の学校に登校していない中学1年生～中学3年生（教育委員会が入室を認めたものに限る）であり、入室定員は1学年10名程度、2023年5月1日時点の在籍者数は22名<sup>26</sup>である。また、年間の授業時数は980時間と設定されている。

#### ⑥ 世田谷区立世田谷中学校分教室「ねいろ」

世田谷区立世田谷中学校分教室「ねいろ」は教育目標として基礎的・基本的な学力の向上および体力の充実、社会性の育成、基本的な生活習慣の確立の3点を掲げており、個別最適な学びと協働的な学びの充実を図っている<sup>27</sup>。その協働的な学びには、異学年の交流、コミュニケーションスキルを高める取り組みや、興味関心に合わせた「キャリア・デザイン学習」等の体験活動を通じたチャレンジ意欲を育む取り組みが行われている<sup>28</sup>。加えて、生徒の学習意欲や学習状況、出席状況、運営状況を評価・検証し、生徒や保護者の声も十分に把握したうえで学校型不登校特例校への移行に向けた検討を進めていくことを示している<sup>29</sup>。分教室「ねいろ」の入室対象は、(1)世田谷区に在住している生徒、(2)不登校（連続または継続して30日以上欠席している生徒）または不登校の傾向がみられる生徒、(3)世田谷区不登校特例校分教室入退室検討委員会が入室することを認めた生徒である。年間の授業時数は910時間と設定されており、2023年4月1日時点での在籍者数は39名<sup>30</sup>である。なお、定員数は公表されていない。

#### ⑦ 大和郡山市立郡山北小学校・郡山中学校分教室「ASU」

大和郡山市立郡山北小学校・郡山中学校分教室「ASU（あゆみスクエアユニバース）」は、体力の向上や集団の中でのコミュニケーションを重視した体育活動を行う「わくわくタイム」や自分で計画を立て、得意な教科や学びたい学習に取り組むことで意欲的な学習を促す「チャレンジタイム」を設定し、不登校児童生徒の社会的自立を促す教育を推進している<sup>31</sup>。ASUの2023年時の在籍者（児童生徒）数は8名である<sup>32</sup>。年間の授業時数は小学校第1学年が850時間、小学校第2学年から中学校第3学年までは875時間と設定されている。なお、入室の対象、定員数は公表されていない。

このように分教室型不登校特例校の入室対象は各自治体に居住している不登校児童生徒が想定されており、入室に際しては検討委員会等の機関を設けて判断している場合が多いことが明らかとなった。加えて、入室対象者を不登校の判断基準である「年間30日以上欠席」を厳格に規定せず、「不登校傾向」にある場合でも入室を許可する場合を認めている。定員については15～30名程度を定員として設定しており、少人数の学校規模を活かした学校運営が展開されていることが予想される。また、東京都に設置されている4校はいずれも将来的には分教室から本校もしくは分校へと移行する計画が示されている。これは東京都教育委員会が推進する不登校施策である「東京版不登校特例校<sup>33)</sup>」によるものと推察される。東京都教育委員会は将来的に学校型不登校特例校への移行を進めることにより、学校設置基準等に基づく施設設備や指導体制の充実による教育環境の向上が見込めるとして、移行の際に係る学習環境の整備に必要な経費（物品購入費）の2分の1の補助を行っている。東京都に設置されている分教室型不登校特例校の設置には、設置費用の負担軽減と速やかな設置の利点に加え「東京版不登校特例校」のような先行施策の存在が推察されよう。

## (2) 定員および在籍者数が当該自治体の不登校児童生徒に占める割合

以下では、地方自治体の不登校児童生徒数に占める分教室型不登校特例校定員数の割合を明らかにすることで「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」を算出する。まず、不登校特例校の設置による教育機会保障の意義について確認する。

周知の通り、日本国憲法第26条はその能力に応じて等しく教育の権利を保障するものであり、保護者に対してその保護する子女に普通教育を受けさせる義務を課している。これを踏まえ学校教育法第16条および第17条では保護者が子に普通教育を受けさせる就学期間を9年間と定め、学校教育法第1条に規定された学校（一条校）において子に普通教育を受けさせることを規定する。日本の義務教育制度は就学義務を課された保護者に対しその保護する子を学校（一条校）に在籍させ、教育を受けさせることを規定しており、学校（一条校）である不登校特例校もこの規定の例外とはならない。こうした日本の就学義務規定について滝沢<sup>34)</sup>は、就学義務には学校に「通学」することが暗黙の前提として存在し、何らかの事情で子どもが通学できない/通学しない（あるいは出席扱いとならない）場合、教育を受ける権利が保障されないという制度上の「陥穽」の存在を指摘した。つまり不登校特例校は、学校（一条校）であることから就学（通学し出席）することで、児童生徒の普通教育機会を保障することができるものとする。また、俵<sup>35)</sup>はフリースクールなどとは異なり教育を受ける権利を保障する一条校である不登校特例校（分教室型を含む）はさまざまな要因・背景によって登校しない、あるいははたらくとも登校できない状況にある不登校児童生徒をその実態に配慮した教育機会保障の枠組みの中に（再）包摂することが可能な学校であると指摘している。

一方、教育機会保障について考察する際には当然のことながら教育機会保障の「実質」が問われる。例えば横井<sup>36)</sup>は、実質的に教育機会を得られなかった者に対してその補償を行いうるという「課程実質主義」を義務教育制度原理に付加（＝義務教育制度原理の運用を緩和）することで教育権保障の実質化を図る可能性が普通教育機会確保法にあると指摘した。また、福島<sup>37)</sup>は教育機会の保障とは学習者の「必要（ニーズ）」の観点から提供される知的情報の機能達成を通じて、学習者の「生き方の幅（ケイパビリティ）」を広げる教育のことであると定義し、教育機会を提供する側による教育機会保障が成されたとする解釈は「見なし」解釈であると指摘した。

こうした指摘も踏まえつつ本研究では、一条校である不登校特例校の設置が学校以外の場所に学習機会を求めざるを得なかった不登校児童生徒に対する教育機会保障の可能性を（たとえそれが「見なし」であったとしても）有している点に意義が一定あると考える。もちろん、「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」はあくまで不登校特例校に在籍する児童生徒が通学し出席することができた、または出席扱いとして認められた場合の教育機会保障の可能性を推定するものであり、その「実質」を軽視するものではない。分教室型不登校特例校の定員および在籍者数が当該自治体の不登校児童生徒に占める割合（「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」）の算出により、分教室型不登校特例校設置によって入室対象である不登校児童生徒の教育機会保障についての示唆が得られよう。各分教室型不登校特例校の定員または在籍者数を(A)、各自治体における当該学校段階の不登校（児童生徒）数を(B)として「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」（A/B）を算出したものが以下の表2である。

表2 分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率

	定員または 在籍者数 (A)		各自治体における 当該学校段階の 不登校（児童 生徒）数 (B) <sup>38</sup>	分教室型不登校 特例校による教 育機会保障の可 能性 (A/B)	各自治体 の人口	当該自治 体の生徒 数 (C) <sup>39</sup>	不登校児童 生徒発生率 (B/C) (全国平均6.0%)
調 布	14 (在籍)	2022	186 (2021年)	7.4%	22.9万	4,469	4.1%
福 生	20 (定員)	2022	55 (2020年)	36.3%	5.8万	1,062	5.1%
大 田	24 (定員)	2023	584 (2019年)	4.1%	71.5万	10,865	5.3%
富 谷	20 (定員)	2022	102 (2021年)	19.6%	5.2万	1,976	5.1%
大 和	30 (定員)	2023	354 (2019年)	8.4%	23.2万	5,669	6.2%
世田谷	39 (在籍)	2023	576 (2020年)	6.7%	93.9万	11,899	4.8%
大和郡山	8 (在籍)	2023	192 (2021年)	4.1%	8.3万	6,419	2.9%

(筆者作成。)

定員または在籍者数(A)については、調布市立第七中学校はしうち教室、世田谷区立世田谷中学校ねいろ教室、大和郡山市立郡山北小学校・郡山中学校分教室「ASU」の3校が定員数を明らかにしていないため在籍者数を参考とした。各自治体における当該学校段階の不登校（児童生徒）数(B)については、富谷市と大和市は自治体が公表しているデータの確認ができなかったため各市議会における発言を参考に算出した。富谷市の中学校不登校生徒数については「富谷市令和3年第3回定例会（第4号）」において教育次長より「中学校につきましては、県平均よりは1%ほど下回っております」との発言が見られた<sup>40</sup>。そこで、令和3年度の宮城県における中学校不登校生徒の出現率（6.01%）を参照し富谷市の不登校出現率を5%として計算している<sup>41</sup>。また、大和市の中学校不登校生徒数については「大和市議会令和5年6月定例会」において「不登校児童生徒は小中学校ともに令和元年度の1.5倍」との発言が見られたため、令和元年度の中学校不登校生徒数を1.5倍して算出している<sup>42</sup>。

表2で示した「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」は、前述のように各自治体の不登校児童生徒数の算出方法に違いがあるため自治体間を比較することは適切とは言えない。しかし傾向として、分教室型不登校特例校設置による不登校児童生徒の教育機会保障の割合は最大でも40%以下であり、半数以上が10%以下となっていることから、不登校児童生徒支援において占める割合が高いとは言えない。不登校特例校の設置施策について認定特定非営利活動法人カタリバ代表理事の今村<sup>43</sup>は、そのスピード、キャパシティともに十分とは言えず、文部科学省が

示す不登校特例校300校設置を実現したとしても増加を続ける不登校児童生徒への対応には限界があることを指摘している。また、分教室型不登校特例校を設置している自治体においても「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」を数値として把握している様子は見られない。しかし、現在のところ不登校特例校は普通教育機会確保法の制定や文部科学省による「COCOLOプラン」等の通知によりその設置が推進され、地方自治体における不登校児童生徒支援の一つとしての役割を期待されている。そのため地方自治体は体系的な不登校児童生徒支援のひとつとして分教室型を含めた不登校特例校の設置を構想したことが予想される。そこで、各自治体の不登校児童生徒支援の実態に着目した分析を通して分教室型不登校特例校設置の意義と課題について考察を行う。

### 3 自治体の教育施策における分教室型不登校特例校設置の位置付け

周知の通り、教育基本法第17条の2では地方自治体に対し、地域の実情に応じた教育の振興のための施策に関する基本的な計画を定めるよう努めることを規定している。先述のように分教室型不登校特例校の設置による不登校児童生徒の教育機会保障の可能性は地方自治体ごとに差が認められる。したがって、地方自治体の中には分教室型不登校特例校の設置以外にも教育支援センターへの通室を出席扱いとして認めるなどの不登校児童生徒支援をより充実させていることが予想される。そこで、分教室型不登校特例校を設置する自治体の教育振興基本計画を分析し、その設置が不登校児童生徒支援の中にどのように位置づいているのかを明らかにする。

まず、地方自治体において教育振興基本計画（以下、基本計画）や教育大綱を策定する際に参酌することとなっている国の教育振興基本計画（第3期<sup>44</sup>）における不登校特例校に関する記述では、「4. 誰もが社会の担い手となるための学びのセーフティーネットを構築する目標(5)多様なニーズに対応した教育機会の提供」において、普通教育機会確保法等を踏まえ、児童生徒が安心して教育を受けられる魅力ある学校づくりを推進するとともに、不登校特例校や教育支援センターの設置促進、教育委員会・学校と民間の団体の連携等による支援を推進することに言及している。また、国の第4期基本計画<sup>45</sup>では「IV. 今後5年間の教育政策の目標と基本施策」に、不登校は誰にでも起こり得ることである一方、長期にわたって影響を及ぼす可能性があることを指摘し、普通教育機会確保法の理念に基づく不登校児童生徒支援の充実を推進していくこととしている。不登校特例校の設置については各都道府県・政令指定都市での1校以上の設置を本計画期間内において進め、分教室型も含め全国で300校の設置を目指す方針を示した。こうした国の基本計画における方針を踏まえ、分教室型不登校特例校を設置している自治体の中で基本計画を制定し、かつ、分教室型不登校特例校についての言及が見られるのは富谷市、調布市、福生市の3自治体であった。

富谷市は2023年度を計画初年度とする「第2期富谷市教育振興基本計画」を制定し、今後5年間に取り組む市の教育の基本目標と施策の体系について整理している。不登校児童生徒支援に関する施策については「施策1－5心の豊かさと社会を生き抜く力の定着」のうち「9. 不登校対策の組織的な推進」に「重点事業」として言及されている。児童・生徒一人ひとりに寄り添ったきめ細やかな相談・支援体制の充実に努め、不登校解消または社会的自立に向けたより効果的な指導に努めることを目標として富谷中学校西成田教室の充実が記載されている。これに加え、教育支援センターの充実とスクールソーシャルワーカーの定期巡回が主要事業として記載されている<sup>46</sup>。



調布市は市の教育課題に対して計画的に取組みを進めるため、2023年度から2026年度までの4年間を計画期間とする「調布市教育プラン」を教育振興基本計画として策定した。不登校児童生徒支援に関する施策については「基本方針2「生きる力」を育て個を伸ばす教育を充実する」のうち、「施策4個に応じたきめ細かな支援」の中に分教室型不登校特例校「第七中学校はしうち教室」の円滑な運営について記載している。また、不登校生徒を対象とした中学校における適応指導教室設置の検討を行うことも言及されている<sup>47</sup>。なお、はしうち教室は2018年に開校していることから、2019年度から2022年度までを対象とした「調布市教育プラン」にもその設置に関する言及が見られた。当プランでは不登校児童生徒の居場所づくりや学びの場の充実を図り、社会的自立の支援を推進するとして分教室型不登校特例校の体制整備を推進する方針を示している<sup>48</sup>。

福生市は2020年度から2029年度を目標年度とする「福生市教育振興基本計画第2次」を策定した。基本計画では不登校児童生徒に対する取組みとして、「基本方針1子どもたちの「生きる力」の育成と個をのばす教育の充実」のうち「3. 一人ひとりのニーズに応じた教育機会の提供」の中に不登校生徒の教育ニーズに沿う不登校特例校分教室の開設を新たな教育機会提供であると言及している。

このように3市の教育振興基本計画においては分教室型不登校特例校の設置と体制の充実についての言及が見られるものの、当該自治体の不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の位置付けや分教室型不登校特例校と他の不登校児童生徒支援機関との連携等についての詳細は確認できない。そこで、不登校児童生徒支援を中心とした支援計画やプラン等の有無を確認し、当該自治体の不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の位置付けを明らかにする。各自治体において教育振興基本計画等に基づき不登校児童生徒支援計画を策定し、その中で分教室型不登校特例校への言及が見られたのは富谷市、調布市、福生市、大田区、世田谷区の5自治体であった。

表3 地方自治体が定める不登校児童生徒支援計画等における分教室型不登校特例校設置の言及

	計画等の名称	計画・支援事業の内容
富 谷	「令和5年度富谷市教育基本方針及び推進施策 <sup>49</sup> 」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不登校対策の組織的な推進《重点事業》</li> <li>・不登校特例校富谷中学校西成田教室の充実</li> </ul>
調 布	「調布市総合計画（令和5年から令和12年度まで）分野別計画03-1 <sup>50</sup> 」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不登校児童生徒への取組</li> <li>・不登校特例校分教室「調布市立第七中学校はしうち教室」の運営</li> </ul>
福 生	「福生市教育振興基本計画実施計画（推進プラン）令和5年度～7年度 <sup>51</sup> 」	・不登校生徒の教育的ニーズに沿った不登校特例校分教室7組を活用し、多面的多角的な不登校対策を推進
	「第二次ふさっ子未来会議未来提言 <sup>52</sup> 」	・児童・生徒の多様なニーズに応じたきめ細やかなサポートの推進【不登校対策】不登校特例校分教室の設置および充実
	「令和における福生市立学校の在り方検討委員会報告書（令和5年3月） <sup>53</sup> 」	・4. 教育課題の解決（2）支援が必要な児童・生徒への対応
大 田	「大田区不登校対策基本方針 <sup>54</sup> 」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(3)不登校特例校の設置に向けた準備「不登校特例校分教室」を設置し、不登校児童生徒の実態に配慮した特別的教育課程に基づいた指導を行う。「不登校特例校分教室」を開室した後「不登校特例校」の設置に向けて準備する。</li> </ul>
	「大田区不登校対策アクションプラン（令和3年度～令和5年度） <sup>55</sup> 」	
	「小学生を対象とした不登校特例校分教室の開設について <sup>56</sup> 」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不登校への早期対応と、小・中一体的に対策を強化していくため、小学生を対象とした不登校特例校分教室を開室（2024年4月）。</li> <li>・令和12年度の開校を目指している学校型の不登校特例校運営に繋げていく。</li> </ul>
世田谷	「第2次世田谷区不登校支援アクションプラン（令和4（2022）年度～令和5（2023）年度） <sup>57</sup> 」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不登校特例校（分教室）の運営</li> <li>・不登校特例校（学校）への移行に向けた検討</li> </ul>

（筆者作成。）

表3の計画等においても当該自治体の不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校と他の不登校児童生徒支援機関との連携等について詳細な言及は確認できなかった。ただし、表3に示した自治体の中には分教室型不登校特例校の設置から学校型への移行が見据えられており、数年先の充実した不登校児童生徒支援を構想する自治体も存在した。

以下では福生市の事例に着目し、地方自治体の不登校児童生徒支援の実態に着目して分析することで福生市教育委員会が分教室型不登校特例校を設置した要因を考察する。福生市に着目する理由は先述した「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」の数値が36.3%と比較的高く、福生市の不登校児童生徒支援計画等においても分教室型不登校特例校設置への言及が見られることから、分教室型不登校特例校の利点を活かした不登校児童生徒支援が行われていると予想されるからである。また、福生市は分教室型不登校特例校設置以前より教育支援センター等の学校外の教育施設による教育活動が充実していた。そこに新たに分教室型不登校特例校を設置することは、先行研究が指摘した分教室型不登校特例校の利点だけではない設置の要因を見出すことができると考えられるからである。

## 4 福生市における分教室型不登校特例校設置による教育機会保障の実態

### (1) 福生市における教育支援に関する動向

東京都多摩地域の西部に位置する福生市は小学校7校、中学校3校を設置している。福生市は人口5.6万人であり、10.16km<sup>2</sup>の面積のうち在日米空軍横田飛行場が市域東側の約3分の1を占め、これを除くと約6.84km<sup>2</sup>となる。このように福生市は戦前より旧日本陸軍飛行場などが設置され、戦後は横田飛行場の影響もあり街が発展し人口が増加したという歴史的背景を持つ<sup>58</sup>。こうした福生市の「外国人」人口は3,517人であり、小・中学校に日本語の学習を目的とした日本語学級を設置し、通級指導を行っている<sup>59</sup>。また、すべての小中学校に特別支援学級や特別支援教室を設置するなど特別な教育的支援を必要とする児童・生徒の就学に関して手厚い取組みが行われている様子がうかがえる<sup>60</sup>。

福生市の不登校児童生徒支援に目を向ければ、2008年に教育支援センターを設置し、同施設内に学校適応支援室（そよかぜ教室）を設置することで学校復帰を目指した支援活動を行っている<sup>61</sup>。しかし福生市の不登校出現率は国や都の数値と比べると高く、経年変化においても中学校は2014年度から2019年度まで都や全国の出現率を上回る状況が続いた<sup>62</sup>。そこで福生市は指導要録上の出席扱いに関するガイドライン<sup>63</sup>を作成し、児童生徒の状況を踏まえながら社会的自立に向けた活動の適切な評価・支援を行う姿勢を示した。これにより福生市においては学校外の公的機関や民間施設における相談・指導の取組みや自宅におけるICTを活用した学習活動、児童生徒の学習内容が在籍する学年の内容と異なる場合も各学校長の判断により出席扱いとすることが可能である。さらに各学校は、不登校の原因や実態把握、正しい情報と知識に基づく合理的判断を行うため、「福生市不登校児童・生徒月別報告書」と「個別支援カルテ」の作成を行っている。これは不登校には様々な要因・背景があることから、教育関係者、福祉、医療等の関係機関が相互に連携・協力し、中長期的な視点で一貫した支援を行い、児童生徒の進学先にも進学以前の情報を引き継ぐことを目的としたものである。教育委員会指導主事等は報告された児童生徒一人ひとりの状況を確認し、教育相談室、そよかぜ教室と情報共有し、医療、福祉、関係機関との連携

等、個々のケースに必要な指導・助言を校長に対して行う。それを受け学校は、各種機関と連携して不登校児童生徒を支援するというプログラムを福生市は設けている<sup>64</sup>。このように福生市は不登校児童生徒にとどまらず多様な教育支援を必要とする児童生徒の教育機会確保に取り組んでおり、福生市立福生第一中学校7組の設置も学校復帰を前提としない一人ひとりの状況に応じた多様かつきめ細やかな対応を実現する施策の一つとして位置づいているといえよう。

## (2) 教育委員会および市議会等における分教室型不登校特例校設置の議論

福生市教育委員会において分教室型不登校特例校の設置に関する構想は「令和元年第7回教育委員会定例会（7月30日）」において確認できる<sup>65</sup>。分教室型不登校特例校の設置について説明を行った教育委員会教育施策担当主幹は、現行の不登校児童生徒支援の課題として以下の四点を指摘した。（下線は筆者による加筆）。

- 教育委員会ではさまざまな対策を実施してきたが、不登校出現率は上昇している現状にある。
- 不登校児童生徒は、学校だけではなく、「そよかぜ教室」等の学校外の教育機関にも通えていない児童生徒が多く存在していることから、市教育委員会では新たな取組が必要であると判断。
- 在籍校への復帰等を支援し、社会的自立に資することを目的とした「そよかぜ教室」では、義務教育段階において身につけるべき基礎学力が定着していない生徒や在籍校への復帰が困難な生徒が存在している。
- 「そよかぜ教室」は、居場所としての機能を有しているが、教育課程に基づく指導ではなく、正規の教員を配置していない。

こうした教育委員会の課題意識のもと、教育施策担当主幹は分教室型不登校特例校の設置について以下のように発言した（下線および括弧内は筆者による加筆）。

「児童・生徒への支援の一つとして、不登校児童・生徒の実態に配慮した特別の教育課程を編成して教育を実施する不登校特例校という制度がございます。平成28年12月に、いわゆる教育機会確保法が成立し、不登校特例校の設置は地方公共団体の努力義務となっております。（中略）不登校特例校分教室は、不登校児童・生徒の居場所としての機能、特別の教育課程に基づく一定の教育水準の保証、法令に基づく正規教員の配置により、不登校児童・生徒の新たな学びの場を創出し、義務教育を受けるための機会を確保する効果的な取組でございます。そよかぜ教室（学校適応支援室：筆者加筆）は、居場所としての機能はございますが、教育課程に基づく指導ではございませんし、正規の教員もおりません。そこが不登校特例校との大きな差でございます。東京都では、分教室型の不登校特例校を東京版不登校特例校として位置づけ、設置の促進を図っております。（中略）都内では、適応指導教室を民間に委託するという地区も多くなってきておりますが、民間ではなく、公立での公教育での可能性を追求していきたいと考えております。」

以上の発言から、福生市教育委員会が分教室型不登校特例校を設置した要因として「分教室型不登校特例校設置を推進する諸条件が整っていたこと」が指摘でき、その諸条件として以下の二点が指摘できよう。

一点目は、普通教育機会確保法の制定と「東京版不登校特例校」といった先行政策が福生市の抱える課題を克服しうる分教室型不登校特例校の設置を促していたことである。不登校児童生徒の教育機会保障の方策として私立の不登校特例校の誘致や学校型不登校特例校を設置することも考えられる。しかし先行研究が指摘した分教室型不登校特例校の利点に加え、「東京版不登校特例校」政策において学習環境の整備に必要な経費（物品購入費）の2分の1の補助の影響が確認された。つまり福生市の分教室型不登校特例校設置の要因には東京都の政策の存在が看取される。そして分教室型不登校特例校の設置には福生市のそよかぜ教室（学校適応支援室）のように不登校児童生徒の居場所としての機能だけではなく、特別の教育課程に基づく教育水準の保証と正規教員の配置による不登校児童生徒の教育機会保障の機能が求められていたといえよう。

二点目は、基礎学力定着の面で学校復帰を前提とした学校適応支援室における支援活動に課題が見えてきたことである。福生市が設置した学校適応支援室は学校とは異なる居場所としての機能を果たしてきた。しかし、学校適応支援室に通う児童生徒が復帰を目指す学校では、児童生徒が不登校状態であるかどうかにかかわらず年間の教育課程に沿って授業が進行する。つまり学習面に着目すれば、不登校児童生徒は在籍校の授業の進度に合わせて欠席による未修の学習を自力で補習しておかなければスムーズに在籍校に復帰することは困難となろう。しかし、学校適応支援室には不登校児童生徒の学習をサポートする正規教員の配置は行われない。つまり福生市では不登校児童生徒の基礎学力定着が課題となっており、学校復帰から基礎学力の保障へと不登校児童生徒支援の方針を新たにすることが看取される。

このように福生市が従来までの不登校児童生徒支援に加え新たに分教室型不登校特例校を設置する要因として、分教室型不登校特例校設置を推進する諸条件が整っていたことが指摘できる。そしてその諸条件には、普通教育機会確保法の制定や「東京版不登校特例校」といった先行政策の存在、学校復帰から学力保障への認識の転換の二点が指摘できよう。

## 5 総合考察

以上、本研究を通じて明らかにしたこととして以下の二点を指摘できる。

第一に、分教室型不登校特例校は設置費用を抑え速やかに設置できる利点を有しているものの、現状ではその設置による不登校児童生徒の教育機会保障の割合は高いとは言えないことである。急増する不登校児童生徒への教育機会保障のための施策として高い関心を集めている不登校特例校の中でも分教室型不登校特例校は費用負担を抑えながら速やかに不登校特例校を設置することが利点であった。一条校である不登校特例校は満6歳から満15歳までの学齢児童生徒が不登校特例校に通学し、出席することで、義務教育段階における普通教育機会を保障することが可能である。そこで分教室型不登校特例校の定員および在籍者数が当該自治体の不登校児童生徒に占める割合を「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」として算出したところ、現状の設置数では分教室型不登校特例校の設置による不登校児童生徒の教育機会保障の割合は高いとは言えなかった。



第二に、「分教室型不登校特例校による教育機会保障可能率」の高い福生市の事例では、普通教育機会確保法の制定を踏まえた「東京版不登校特例校」の先行政策と不登校支援の認識の転換が分教室型不登校特例校の設置要因として指摘できる。すなわち福生市は、従来までの不登校児童生徒支援に加え、新たに分教室型不登校特例校を設置する諸条件が整っていたことが指摘できるよう。

先行研究の指摘および本研究の成果である地方自治体における分教室型不登校特例校の設置過程や設置状況の分析から、分教室型不登校特例校設置の意義として二点指摘する。

第一に、設置費用を軽減し、速やかな設置を行うことができる不登校特例校では、正規教員の配置によって不登校児童生徒一人ひとりの学習状況に合わせた学力保障を行うことができる点である。そして分教室型不登校特例校の設置は「東京版不登校特例校」のように都道府県による設置経費の補助政策によって促されることが指摘できる。

第二に、日本の地方自治体の多数を占める人口規模（5万人程度以下）の自治体において現状の不登校児童生徒発生率を想定した場合、分教室型不登校特例校の設置によって多くの不登校児童生徒の教育機会を保障する可能性が高いことである。特に福生市のように人口が5万人程度もしくはそれ以下である自治体は日本全体の75%を占め、不登校児童生徒発生率も人口と同様に発生していくと予想される。仮に1校あたりの受け入れ人数が20～40人程度であったとしても、福生市と同程度かそれ以下である自治体に分教室型不登校特例校が設置されることにより多くの不登校児童生徒の教育機会保障が可能であろう<sup>66</sup>。さらに分教室型不登校特例校への入学希望者数の増加によって1校あたりの定員を超過した場合でも設置の費用負担が小さいことから、学校型不登校特例校に比べ新設することも容易と考えられる<sup>67</sup>。当然児童生徒の中には、不登校児童生徒等の実態に配慮した特別の教育課程を編成する（分教室型）不登校特例校にも通学が困難な場合が予想される。こうした場合には、個別対応として支援することや指導要録上の出席扱いに関する基準を設けることで対応していくことが考えられよう。以上を踏まえれば、多くの自治体が従来の不登校児童生徒支援の充実に加え、分教室型不登校特例校設置を積極的に検討する意義はあるといえる。

分教室型不登校特例校の設置はその設置数が不足していること、昨今の教員不足の問題を鑑みれば、学習をサポートする正規教員の配置について課題が残る。また、（分教室型）不登校特例校は通学を前提とした教育機会保障を行っていることから、不登校児童生徒に通学を求めなければならない。（分教室型）不登校特例校における「通学」に関して、①不登校の児童生徒に再度学校へ通学させることから児童生徒の心理面への配慮、②自治体の大きさ（面積）によっては設置された（分教室型）不登校特例校と自宅からの距離があり、通学に困難が生じる可能性が指摘できる。

今後の研究課題としては上記の課題に対して答えていくことが求められよう。不登校児童生徒の学力保障に関して特別の教育課程をどのような意図のもと考案し、その教育課程に基づいて児童生徒の学習を支援する正規教員の配置がどのように行われているのかを明らかにする必要がある。

付記：本研究はJST科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業 JPMJFS2129の支援を受けたものです。

注および主要参考文献（最終閲覧日はすべて2023年12月15日）

- 1 実際の不登校児童生徒数は299,048名、増加率は22.1%である。文部科学省「令和4年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」、65、67頁（[https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt\\_jidou01-100002753\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt_jidou01-100002753_1.pdf)）。
- 2 文部科学省「令和4年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」、65-66頁（[https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt\\_jidou01-100002753\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20231004-mxt_jidou01-100002753_1.pdf)）。
- 3 2023年8月31日に実施された「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策推進本部（第2回会議）」において、不登校特例校が「学びの多様化学校」へと改称されることが決定した。本研究は不登校特例校の名称を冠する教育政策等にも触れることから不登校特例校の名称を用いる。
- 4 後述のように、日本の義務教育制度は就学義務を課された保護者に対し、その保護する子を学校（一条校）に在籍させることで教育を受ける権利を保障している。学校以外での学びを尊重することとした普通教育機会確保法はあくまで義務教育の段階における「普通教育に相当する教育」の機会を「確保」するにとどまっている。
- 5 後藤武俊「オルタナティブな教育機関に関する政策動向とカリキュラム開発の現状－不登校児童生徒を対象とする教育課程特例校に注目して－」『琉球大学生涯学習教育研究センター研究紀要』No.8、2014年、41-51頁。
- 6 後藤武俊「地方自治体における不登校児童生徒へのサポート体制の現状と課題：不登校児童生徒を対象とする教育課程特例校を設置する自治体を中心に」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第64集、2016年、157-180頁。
- 7 本山敬祐「不登校特例校の現状と可能性」教育科学研究会編『教育』No.916、2022年、76-81頁。
- 8 和田希「不登校児童生徒支援の現状と課題－不登校特例校について－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』No.1224、2023年3月14日、1-12頁。
- 9 本山敬祐、前掲論文、2022年、78頁。
- 10 和田希、前掲論文、2023年、9頁。
- 11 文部科学省「学びの多様化学校（いわゆる不登校特例校）の設置に向けて【手引き】」、36頁（[https://www.mext.go.jp/content/20200130-mxt\\_jidou02\\_000004552-1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200130-mxt_jidou02_000004552-1.pdf)）。
- 12 調布市教育委員会「はしうち教室リーフレット」（[https://www.chofu-schools.jp/chofu7/tokushoku/documents/2018HASHIUCHI\\_leaflet.pdf](https://www.chofu-schools.jp/chofu7/tokushoku/documents/2018HASHIUCHI_leaflet.pdf)）。
- 13 調布市立第七中学校「令和4年度新入生保護者説明会」（<https://www.chofu-schools.jp/chofu7/documents/04setumeikaisiori.pdf>）。
- 14 福生市「福生市立福生第一中学校7組リーフレット」（[https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/010/580/r040928refletto.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/580/r040928refletto.pdf)）。
- 15 同上。
- 16 同上。
- 17 福生第一中学校「7組について」（[https://fussa-1j.hs.fussa.school/page\\_7kumi](https://fussa-1j.hs.fussa.school/page_7kumi)）。
- 18 福生市「令和における福生市立学校の在り方検討委員会報告書」、13頁（[https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf)）。

- 19 大田区「小学校を対象とした不登校特例校分教室の開室について」  
([https://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai\\_katsudou/iinkai/iinkaishiryō/kodomo/R5kodomo/kodomo050526.files/07\\_kodomo050526.pdf](https://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai_katsudou/iinkai/iinkaishiryō/kodomo/R5kodomo/kodomo050526.files/07_kodomo050526.pdf))。
- 20 大田区「大田区立御園中学校分教室学びの多様化学校みらい学園中等部令和5年度学園要覧」(<https://www.ota-school.ed.jp/misono-js/guide/20231016.files/youraannmirai.pdf>)。
- 21 「大田区子ども文教委員会令和3年5月13日1号」における指導企画担当課長の発言を参考とした([http://www.gikai-ota-tokyo.jp/ota/g08v\\_search.asp](http://www.gikai-ota-tokyo.jp/ota/g08v_search.asp))。
- 22 富谷市「西成田教室パンフレット」  
(<https://www.tomiya-city.miyagi.jp/uploads/pdf/b37ebcd725bb9e402b91394826d0767ddee01316.pdf>)。
- 23 富谷市立富谷中学校「令和5年度入学者用西成田教室紹介資料」  
(<https://tomiya-tomiyajhs.edumap.jp/wysiwyg/file/download/1/364>)。
- 24 文部科学省「学びの多様化学校（いわゆる不登校特例校）の設置者一覧」  
([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/seitoshidou/1387004.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1387004.htm))。
- 25 大和市「県内の公立校で初！「不登校特例校分教室」が開設しました」  
([https://www.city.yamato.lg.jp/gyosei/soshik/37/city\\_sales/shinainonews/reiwa4th/18173.html](https://www.city.yamato.lg.jp/gyosei/soshik/37/city_sales/shinainonews/reiwa4th/18173.html))。また、登校しないときでもオンラインでの授業参加を出席扱いとしており、登校していても授業に参加できない場合は別室からのオンライン参加を認めている「令和5年2月市長定例記者会見資料」(<https://www.city.yamato.lg.jp/material/files/group/3/20230209kaiken.pdf>)。
- 26 大和市「児童生徒数及び実学級数（令和5年5月1日現在（令和5年度）」  
([https://www.city.yamato.lg.jp/material/files/group/64/R5\\_5\\_1\\_jidouseitosuu.pdf](https://www.city.yamato.lg.jp/material/files/group/64/R5_5_1_jidouseitosuu.pdf))。
- 27 世田谷区立世田谷中学校「ねいろ分教室」  
(<https://school.setagaya.ed.jp/swas/index.php?id=tsey&frame=frm4e6d6cb6ae6aa>)。
- 28 同上。
- 29 世田谷区「第2次世田谷区不登校支援アクションプラン」、43、46頁  
([https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857\\_d/fil/setagayaku\\_futoukou2.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857_d/fil/setagayaku_futoukou2.pdf))。
- 30 世田谷区「ねいろ教室要覧」  
([https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/009/003/002/d00192417\\_d/fil/youran.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/009/003/002/d00192417_d/fil/youran.pdf))。
- 31 大和郡山市「郡山北小学校・郡山中学校分教室「ASU」のご案内」  
(<https://www.city.yamatokoriyama.lg.jp/soshiki/gakkokyoikuka/gakkokyoiku/4/1106.html>)。
- 32 大和郡山市議会令和5年6月定例会における教育部長の発言を参考とした  
([https://ssp.kaigiroku.net/tenant/yamatokoriyama/SpMinuteView.html?council\\_id=331&schedule\\_id=4&minute\\_id=133&is\\_search=true](https://ssp.kaigiroku.net/tenant/yamatokoriyama/SpMinuteView.html?council_id=331&schedule_id=4&minute_id=133&is_search=true))。
- 33 東京都教育委員会「不登校特例校の設置促進に向けた東京都教育委員会の取組について」  
([https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/02/23/documents/10\\_02\\_00.pdf](https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/02/23/documents/10_02_00.pdf))。
- 34 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、3頁。
- 35 俵龍太郎「義務教育段階における公立の不登校特例校に関する研究—学校の設置過程に関する議論に着目する重要性について—」中国四国教育学会『教育学研究紀要』（CD-ROM版）第68巻、2022年、235-240頁。
- 36 横井敏郎「教育機会確保法の可能性と課題—夜間中学に焦点を当てて—」『教育制度学研究』第27号、2020年、153-158頁。

- 37 福島賢二「『個別最適な学び』を通じた教育機会の再考と教育行政の課題—アマルティア・センのケイパビリティ・アプローチを手がかりに—」『日本教育行政学会年報』第49巻、2023年、64-66、77-78頁。
- 38 それぞれの数値は以下を参照した。なお、大和郡山市の不登校児童生徒については、大和郡山市議会令和5年6月定例会における教育部長の発言を参考とし、小中学校の不登校児童生徒数を示している。調布市教育委員会「令和3年度調布市立学校における児童・生徒のいじめ・不登校等の調査報告について」  
(<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1676258739540/files/siryo4.pdf>)、福生市教育委員会「令和における福生市立学校の在り方検討委員会報告書令和5年3月」、4、13頁  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf))、大田区教育委員会「大田区不登校対策アクションプラン」、10頁  
(<https://www.city.ota.tokyo.jp/kyouiku/topics/futoukou-taisaku-action-plan.files/actionplan.pdf>)、世田谷区「第2次世田谷区不登校支援アクションプラン（令和4（2022）年度～令和5（2023）年度）」、11頁  
([https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857\\_d/fil/setagayaku\\_futoukou2.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857_d/fil/setagayaku_futoukou2.pdf))、大和郡山市「大和郡山市議会令和5年6月定例会（第2回）」  
([https://ssp.kaigiroku.net/tenant/yamatokoriyama/SpMinuteView.html?council\\_id=331&schedule\\_id=4&minute\\_id=133&is\\_search=true](https://ssp.kaigiroku.net/tenant/yamatokoriyama/SpMinuteView.html?council_id=331&schedule_id=4&minute_id=133&is_search=true))。
- 39 いずれも令和5年度の中学校生徒数（福生市のみ令和3年度の数値）。また、大和郡山市は小中学校の児童生徒数を示している。
- 40 富谷市議会「令和3年第3回定例会（第4号）」  
(<https://www.city.tomiya.miyagi.dbsr.jp/index.php/8275447?Template=document&VoiceType=all&VoiceID=3504#one>)。
- 41 宮城県「令和3年度「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」（宮城県分）の結果について」、3頁  
(<https://www.pref.miyagi.jp/documents/1282/r3mondaikoudoutyousa.pdf>)。また、富谷市の不登校生徒数は、富谷市教育委員会「令和3年度教育要覧富谷市の教育」  
(<https://www.tomiya-city.miyagi.jp/uploads/pdf/37ad73558f86f1d9cad06bc47ccde33f3da760d5.pdf>)、16頁を参照。
- 42 大和市議会「令和5年6月定例会－06月20日－02号」（<http://yamato.gijiroku.com/voices/>）また、令和元年度の不登校生徒数（238名）は、大和市議会「令和3年12月定例会－12月14日－02号」（<http://yamato.gijiroku.com/voices/>）を参考とした。
- 43 今村久美「不登校政策は設置・配置主義からインパクト志向への転換を－カタリバの現場から見えること－」日本教育行政学会第58回大会公開シンポジウム発表資料を参照した。今村は、不登校特例校が全国に24校のみの設置であり、1校あたりの受け入れ人数が20～40人程度のため、仮に300校設置できたとしても、受け入れ人数は6,000人～12,000人程度に留まり、現状の30万人には遠く及ばないことを指摘した。また不登校特例校は、一人ひとりの特性に対応するため、大規模校の設置は難しいとも指摘している。
- 44 文部科学省「教育振興基本計画平成30年6月15日閣議決定」、78-79頁  
([https://www.mext.go.jp/content/1406127\\_002.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1406127_002.pdf))。

- 45 文部科学省「教育振興基本計画令和5年6月16日閣議決定」、56-57頁  
([https://www.mext.go.jp/content/20230615-mxt\\_oseisk02-100000597\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20230615-mxt_oseisk02-100000597_01.pdf))。
- 46 富谷市「第2期富谷市教育振興基本計画令和5年度～令和9年度」、50頁  
(<https://www.tomiya-city.miyagi.jp/uploads/pdf/f385a4aae7777cac2f67b0792cea80c392f36c5.pdf>)。
- 47 調布市「調布市教育プラン令和5年度～令和8年度」、12、13頁  
(<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1681359862847/files/plan.pdf>)。
- 48 調布市「調布市教育プラン2019年度～2022度」、13頁  
(<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1544504222735/files/zennbunn.pdf>)。
- 49 富谷市「令和5年度富谷市教育基本方針及び推進施策」  
(<https://www.tomiya-city.miyagi.jp/uploads/pdf/e61c42b7f4deb0a50125471a98f6f141b1851ffe.pdf>)。
- 50 調布市「調布市総合計画03-1（第3編分野別計画第1節・第2節）」  
(<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1677752019244/files/sougoukeikaku03-1.pdf>)。
- 51 福生市「福生市教育振興基本計画実施計画（推進プラン）令和5年度～7年度」  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/001/404/suishin57.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/001/404/suishin57.pdf))。
- 52 福生市「第二次ふさっ子未来会議未来提言」  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/010/927/miraiteigen.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/927/miraiteigen.pdf))。
- 53 福生市「令和における福生市立学校の在り方検討委員会報告書（令和5年3月）」  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/015/047/r4arikenhoukokusyo.pdf))。
- 54 大田区「大田区不登校対策基本方針」  
(<https://www.city.ota.tokyo.jp/kyouiku/topics/futoukou-taisaku-action-plan.files/kihonhousinn.pdf>)。
- 55 大田区「大田区不登校対策アクションプラン（令和3年度～令和5年度）」  
(<https://www.city.ota.tokyo.jp/kyouiku/topics/futoukou-taisaku-action-plan.files/actionplan.pdf>)。
- 56 大田区「小学生を対象とした不登校特例校分教室の開設について」  
([https://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai\\_katsudou/iinkai/iinkaishiryu/kodomo/R5kodomo/kodomo050526.files/07\\_kodomo050526.pdf](https://www.city.ota.tokyo.jp/gikai/kugikai_katsudou/iinkai/iinkaishiryu/kodomo/R5kodomo/kodomo050526.files/07_kodomo050526.pdf))。
- 57 世田谷区「第2次世田谷区不登校支援アクションプラン（令和4（2022）年度～令和5（2023）年度）」  
([https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857\\_d/fil/setagayaku\\_futoukou2.pdf](https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kodomo/011/002/d00159857_d/fil/setagayaku_futoukou2.pdf))。
- 58 福生市「市のプロフィール」  
(<https://www.city.fussa.tokyo.jp/municipal/aboutfussa/profile/index.html>)。なお、人口は2023年4月1日現在のものを参照。
- 59 福生市「日本語学級について」  
(<https://www.city.fussa.tokyo.jp/education/school/1009110.html>)。
- 60 福生市「特別な教育的支援を必要とする児童・生徒の就学」  
(<https://www.city.fussa.tokyo.jp/education/school/1002623.html>)。
- 61 福生市「教育センターの構成及び機能・アクセス」  
(<https://www.city.fussa.tokyo.jp/education/school/1002637.html>)。



- 62 学年に着目すれば、小学校高学年から不登校の児童が増加し、中学校1年生から中学校2年生にかけて、特に増加傾向にある。福生市「不登校傾向のある児童・生徒への支援と指導要録上の出欠の取扱いに関するガイドライン」、1-2頁  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/013/955/030820futoukoukeikou.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/955/030820futoukoukeikou.pdf))。
- 63 同上、4-8頁。なお、本ガイドラインは、福生市の不登校児童生徒の基礎学力定着のためにICTを活用した教育環境の整備と、指導要録上の出席扱いに関する条件整備を充実させるものである。また、こうした学習は、教員が生徒の学習活動の状況をリアルタイムで把握することや、教員と生徒間の双方向的なやり取りを基本としている。加えて生徒が家庭で学習を行った際には、保護者に学習の実施記録の記入と提出を課すことで、保護者と教員による学習内容の確認が行われる。こうした記録は、出席扱いの認可の活用だけにとどまらず、児童生徒の進学先にも進学以前の情報を引き継ぐことにも活用される。
- 64 福生市「福生市立学校の不登校総合対策すべての子どもの笑顔が輝く学校を目指して」、6-14頁  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/005/765/futoukousougoutaisaku.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/765/futoukousougoutaisaku.pdf))。
- 65 福生市「福生市教育委員会会議録令和元年第7回教育委員会定例会（7月30日）」  
([https://www.city.fussa.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/009/061/kaigi0107.pdf](https://www.city.fussa.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/009/061/kaigi0107.pdf))。
- 66 一方で、富谷市立富谷中学校西成田教室や大和市立引地台中学校では在籍者数が定員を満たしていない。こうした要因には他の不登校児童生徒支援施策を積極的に活用していることだけではなく、国や地方自治体による分教室型不登校特例校制度の周知不足も考えられよう。学校型不登校特例校である岐阜市立草潤中学校では、定員の約6～7倍の児童生徒が入学を希望していることから不登校特例校への需要は認められよう。本研究で示したような分教室型不登校特例校制度の理解と課題を見据えながら、不登校児童生徒支援政策の選択肢として分教室型不登校特例校設置を検討するような柔軟な対応を行うこと、こうした取組みの周知が地方教育行政には求められる。
- 67 普通教育機会確保法の制定（2016年）以降、公立の学校型不登校特例校の新設は、4校にとどまるなか、表1のように分教室型不登校特例校は8校が新設されている。また来年度以降も神奈川県鎌倉市が分校としての設置を明言しており、検討段階にある自治体を含めるとその数はさらに増加することから分教室型不登校特例校設置の利点が周知されてきているといえよう。

《研究論文》

# タイの教育革新地区における「パイロット校」の制度実態

— 指定プロセスおよびカリキュラム・補助金配分の特例措置に着目して —

広島大学大学院・院生／日本学術振興会特別研究員 橋 本 拓 夢

## ABSTRACT

Institutional Status of “Pilot Schools” at the Education Innovation Area in Thailand  
: Focusing on the Designation Process and Exceptional Measures for Curriculum and  
Grant Allocation

**Takumu HASHIMOTO**

Graduate Student, Hiroshima University / JSPS Research Fellow

This study aims to analyze the institutional status of “Pilot Schools” (สถานศึกษานำร่อง) at Education Innovation Area, particularly in terms of the designation process and exceptional measures for curriculum and grant allocation, and to clarify the significance and challenges of introducing a system that aims to strengthen school autonomy and decentralization in education. In fulfilling the research aim, two specific themes are addressed. The first is the process of designating pilot schools for special exceptions. The second is the institutional design of special exceptions for pilot schools in Education Innovation Area.

The result shows the significances are, first, to promote local educational innovation through special exceptions of educational curriculum. The institutional design opened up the possibility of creating an attractive curriculum in accordance with the socioeconomic conditions of each province or school. Second, the “equity oriented grant allocation” to pilot schools has been institutionalized. For pilot schools, it is based not only on the size of pilot schools, but also on the geographical conditions where pilot schools are located. This is consistent with the second objective of the article 5, which aims to “reduce educational inequalities”. It is commendable to open up the possibility of implementing innovative educational management for disadvantaged schools.

One challenge to be considered is that, while the above-mentioned “equity oriented grant allocation” is noteworthy, it does not necessarily favor only schools in difficult circumstances. In other words, although the allocation of funds is oriented toward satisfying “Needs (basic necessities)” in the sense of “pursuing fairness and demanding the correction of inequalities”, it does not deny “Wants” in the sense of “individual needs that arise even when essential needs are filled”. At the last but not the least, a concern that should not be overlooked in the Education Innovation Area is that

pilot schools must be “highly motivated” to be designated. It was intended to allow each province or school to manage education autonomously with the bottom-up designation process. In other words, the initiative of each school plays important role here. If a school does not wish to be designated as a pilot school, the children of that school may not enjoy the special exceptions.

## 1 研究の目的と方法

### (1) 研究の目的

本研究の目的は、タイの教育革新地区における「パイロット校」(สถานศึกษานำร่อง)の制度実態について、その指定プロセスおよびカリキュラムと補助金配分の特例措置の観点から分析し、教育における地方分権や学校の自律性強化を企図する制度導入の意義と課題を明らかにすることである。

タイ教育行政において各県の個別的な文脈に即した教育運営<sup>1</sup>を企図した新制度が「教育革新地区」(พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา)であり、その根拠法が「仏暦2562年(2019年)教育革新地区法」(2019年4月30日官報告示)(以下、「教育革新地区法」)である。同法は、基本的事項(第1-4条)、第1章教育革新地区の創設(第5-9条)、第2章教育革新地区政策委員会(第10-18条)、第3章教育革新地区の管理(第19-26条)、第4章パイロット校(第27-39条)、第5章成果評価(第40-42条)、そして特記事項(第43-51条)から構成される。

「教育革新地区法」第5条では、教育革新地区の目的として①教育革新の創出、②教育格差の是正、③分権・学校の自律性、そして④全セクターの協働の4つが掲げられた。教育革新地区は県単位で指定され、その指定にあたっては「創設請願書」(คำขอจัดตั้ง)の提出をおこなう「提案団」(คณะผู้เสนอ)を各県で編成する。この書類には、同法第5条で規定された制度理念に合致した内容や、当該県における全セクターの参加・協働体制の準備状況について執筆する必要がある<sup>2</sup>。

2019年に制定された「教育革新地区法」に先立ち、チェンマイ県、シーサケート県、ラヨーン県、カーンチャナブリー県、サトゥーン県、そして深南部3県<sup>3</sup>(ヤラー県、パッターニー県、ナラーティワート県)の8県が「教育省告示」(2018年10月2日告示)に基づき指定を受けた。2022年には、「提案団」が執筆する「創設請願書」の審査を経た11都県が「教育革新地区の指定に関する首相府告示」(2022年12月16日告示)によって指定された。それらは、バンコク都、クラビー県、チャンタブリー県、トラート県、プーケット県、メーホーンソーン県、ソンクララー県、サケオ県、スコタイ県、スラーターニー県、そしてウボンラーチャターニー県である<sup>4</sup>。

この制度における「教育革新」とは、教育における「新しいスタイルの概念、方法、過程、教材、または管理運営」(「教育革新地区法」第3条)と定義されている。教育革新の創出にあたり重要となるのがカリキュラムに関する特例措置である。本研究で具体的に検討するように、教育革新地区では教育省基礎教育委員会事務局(Office of the Basic Education Commission: OBEC)が規定する「仏暦2551年(2008年)基礎教育コアカリキュラム<sup>5</sup>」(以下、基礎教育コアカリキュラム)の緩和が認められている。このことは、タイ教育の根幹を成す法律である「仏暦2542年(1999年)国家教育法」(以下、「国家教育法」)や同法に基づく基礎教育カリキュラム改革の理念とされた「学校を基盤とするカリキュラム開発<sup>6</sup>」(School Based Curriculum Development: SBCD)が今なお政策課題であることを示唆している。すなわち、カリキュラム改革の指針として1990年代の教育改革から一貫して「国家の強力な統制による教育から、学習者中心主義に立って『学校を基盤とするカリキュラム開発(SBCD)』へと転換すること<sup>7</sup>」が志向されてきたと把握できる。



日本において、タイの教育革新地区に関する研究は緒に就いたばかりと言ってよい。他方タイにおいては、既に教育革新地区が20県に到達しようとするなかで、主題に「教育革新地区」を冠する研究が増えている。教育革新地区の基本的な理解は、地方教育行政機関や学校に対する分権化の推進を企図したものである<sup>8</sup>。特徴的なのは、地方の様々な関係機関や関係者の参加・協働体制の構築をととした教育革新の創出が予定されていることである。とはいえ、この制度は既存の教育行政機構の抜本的な解体までを予定したものではない。従来の教育行政機構を前提として、一定程度の国家基準の緩和を可能とするものと考えられている<sup>9</sup>。

タイ国内の先行研究に目を向けると、カリキュラムの特例に言及した研究もある<sup>10</sup>。ラヨーン県第2初等教育地区のパイロット校7校では、「教育革新地区法」第25条第1段の規定に基づき特例が適用された。その過程では学校レベルの合議体である「基礎教育機関委員会」（通称：学校委員会）や、地方レベルの合議体である「教育革新地区推進委員会」（後述）の承認が必要とされていた。

こうした関連する先行研究の到達点を集約すれば、教育革新地区は県レベルでの一定の自発性に基づき指定がなされ、各県の合議体に様々なアクターが関与し、カリキュラムの特例措置による教育革新が予定されていると言えよう。しかし、パイロット校の指定プロセスや特例措置の制度実態を総合的に分析・考察した研究は管見の限り見当たらない。この制度を適切に評価するには、管理運営体制の検討に加えて、パイロット校の指定プロセスの内実や享受する特例措置の具体的内容を総体的に検討する必要がある。

## (2) 研究課題と方法

本研究における具体的な課題を2点設定する。第1に、特例を享受するパイロット校の指定プロセスの検討である。指定手続きやそこに関与するアクターの特定は、地方分権や学校の自律性の観点から教育革新地区を評価するうえで不可欠な作業となる。第2に、教育革新地区のパイロット校の特例措置に関する制度実態である。具体的にはカリキュラムの特例措置に加え、2023年1月に発表された補助金配分に関わる特例措置の内容をそれぞれ検討する。

本研究の遂行にあたっては、「教育革新地区法」とその下位法令の収集、訳出、そして分析をおこなった。こうした法令・政策文書については、OBECの内局である「教育革新地区管理事務局」（สำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา）のウェブサイトが網羅的に公開している。法令調査に加え、2023年3月8日に教育革新地区管理事務局の局長P氏とバンコク都にある教育省で面会し、教育革新地区の管理運営的側面に関する聞き取りを実施した。さらに、2023年9月26-27日にかけて、2022年12月に教育革新地区に指定された県の1つであるスコタイ県を訪問し、県教育事務局における視察と内部資料の収集を実施した。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、タイの教育行政機構について教育革新地区の管理運営体制との関係から整理する（第2節）。次に、パイロット校の指定状況を概観し、指定を受けるための手続きや要件を検討する（第3節）。そのうえで、パイロット校におけるカリキュラムと補助金配分に関する特例措置の制度実態について検討する（第4節）。以上を総合的に踏まえ、地方や学校の自律性強化を企図した制度改革の意義と課題について考察する。

## 2 タイの教育行政機構と教育革新地区の管理運営体制

### (1) 教育革新地区の管理運営に関与する教育行政機関

タイの中央地方関係は上位機関と下位機関の関係であると言え、行政機構はきわめて集権的な構造となっている。それだけでなく、政策分野ごとに、さらには同一省庁内でも部局ごとに地方

出先機関を設置する場合があり、「縦割り行政」の構造が地方まで浸透している<sup>11</sup>。より理解を困難にしていることに、中央政府の地方出先機関だけでなく地方自治体による行政サービスも存在する。こうした「地方行政」(ราชการส่วนภูมิภาค)と「地方自治」(ราชการส่วนท้องถิ่น)の並存状況は、タイ人行政学者によって「断片化した集権主義<sup>12</sup>」(fragmented centralism)と把握されている。

以下ではタイの教育行政機構について、教育革新地区との関係から整理していきたい。下の図1で示したタイ教育省の機構図のとおり<sup>13</sup>、教育省においても内局ごとに地方出先機関を有している実態がある。これらのうち、教育革新地区の管理運営に関与する主たる機関とはOBECとその地方出先機関である教育地区事務局(Education Service Area: ESA)、そして事務次官局(Office of the Permanent Secretary: OPS)の地方出先機関である県教育事務局(Provincial Education Office)である。

「国家教育法」を根拠に創設されたOBEC系列の教育地区事務局(Education Service Area: ESA)は、タイの初等中等学校を管理運営する教育行政機関である。具体的には、初等教育地区事務局183地区、中等教育地区事務局62地区に別れている。タイ全土は77県に区分されているため、ある県では2つ以上の初等教育地区が存在し、ある県では中等教育地区が県内に存在せず、1つの中等教育地区が複数県の中等学校を管轄する場合がある。各教育地区で委員会制を整備したことが、1999年制定の「国家教育法」下の地方分権化における重要施策と理解されていた<sup>14</sup>。

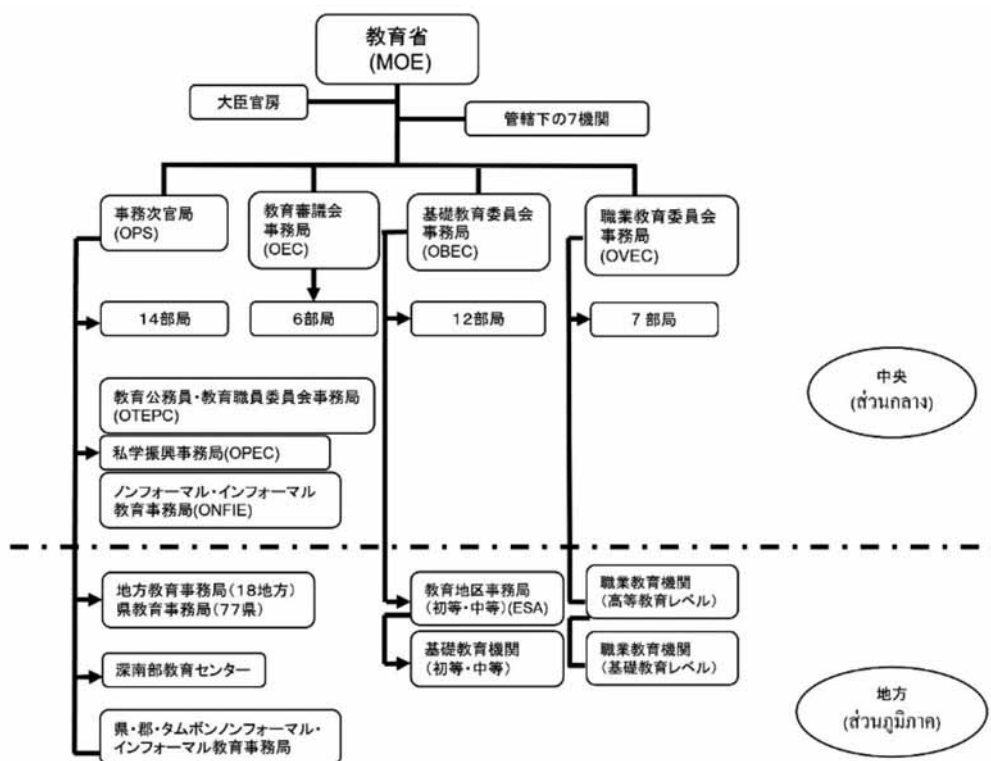


図1 タイ教育省の組織図 (2023年12月現在)

出典：Office of the Education Council. (2022). รายงานการศึกษาไทย พ.ศ. 2565 (Education in Thailand 2022). Prikwarn Graphic Co.,Ltd (『仏暦2565年タイの教育』) 105頁の図を参照し筆者訳出、作成。

ところで、近年のタイ政治の不安定な局面が教育政策領域にも影響を及ぼしている。2014年に軍事クーデターが起こると<sup>15</sup>、2019年の総選挙に至るまでの間、「国家平和秩序維持評議会」(National Council for Peace and Order: NCPO)による国家統治がなされた。NCPOは「非常大権」と称される立法形式を暫定憲法上で規定していた。これが「NCPO議長令」の発令権である。主として汚職取り締まりに関するものが発令されていたものの、教育行政機構の再編についてもこの立法形式が適用された<sup>16</sup>。先の図1におけるOPS系列の県教育事務局とその委員会の新設は2017年に発令された「NCPO議長令」を根拠法令としている。この機構再編は教育地区レベルの委員会制を廃止した点で、一般にタイ国内では「国家教育法」からの「逆コース改革」であったと考えられている<sup>17</sup>。

「教育革新地区法」で規定される管理運営体制に特徴的なのは、OPS系列の県教育事務局とOBEC系列の教育地区事務局による連携が地方レベルで整備されたことである(表1)。とくに各県で設置される推進委員会について言えば、委員会事務局を担うのが県教育事務局であり、その局長が委員兼書記官となっている。さらに、「(2)関係する機関の役職委員」に該当する委員として、OBEC系列の教育地区事務局長も構成メンバーに含まれている。

表1 教育革新地区の管理運営を担う合議体の委員構成

	構 成
<b>【中央】</b> 教育革新地区政策委員会 (以下、政策委員会) (第10条) 事務局： 教育革新地区管理事務局 (OBECの内局) (第18条)	(1) 首相または首相が委任した副首相(委員長) (2) 教育大臣(副委員長) (3) 役職委員7名(財務省事務次官、デジタル経済・社会省事務次官、内務省事務次官、科学技術省事務次官、 <u>教育省事務次官</u> 、予算局長、タイ国学長会議委員長) (4) 内閣が任命する8名以内の識者委員(教育開発、教育革新の開発、人的資源開発、行政、財務、商工業、評価、法令、経済学、テクノロジーとイノベーション、または基礎教育機関の基礎教育運営における質と効率の発展に寄与するその他の分野の知識、専門性、そして経験がある者。任期4年) (5) <u>基礎教育委員会事務局長</u> (委員兼書記官) (6) 教育革新地区管理事務局長と内務省地方自治振興局の代表(書記官補助者)
<b>【地方】</b> 教育革新地区推進委員会 (以下、推進委員会) (第19条) 事務局：県教育事務局 (OPSの地方出先機関) (第24条)	(1) 県知事(委員長) (2) 関係する機関の役職委員(教育地区事務局長を含む5名以内) (3) 教育革新地区内の基礎教育機関の代表(5名以内) (4) 教員養成に関する専門性を有する高等教育機関の代表(5名以内) (5) 民間組織の代表(11名以内) (6) 識者委員(11名以内) (7) <u>県教育事務局長</u> (委員兼書記官) 合計21名以内

出典：橋本拓夢「タイにおける『教育革新地区』の制度的特質に関する序論的考察—管理運営の側面を中心に—」『年報タイ研究』第22号、2022a年、7頁を参照し一部修正。

こうした推進委員会の構成について、教育革新地区管理事務局長のP氏によれば、「NCPO議長令」によって創設された県教育事務局と、「国家教育法」によって創設された教育地区事務局の業務の輻輳性に構造的課題があると述べている。そのため、教育革新地区の管理運営においては、県教育事務局長と教育地区事務局長、そして県知事（民選ではなく内務省派遣）が分担調整して業務にあたるのが望ましいのだという。

さらにP氏は推進委員会について、それぞれの県の実情に即した委員構成とすることを企図していると述べる。具体的には「各県が自ら規定することを広く開いている。7つの枠組み（表1の(1)から(7)のこと：筆者加筆）はあるのだけど、各県にそれぞれの構成を自分で選ばせる、どういう設計にするのか」（2023年3月8日筆者聞き取り）と述べていた。このように、地方で実質的に制度運用を担う推進委員会の編成については、各県が一定の裁量権を有していることを強調していた。

## (2) 教育革新地区の管理運営を担う合議体とパイロット校との関係性

続いて、教育革新地区の管理運営を担う政策委員会、推進委員会、そしてパイロット校の関係性について整理しておきたい。政策委員会と推進委員会の委員構成については既に言及しているため、ここでは各委員会の所掌権限に注目する。とりわけ、各合議体のパイロット校に関連する権限については太字と下線を用いて強調した（表2）。

まず政策委員会は、教育革新地区の政策全般に関する権限を有する。同委員会は、(2)の規定のように、教育革新地区の指定や取り消しに関して内閣に助言をしたり、(13)で規定されるように「教育革新地区法」の下位法令となる規則や告示を発令したりする権限を所掌する。言い換えれば、各県の推進委員会およびパイロット校における特例措置は、政策委員会の定める範囲内に限定されるわけである。

他方で、推進委員会は教育革新地区の「本丸」とも言える地方の実働部隊である。推進委員会の所掌権限からは、パイロット校における教育革新の創出のため、推進委員会とパイロット校とがパートナーとなることが予定されている（たとえば表2中の(5)、(7)、(8)、(10)を参照）。なお、本研究との関わりでは第20条のうち(4)がとくに重要であり、これが後述のパイロット校におけるカリキュラムに関する特例措置の根拠規定となっている。

表2 教育革新地区の管理運営を担う合議体の所掌権限

政策委員会の所掌権限（第15条）	推進委員会の所掌権限（第20条）
(1) 教育革新地区創設の促進における国レベルの政策と戦略の策定	(1) 教育革新地区を推進するための実施計画・戦略の策定
(2) 教育革新地区の取り消しの告示を含み、県の教育革新地区の指定を告示する際の内閣に対する助言	(2) (1)の実施計画・戦略に基づき、教育組織、地方自治体、その他の国家および民間の組織が教育革新地区の推進のために協働して実施するよう調整
(3) 第5条に基づく教育革新地区の創設における目的の達成のため、推進委員会の職務遂行の政策策定および指揮監督	(3) 特定の専門性を有する機関による、教材作成、新しい様式の学習運営、人的開発、評価・測定の仕組み、そして教育革新地区における教育革新の開発に資するその他事項における技術的な支援をさせる

政策委員会の所掌権限（第15条）	推進委員会の所掌権限（第20条）
<p>(4) 教育革新地区の職務遂行と管理運営の実施成果における評価原則の策定</p> <p>(5) 推進委員会による教育革新地区の<u>パイロット校</u>の職務遂行改善の指針策定</p> <p>(6) 教育革新地区と<u>パイロット校</u>の教育運営データの交換基準およびデータ基準の策定</p> <p>(7) 教育革新地区の教育運営におけるグッドプラクティスを国家および私立の基礎教育機関の教育運営へ適用する大臣へ提言</p> <p>(8) 教育省組織に関する法令およびその他関連法令に基づく教育地区内の教育運営に関する法令、規則、告示、または命令の改正について内閣へ提言。ただし、教育革新地区での実践成果を上述の改正における指針とする。</p> <p>(9) 本法の発効期限の延長に関する勅令の制定を内閣へ提言</p> <p>(10) <u>パイロット校</u>の教育の質保証および基準の認証における原則および方法の策定</p> <p>(11) <u>パイロット校</u>における管理運営、職務遂行、財務、恩恵、そして評価に関する一般的な職務遂行についての規則制定</p> <p>(12) 政策委員会の委任、または代替のための小委員会の創設</p> <p>(13) 本法に基づくよう規則または告示の発令</p> <p>(14) 本法またはその他法令が政策委員会の所掌権限とするその他の権限</p> <p>(4)に基づく教育革新地区の管理運営および実施成果の評価原則については、第5条に基づく目的に合致しなければならない。</p>	<p>よう調整</p> <p>(4) 国家教育に関する法令に基づく基礎教育コアカリキュラムを教育革新地区に適するよう、<u>パイロット校</u>における教育運営へ調整</p> <p>(5) 教育革新地区の状況に適した質の高い教授学習を運営できるよう、<u>パイロット校</u>の教員・教育職員の質と潜在能力の開発を継続的に促進</p> <p>(6) 教育革新地区における教育評価のため、学習者に試験を実施</p> <p>(7) 質の高い教授学習の運営および教育革新の開発のため、<u>パイロット校</u>の促進、支援、手助け、そしてモニタリング</p> <p>(8) 教育革新地区の基礎教育機関に、<u>パイロット校</u>となることの、または教育運営に教育革新を適用する準備を周到に用意させる</p> <p>(9) 教育革新の開発、または教育革新の活用のため、教育革新地区における教育機関に対する能力を増進させる</p> <p>(10) <u>パイロット校</u>の教育運営の成果測定</p> <p>(11) 推進委員会の委任するところの、または代替のための小委員会の創設</p> <p>(12) 教育革新地区の課題や障害を含め、その教育成果を政策委員会へ報告</p> <p>(13) 本法または、その他の法令が推進委員会の所掌権限であると規定する他所掌権限</p> <p>(14) 政策委員会が委任するその他の職務遂行</p> <p>なお、(1)(2)(4)(6)そして(10)に基づく実施については、推進委員会を構成する関連機関と協議させる。</p> <p>(6)に基づく試験の実施、(10)に基づく成果評価については、第25条に基づくカリキュラムと整合していなければならない。</p> <p>推進委員会が<u>パイロット校</u>の準備状況を認めた場合、(6)に基づく義務権限を委任する。</p>

出典：「教育革新地区法」第15条および第20条を訳出し、筆者作成。

注：下線と太字は筆者加筆。





## (2) 指定手続き

パイロット校の指定状況を概観できたところで、指定を受けるための手続きを検討していきたい。「教育革新地区法」第27条では次のように規定されている。

第27条 パイロット校になることを希望するいずれの教育革新地区における基礎教育機関には、以下の事項を実施させる。

- (1) 基礎教育委員会事務局に所属する基礎教育機関には、基礎教育機関委員会および教育地区事務局の承認を請願させる。
- (2) 地方自治体に所属する基礎教育機関には、基礎教育機関委員会および所在する基礎的な地方自治体の承認を請願させる。
- (3) 私立の基礎教育機関には、教育機関管理委員会および県教育事務局私学振興グループまたは県私学事務局の承認を請願させる。

第1段に基づき実施がなされたのち、推進委員会へ認可を請願する。なお、これについては推進委員会が定める原則、方法、そして条件に基づく。（下線は筆者加筆）

このように、パイロット校としての指定を希望する教育機関は、管轄機関および当該校の基礎教育機関委員会（以下、学校委員会）の承認を得なければならない。そのうえで推進委員会において指定に関する審議がなされる。ここで重要なことは、第27条第2段においてパイロット校の指定に関する原則、方法、そして条件については各県の推進委員会が定める点である。

このように、パイロット校の指定には推進委員会の裁量が大きだけでなく、その前段階ではタイの学校参加制度である学校委員会による承認も必要とされている。パイロット校の指定手続きは地方の裁量に委ねられていると言ってよいだろう。

## (3) スコータイ県におけるパイロット校の指定状況

教育革新地区の創設プロセスには「提案団」を各県で組織して「創設請願書」を執筆することが必要である。スコータイ県では、県教育事務局が県内の関係機関と連携しながら創設請願書を作成したという<sup>19</sup>。2022年11月29日に閣議決定がなされ、12月16日に「教育革新地区の指定に関する首相府告示」が官報に掲載された。こうして、新たに11都県が教育革新地区としての指定を受けた。

スコータイ県教育革新地区は管理運営体制を整備するため、2022年12月28日に「推進委員会選出委員会」を開催し、推進委員会委員を決定した。これを教育革新地区管理事務局へと提出し、2023年1月18日には「政策委員会告示」として公表された。こうしてスコータイ県の推進委員会の顔ぶれが決定した後、2月17日に第1回目の会議が開かれた。この会議における重要な議事が「パイロット校の認可における原則、方法、そして条件に関するスコータイ県教育革新地区推進委員会告示<sup>20</sup>」の草案承認と、同告示に基づくパイロット校の指定に関する審議であった。3月22日にはスコータイ県知事の署名を得て、25校の指定が「推進委員会告示」をもって認可された。

これら25校の内訳は、第1に、管轄別でみると、中等教育地区事務局管轄6校、第1初等教育地区事務局管轄11校、第2初等教育地区事務局管轄8校である。すなわち、いずれのパイロット校もOBEC管轄の初等中等学校であった。

第2に、所在地別でみると、ムアン郡6校、バーンダーンランホーイ郡4校、シーサムローン郡3校、コンクライラート郡3校、シーナコン郡2校、シーサッチャナーライ郡2校、サワンカローク郡2校、トゥンサリアム郡2校、そしてキーリーマート郡1校である。県庁所在地であるムアン郡に相対的に多く所在するものの、県内9郡すべてに少なくとも1校はパイロット校が存在する。

第3に、学校規模別<sup>21</sup>でみると、小規模校11校、中規模校12校、大規模校1校、そして超大規模校1校であり、概して小規模校や中規模校が多く指定されている。この解釈には留意が必要である。そもそもOBECが公表している2022年度の統計データ<sup>22</sup>では、OBEC管轄の初等学校26,905校のうち、児童数1－120名の学校が14,618校存在するのに対し、児童数500名以上の学校は1,106校にすぎない。中等学校についても、全2,360校のうち生徒数1,500名以上の学校は538校である。このように、小規模校や中規模校がパイロット校の多くを占めることはある意味必然とも考えられる。

#### (4) スコータイ県におけるパイロット校の指定手続きと要件の実例

筆者はスコータイ県教育革新地区の取り組みを視察するなかで、2023年9月27日に同県推進委員会の第2回目の会議に同席する機会を得た。当日の会議では、新たに2校（地方自治体管轄1校、私学1校）がパイロット校となるために申請書を提出していることが議事に挙げられた。

ここで先述の「パイロット校の認可における原則、方法、そして条件に関するスコータイ県教育革新地区推進委員会告示」（2023年3月22日告示）の内容に立ち返りたい。これは「教育革新地区法」第27条第2段の規定に基づき発令されたものであり、合わせて4項目と比較的簡素なものである。同告示第1項では、「パイロット校に指定されるための文書<sup>23</sup>」の作成が規定された。具体的には、①教育の質的向上における意図を地理的社会的状況に即して明確に示すこと、②「教育革新地区法」第5条の目的に即して3年以内の期間でパイロット校である過程を示すこと、そして③管理職、教職員、保護者、児童生徒からの承認が求められている。

๔. ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะกรรมการบริหารโรงเรียน  
 (Signature line)  
 ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๖. ความเห็นของหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ)  
 (Signature line)  
 自治体名

図3 学校委員会と管轄機関による所見が記された文書

出典：第2回スコータイ県教育革新地区推進委員会配布資料（2023年9月27日開催）。



こうした①から③の事項を盛り込んだ文書を用意し、そのうえで学校委員会と管轄機関の承認を得なければならない（第2項）。具体的に図3を参照すると、上段が当該校の学校委員会、下段が当該校を管轄する行政機関の所見である。学校委員会、行政機関のいずれも、当該校が教育革新地区のパイロット校としての十分な準備状況がある旨を記している。こうして、パイロット校は推進委員会の承認を得るため、県教育事務局へ作成した文書を提出する（第3項・第4項）。

このように、スコアタイ県教育革新地区におけるパイロット校の指定プロセスとは、各学校の「手上げ式」のもと、推進委員会が指定する文書を作成のうえで承認を得るものと集約できよう。そもそも、教育革新地区の指定には各県で「提案団」を発足させ、「創設請願書」を提出する必要があった。こうしたボトムアップ的な手法はパイロット校の指定プロセスにおいても一定程度通じたものがあり、教育革新地区という制度全体を貫く原理と理解できよう。次節では、こうして指定されたパイロット校がいかなる特例を享受するのか検討していく。

## 4 教育革新地区のパイロット校における特例措置

### (1) 基礎教育コアカリキュラムをめぐる特例

「教育革新地区法」第20条(4)では、各県の推進委員会による「国家教育に関する法令に基づく基礎教育コアカリキュラム」の調整が規定された。これを受けて、教育革新地区のパイロット校において実施可能なカリキュラムを規定したのが同法第25条である。

第25条 第20条(4)に基づき調整を受ける基礎教育コアカリキュラムは、学習者の重要なコンピテンシー、望ましい性質、そして国家教育に関する法令に基づく基礎教育コアカリキュラムに即した学習基準を包括していなければならない。なお、その調整にあつては教科学習内容を多様にし、学習者の能力、適性、または興味、そして地理的・社会的状況に即さなければならない。（第1段）

パイロット校が第20条(4)に基づき、追加でカリキュラムを調整する場合、基礎教育機関委員会および推進委員会から承認を得なければならない。（第2段）

第1段および第2段に基づくカリキュラムにおける教授学習は、国家教育に関する法令に基づく基礎教育コアカリキュラムに即した教授学習である。（第3段）

第20条(4)に基づくカリキュラムを運用しない、または外国のカリキュラムを運用する教授学習を希望するパイロット校は、政策委員会の承認を得るため推進委員会へ提出しなければならない。（第4段）（下線・段数は筆者加筆）

第25条に基づき、教育革新地区のパイロット校において実施可能なカリキュラムの類型が『教育革新地区法』に基づくカリキュラム運用におけるパイロット教育機関の自律性に関する通知<sup>24)</sup>（2020年12月2日通知）によって示された（図4）。まず、【第1カテゴリー】におけるカリキュラムは一定程度的特例を認めるものの、基礎教育コアカリキュラムが規定するスタンダード（学習基準）に即しているものであり、推進委員会の承認を必要とする。【第2カテゴリー】では、推進委員会によるカリキュラムの調整からパイロット校が追加で調整をおこなうことが可能とされている。その際には基礎教育機関委員会（学校委員会）と推進委員会の承認がそれぞれ必要となる。

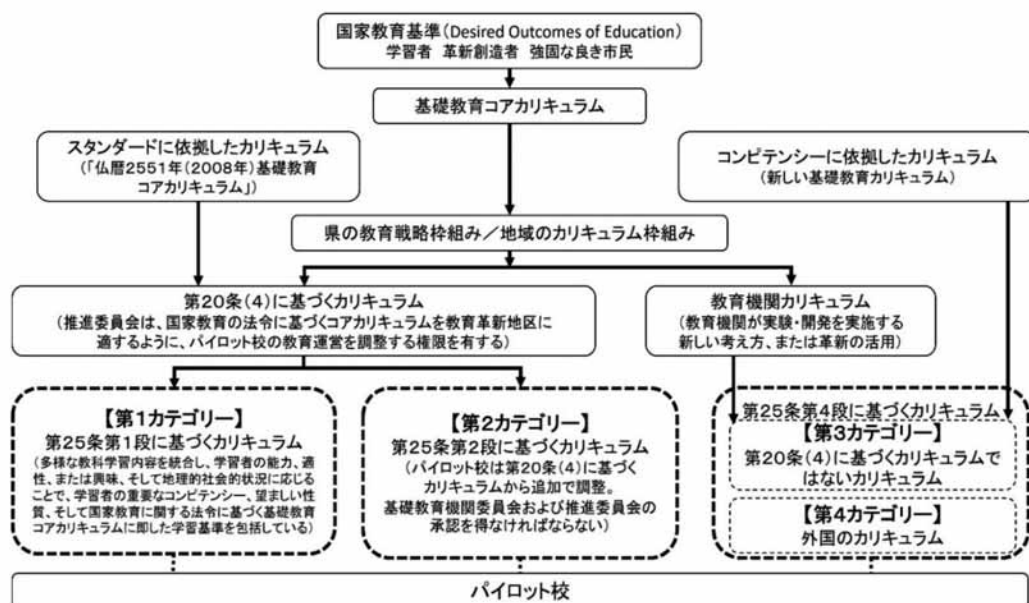


図4 「教育革新地区法」第25条に基づく実施可能なカリキュラムの類型

出典：『「教育革新地区法」に基づくカリキュラム運用におけるパイロット教育機関の自律性に関する通知』で示された図を訳出、一部要約。

第25条第3段が規定するように、【第1カテゴリー】や【第2カテゴリー】は基礎教育コアカリキュラムの範囲内での特例措置となる。これらに対して、同条第4段で規定されるのは基礎教育コアカリキュラムの適用除外を受けられるものである。

その1つが【第3カテゴリー】「コンピテンシーに依拠したカリキュラム」と称される新カリキュラムである。教育革新地区のパイロット校193校ではこれが既に実験的に運用されている。もう1つの【第4カテゴリー】は「外国のカリキュラム」の運用である。2023年1月12日に開催されたオンライン説明会ではその一例として、ラヨン県自治体が管轄するパイロット校において中国のカリキュラムを運用することが審議途中であると紹介された<sup>25</sup>。第4段の規定に基づくカリキュラムの特例については、中央レベルの合議体である政策委員会の承認が必要となる。

なお、「教育革新地区法」第26条では、パイロット校におけるカリキュラムの特例措置について、児童生徒を含む幅広い関係者の「意見聴取」を交えて実施することを規定している。学校委員会や推進委員会といった合議体の承認にとどまらず、こうした「意見聴取」の実施は教育革新地区の制度理念として同法第5条で規定された「全セクターの協働」と符合するものである。

## (2) 補助金配分をめぐる特例

既に図2で示したように、パイロット校の約8割を占めるのがOBEC管轄の学校であった。OBECは、予算年度ごとに教育省に配分された予算を各校へ配分する実施指針を公表する。直近年度では、『仏暦2567年度（2024年度）予算 幼児レベルから基礎教育修了時までの教育運営における費用支援事業に基づく実施指針<sup>26</sup>』（以下、「実施指針」）が2023年10月初旬に示されている。

表3 OBEC管轄の基礎教育機関における児童生徒一人あたりに対する補助金（単位：パーツ）

	児童生徒 一人あたり	追加補助金			
		小規模校 <sup>27</sup>	機会拡大校 <sup>28</sup>	貧困児童生徒 <sup>29</sup>	寮生食費 <sup>30</sup>
就学前	1,436				
初等	2,052	500		1,000	8,000
前期中等	3,780	1,000	1,000	3,000	8,000
後期中等	4,104				

出典：OBEC基礎教育政策・計画課『仏暦2567年度予算 幼児レベルから基礎教育修了時までの教育運営における費用支援事業に基づく実施指針』（発行所未記載）2023年、5頁を参照し筆者作成。

「実施指針」で示された費目は、①教授学習運営費、②教科書代、③文房具代、④制服代、そして⑤学習者の質発達活動費に大別される。これらのうち、一般補助金というカテゴリーに分類されるのが①である。ここでは、児童生徒一人あたりに対する補助金が学校段階ごとに規定されているほか、特定の条件下ではさらに追加補助金が配分される。「実施指針」で示された2024年度予算における補助金配分額（年額）は、上で示した表3を参照されたい。

このようなOBEC管轄の学校に対する補助金配分方式の下で、とりわけ教育革新地区のパイロット校はいかなる特例を享受するのか。「教育革新地区法」第28条では、パイロット校に対する補助金配分のあり方について次のように規定されている。

第28条 第5条に基づく目的の達成のため、教育革新の開発のための第27条(1)に基づくパイロット校（＝OBEC管轄）への実施費用および基礎教育運営に関する補助金における特定予算配分は一般補助金として配分し、基礎教育委員会事務局に各パイロット校へ直接支給させる。なお、パイロット校の重要性と必要性に基づくものでなくてはならない。

第1段に基づく実施費用である一般補助金の配分は、各パイロット校へ支給し、予算局の承認による政策委員会が定める原則と方法に基づく計算式を与える。（括弧・下線は筆者加筆）

このように、教育革新地区の運用における補助金配分の原則として「パイロット校の重要性と必要性に基づく」ことが規定された。これを具体化すべく、政策委員会は第28条第2段に基づき「仏暦2566年（2023年）教育革新の開発のための一般補助金配分の原則と方法に関する政策委員会告示<sup>31</sup>」（2023年1月18日告示）を発表した（表4）。同告示の内容からは、パイロット校の学校規模とその地理的条件によって補助金配分に傾斜がつけられていることが看取される。これらの補助金配分方式を参照して、仮に山岳地帯に位置する児童数100名の小規模初等学校がパイロット校に指定されたとしよう。すると、当該校に配分される一般補助金の計算式は次のように表すことができる。

【{2,052（初等学校の一般児童生徒）+500（小規模校に対する追加補助金）}（一般校に対する補助金）+ {560（小規模パイロット校）+400（山岳地帯）}（パイロット校に対する補助金）】\*100名（児童数）

表4 パイロット校（OBEC管轄）の児童生徒一人あたりに対する補助金（単位：パーツ）

学 校 規 模	児童生徒一人当たり
小規模校（前期中等以下：～120名）（後期中等：～490名）	560
中規模校（前期中等以下：121～600名）（後期中等：500～1,499名）	350
大規模校（前期中等以下：601～1,500名）（後期中等：1,500～2,499名）	240
超大規模校（前期中等以下：1,500名～）（後期中等：2,500名～）	180
地 理 的 条 件	児童生徒一人当たり
高地 <sup>32</sup> ：傾きが平均して35%以上または海拔500m	100
山岳地帯 <sup>33</sup> ： 山または山間に所在し、郡役所へ行く際に山を横切らなければならない	400
島嶼部：大きな土地から切り離され、水に囲まれている	600

出典：「仏暦2566年（2023年）教育革新の開発のための一般補助金配分の原則と方法に関する政策委員会告示」を参照し筆者作成。

すなわち、当該校の児童生徒一人あたりの補助金配分額は年額3,512パーツとなり、学校への配分額は35万1,200パーツ（約140万4,800円）となる。一般校と比べた時には、一人あたり960パーツの増額となり、学校全体としては9万6,000パーツ（約38万4,000円）の増額を見込むことになる。

上で示した単純なシミュレーションからも、パイロット校に対する補助金配分の特例措置が、条件不利地域に所在する小規模校への支援を充実させる狙いを有していることが首肯されよう。

## 総 合 考 察

以上の分析結果を踏まえ、教育における地方分権や学校の自律性強化を企図する制度としての教育革新地区の意義と課題を考察したい。まずその意義として、第1に地方発の教育革新を教育内容に関する特例、具体的には基礎教育コアカリキュラムという国家基準の緩和によって制度化した点を指摘できる。この点では、タイの教育革新地区におけるパイロット校は、日本の教育課程特例校に一定程度類似した設計と言えよう<sup>34</sup>。教育課程特例校の課題として指摘されたカリキュラム改革の「規格化」の問題が検討事項として残されているものの<sup>35</sup>、教育革新地区に指定された県やパイロット校の社会経済的状況に即した独自カリキュラムを各学校で編成する可能性を開いた。

第2に、パイロット校に対する補助金の傾斜配分が制度化されている点である。そもそも、パイロット校ではない一般校に対する補助金配分にあっても、小規模校等に対する追加補助金が規定されていた。しかしパイロット校においては、一般校に対する補助金配分に追加する形で、学校規模や学校が立地する地理的条件を踏まえた補助金配分が実施される。こうした補助金配分の設計は、目的条項の2つ目に「教育格差の是正」が規定されていたことに符合するものである。

これら2点からは、不利な条件下にある学校に対しても革新的な教育運営を実施する可能性を開いたものとして評価できよう。1990年代のタイ中等教育における普遍化政策においては、アクセスの拡大は一定程度図られたものの、その意図せざる帰結として「『階層化』された中等学校システム<sup>36</sup>」が生み出された。具体的には、条件不利地域の小規模校には農民家庭の児童生徒が

相対的に多く在籍するなか、大規模校や超大規模校には公務員家庭の児童生徒が多く通う傾向が実証された<sup>37</sup>。このようなタイにおける教育格差の実態に鑑みたとき、表4で示した教育革新地区の補助金配分方式や、それに基づく自律的なカリキュラム編成権は「公正」志向の制度設計として把握されよう。

しかし、必ずしも不利な環境にある学校のみを優遇するものではない点には留意したい。抽象度を高めて言えば<sup>38</sup>、教育革新地区のパイロット校の制度実態からは「公正を追求し、格差の是正を要求する」意味における「ニーズ（基本的必要）」の充足を志向する側面が首肯される。ところが、「必要不可欠なニーズが埋められても発生する個別の欲求」という意味での「ウォンツ」を否定するものではない。

例を挙げれば、本研究で検討したスコタイ県教育革新地区では、県庁所在地であるムアン郡にある超大規模校スコタイ・ウィッタヤーコム校（2017年度2,859名）もパイロット校に指定されている。すなわち、教育革新地区のパイロット校の指定において、社会階層の上位層に対する「卓越性」を伸ばしていく方向性が等閑視されているわけではないのである。

最後に、教育革新地区の見落としにならない課題を1つ指摘しよう。それは、パイロット校には「意欲のある学校」でなければ指定されえないことである。教育革新地区は、地方教育行政機関やパイロット校に対する自律性強化を企図しており、ボトムアップ的な指定プロセスが採用されている。とくにパイロット校の指定プロセスにおいては学校側の自発性が問われている。すなわち、パイロット校としての指定を望まない学校の児童生徒は、基礎教育コアカリキュラムの緩和や補助金の傾斜配分といった特例措置とは無関係とならざるをえないのである。

たしかに、教育革新地区は革新的な教育運営に向けた体制整備やカリキュラムの特例措置、そして「公正」志向の補助金配分方式を制度化した点で画期的である。しかし、条件不利地域の小規模校に代表される過酷な教育環境<sup>39</sup>下にある学校については、教育革新地区への参入障壁はなお高いのではないかという懸念が払拭されない。ここに、教育革新地区が新たな格差を生じさせる可能性を孕んでいることが予見される。

本研究で明らかにしてきた教育革新地区における特例措置の制度実態が、実際にパイロット校においてどのように受け止められ、運用されているのかという点については、今後の研究課題としたい。

【付記】本研究はJSPS科研費JP22KJ2318の助成を受けたものです。

注（ウェブサイトはすべて2024年2月26日に最終アクセス）

- 1 日本のタイ教育研究においては、「教育運営」（การจัดการศึกษา）という用語は「教育経営」とも訳出されることがある。「教育運営」は日本の教育基本法に相当する「仏暦2542年（1999年）国家教育法」で頻出する用語であるものの、法令上で明確な定義が示されているわけではない。
- 2 「提案団」の構成や「創設請願書」の内容を含めた教育革新地区の指定プロセスについては、橋本拓夢「タイにおける「教育革新地区」の制度的特質に関する序論的考察—管理運営的側面を中心に—」『年報タイ研究』第22号、2022a年、1-19頁に詳しい。



- 3 「深南部」(ชายแดนภาคใต้ 英語ではdeep south)はタイ国内のなかでもマレー系イスラーム教徒が集住する地域であり、「仏教を信仰するタイ人と文化が違う点から、彼らの取り扱いがタイ国にとって大きな問題」(180頁)であると理解されている。教育内容について言えば、「イスラーム教科に加えて、それと関連するマレー語やアラビア語の学習が正規教科として公に認められた」(191頁)地域である(村田翼夫『タイの教育発展—国民統合・文化・教育協力—』東信堂、2007年)。

2018年の指定当初は3県が「深南部教育革新地区」(พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้)として指定を受けていたが、2024年現在ではそれぞれの県が教育革新地区としての指定を受けている。
- 4 2023年10月21日には、タイ東北部のブリーラム県が教育革新地区として新たに指定されることが明らかにされた(<https://www.edusandbox.com/pre-education-burirum/>)。OBECの内局である教育革新地区管理事務局の局長P氏への聞き取りでは、これまで「創設請願書」を提出した県で指定を受けられなかった事例はないと語っていた(2023年3月8日筆者聞き取り)。
- 5 学習指導要領に相当するもので、大綱的な学習内容の基準が設けられている。基礎科目がタイ語、数学、科学、社会・宗教・文化、保健・体育、芸術、職業・テクノロジー、そして外国語である。加えて、学習者発達活動(必修)と1年あたり80時間を超えない範囲で追加科目・活動を実施することができる(กระทรวงศึกษาธิการ.(2008). หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช ๒๕๕๑.(教育省『仏暦2551年(2008年)基礎教育コアカリキュラム』発行所未記載))。
- 6 森下稔(研究代表者)『タイの基礎教育改革における「学校を基盤としたカリキュラム開発」に関する実証的研究』(平成17年度～平成18年度科学研究費補助金(基盤研究(C))研究成果報告書)2007年。
- 7 同上書、10頁。
- 8 วีรศักดิ์ (อุปรณ์) อุปไมยอริชัย, ทิพรรัตน์ ลิทธิวงศ์, สำราญ มีแจ้ง. (2023). การขับเคลื่อนนโยบายนวัตกรรมการวิจัยและการจัดการศึกษาที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตร. (ทีเอราซัก・ウッパマイアティッチャイ、ティッパラット・シッティウオン、サムラーン・ミーเจーン『国家開発に資する研究と教育運営における革新政策の推進』ナレースアン大学出版)
- 9 橋本、前掲論文、2022a年、15-16頁。
- 10 กัมพล เจริญรักษ์. (2022). การพัฒนาหลักสูตรฐานสมรรถนะของสถานศึกษามุ่งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาของเขต 2. *Journal of UBRU Educational Review (Online)*. 2 (1). (カムボン・チャルーンラック「ラヨン県第2初等教育地区事務局管轄の教育革新地区パイロット校におけるコンピテンシーベースのカリキュラム開発」)
- 11 タイの行政機構に関する総論的な論考として、永井史男「タイにおける地方分権化の動向と変遷」永井史男、尾崎和代、木全洋一郎『タイ地方行政能力向上プログラム—キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析—』独立行政法人国際協力機構、2007年、1-27頁を参照した。
- 12 こうした構造的課題を鋭く指摘し、多機関ないし全セクターの参加やそれら相互の協働という観点で「ガバナンス」(การอภิบาล)を把握し、解決方策として提唱するのがタマサート大学政治学部のワサン・ルアンブラパット(วสันต์ เหลืองประภัสร์)である。こうしたタイ行政の構造的特徴をガバナンス論との関係で論じたものとして、วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2020). การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ : สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ. สถาบันพระปกเกล้า. (『協働ガバナンス：中心なき社会状況、行政制度の離散、そして国家の責任の推進における新たなモデルの模索』プラボックラオ・インスティテュート、2020年)を参照した。

- 13 Office of the Education Council. (2022). รายงานการศึกษาไทย พ.ศ.2565 (*Education in Thailand 2022*). Prikwan Graphic Co.,Ltd (『仏暦2565年タイの教育』) 105頁。
- 14 村田、前掲書、2007年、264頁。
- 15 青木まき「2015年のタイ：遠く民政復帰」『アジア動向年報2016年版』アジア経済研究所、2016年、293-320頁。
- 16 橋本拓夢「軍事政権下のタイにおける地方教育行政機構再編に関する研究—教育地区委員会と県教育委員会の制度比較をととして—」『教育学研究ジャーナル』第27号、2022b年、31-40頁。
- 17 2022年11月、教育地区レベルから県レベルへと吸い上げられた教職員人事行政権が再び教育地区レベルに降ろされる法改正がおこなわれた。その根拠法とは「仏暦2565年(2022年)『仏暦2560年(2017年)第19号教育省の地方における教育改革に関するNCPO議長令』を改正する法律」(พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๕/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๕) である。
- 18 Office of the Education Council. (2021). สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2563. Prikwan Graphic Co., Ltd. (『タイ国の教育統計仏暦2563年(2020年)』) 63-64頁。
- 19 以下、本節の記述は เอกสารประกอบการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสุโขทัย ครั้งที่๒/๒๕๖๖ วันที่๒๑ กันยายน ๒๕๖๖ เวลา๐๕.๐๐-๑๒.๐๐น. (「仏暦2566年(2023年)第2回スコタイ県教育革新地区推進委員会配布資料」)(2023年9月27日開催)に基づく。
- 20 原語は ประกาศคณะกรรมการขับเคลื่อนพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสุโขทัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุมัติเป็นสถานศึกษานำร่อง である。
- 21 教育革新地区の制度枠組みにおける学校規模の具体については表4を参照されたい。
- 22 参照したファイルは「児童生徒数規模別の学校数、児童生徒数、教職員数、そして教室数」(จำนวนโรงเรียน นักเรียน ครู/ลูกจ้าง และห้องเรียน จำนวนตามขนาดจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา 2565) という名称である ([http://www.bopp.go.th/?page\\_id=1828](http://www.bopp.go.th/?page_id=1828))。
- 23 推進委員会の会議で実際に配布された文書を確認すると、「スコタイ県教育革新地区のパイロット校参入応募用紙」(แบบสมัครเข้าร่วมเป็นสถานศึกษานำร่องพื้นที่นวัตกรรมการศึกษาจังหวัดสุโขทัย) が用いられていた。
- 24 原語は หนังสือ สพฐ. เรื่องความอิสระของสถานศึกษานำร่องในการใช้หลักสูตรตามพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ である。
- 25 教育革新地区管理事務局が主催した「11の教育革新地区とパイロット校になること」(2023年1月12日開催)と題された第2期に指定された県に対するオリエンテーションの録画を参照した (<https://www.facebook.com/EducationSandbox/videos/732289571795631/>)。その後、2023年6月30日に開催された政策委員会会議にて、ラヨー県自治体管轄のTaksin Klaeng International Schoolが外国カリキュラムの運用認可を得たことが明らかにされた (<https://www.edusandbox.com/18-aug-2024/>)。
- 26 สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษานขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษานขั้นพื้นฐาน. (2023). แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาดังแตระดับอนุบาลจนจบการศึกษานขั้นพื้นฐานปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. (OBEC 基礎教育政策・計画課『仏暦2567年度予算 幼児レベルから基礎教育修了時までの教育運営における費用支援事業に基づく実施指針』(発行所未記載) 2023年)
- 27 小規模校とは初等学校の場合120名未満、中等学校の場合300名未満の児童生徒が在籍する学校を指す(「実施指針」5頁)。

28 機会拡大校とは、中等教育の普遍化を目指して1990年代に初等学校に前期中等教育課程を併設した学校であり、小規模校が多く「階層化」された中等教育普遍化の下位に位置するものと指摘される（船津鶴代「タイの中等教育拡大—その『階層化』された普遍化—」米村明夫編著『世界の教育開発—教育発展の社会科学的研究—』明石書店、2003年、241-274頁）。

なお、ここでの追加補助金の対象とされるのは児童生徒数が300名未満の機会拡大校である（「実施指針」5頁）。

29 貧困児童生徒に対する追加補助金は、「仏暦2561年（2018年）公正な教育のための基金（Equitable Education Fund: EEF）法」（พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561）に基づく事業の1つである「条件付き現金給付」（Conditional Cash Transfer）事業と連携して実施するものであるという。貧困児童生徒の選定は、EEF事務局指定の申請書に基づき実施される（「実施指針」33-36頁）。

30 2016年3月24日の財務省中央会計局の通知により寮生食費（ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน）の追加補助金が認可された。寮生とは、自宅が遠隔等の理由で通学が困難な児童生徒で、学校の敷地内に居住する者を指す（「実施指針」6頁）。

31 原語は ประกาศคณะกรรมการนโยบายพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อพัฒนาวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2566 である。

32 カーンチャナブリー県、カムペンペット県、チェンラーイ県、チェンマイ県、ターク県、ナーン県、プラチュアップキーリーカン県、パヤオ県、ピッサヌローク県、パーチャブリー県、パーチャブーン県、プレー県、メーホーンソーン県、ラーチャブリー県、ルーイ県、ラムパーン県、ラムブーン県、スコタイ県、スパンブリー県、ウタイターニー県、ウッタラディット県、ナコンサワン県が該当する。

33 同上。

34 教育課程特例校の意義と課題について論じたものとして、大桃敏行「地方発のカリキュラム改革の可能性と課題」『カリキュラム・イノベーション—新しい学びの創造へ向けて—』東京大学出版会、2015年、265-276頁を参照した。

35 2023年2月に発刊された สำนักงานบริหารพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (2023). รายงานประจำปี พื้นที่นวัตกรรมการศึกษาปีการศึกษา 2564. (教育革新地区管理事務局『仏暦2564年度教育革新地区年次報告書』) によれば、サトゥーン県のパイロット校16校のうち、15校の教育革新が「研究を基盤とするプロジェクト」（โครงการฐานวิจัย）である。

36 船津、前掲書、2003年、260頁。

37 同上書、261-263頁。

38 以下で述べる「ニーズ」と「ウォンツ」の概念については、貞広斎子「教育主体の多様化に対する公財政支出の公共性確保—制度設計の観点から—」『教育学研究』第85巻第2号、2018年、162-174頁を参照した。

39 2023年10月27日、公共放送タイPBSの論説ウェブサイト（The Active）に「学校に教員が1人だけ、全ての教科を教える」と題した衝撃的な記事が発表された。教育革新地区の指定は受けていないが、タイ東北部に位置し、ラオスと国境を接するサコンナコン県第2初等教育地区の教員がSNSに投稿した動画が紹介されている（Editorial Department. (2023, October 27).

ครูคนเดียวสอนทุกวิชา. The Active.

<https://theactive.net/news/learning-education-20231027/>



《研究論文》

# マサチューセッツ州における市民性教育改革と市民性育成の方策

— 進学とキャリアの準備状態へのシヴィック・レディネス追加に着目して —

広島大学大学院・院生 松 原 信 喜

## ABSTRACT

Civic Education Reform and Strategies for Cultivating Citizenship in Massachusetts  
— Focusing on incorporating Civic Readiness into College and Career Readiness —

**Nobuki MATSUBARA**

Graduate Student, Hiroshima University

This study examines civic education reform in Massachusetts, with a specific focus on incorporating Civic Readiness into College and Career Readiness (CCR). The study aims to clarify three key aspects: 1) crucial factors contributing to the incorporation of Civic Readiness, 2) the feature of Civic Readiness added to CCR, and 3) the strategies of civic education to cultivate Civic Readiness.

The results of this study can be summarized as follows. First, because of the definition of added Civic Readiness, we can understand that it aims to cultivate “change-oriented” citizenship. The “change-oriented” citizenship means almost “effect systemic change” in a society. The adoption of “change-oriented” Civic Readiness in the U.S., where political polarization is progressing is noteworthy. It is because the adoption of “change-oriented” Civic Readiness is hard in that context.

Second, as for the request for the addition of civic readiness, it can be said to have arisen from accountability for key outcomes (Civic Preparation Index) related to the public agenda of the higher education sector in Massachusetts. Besides, the network led by the Campaign for the Civic Missions of Schools was also a crucial factor in incorporating Civic Readiness. It is confirmed that the network was widespread including the consensus process in Massachusetts, so it can be deduced that research products published by the organizations related to the network utilized effectively.

Finally, the revised “History and Social Science (Curriculum) Framework” emphasizes the importance of teachers facilitating responsible decision-making and creating opportunities for student collaboration on projects promoting public welfare beyond the classroom. This approach indicates that Massachusetts aims not only to impart knowledge but also to guide students towards “change-oriented” actions through experiential learning to cultivate “change-oriented” Civic Readiness.

These findings indicate the necessity of paying attention to the engagement of NPOs in the policymaking process, particularly in civic education. Additionally, this research suggests the importance of focusing on the relationship between the accountability system and the cultivation of citizenship. Depending on this relationship, it is possible to enhance the priority of civic education.

## 1 問題の所在と研究の目的

本研究の目的は、マサチューセッツ州における市民性教育改革において「進学とキャリアの準備状態 (College and Career Readiness、以下、CCR)」に、「シヴィック・レディネス (Civic Readiness)」が追加されたことに着目し、シヴィック・レディネスの内実とそれが追加された要因、シヴィック・レディネスを涵養するための市民性教育の方策について考察を行うことである。

アメリカ合衆国(以下、アメリカ)では、2002年に「落ちこぼしのない教育法 (No Child Left Behind Act)」が成立した。本法により各州は、2014年までに「読解」と「数学」のテスト結果を習熟 (proficiency) に到達させるよう求められた<sup>1</sup>。そして、州の策定したテスト結果や「年間到達目標 (adequate yearly progress)」指標を用いて改善を必要とする学区、学校を特定し、要改善 (school improvement) の状態が2年以上継続した場合、学校改善に向けた是正措置が州に求められた。この影響から、各学区・学校はテストスコアを向上させるために腐心した<sup>2</sup>。つまり、テストスコアの測定が義務付けられていない科目の学習時間が削減された。このように、当時の連邦教育政策下では、社会科やサービス・ラーニング等の市民性教育実践に関わる学習時間は削減されたのである<sup>3</sup>。

そのようななか、マサチューセッツ州においては、第185会期 (2007-2008年度) 法令集第182章第106条の制定によって、市民的関与と市民的学習に関する特別委員会 (Special Commission on Civic Engagement and Learning、以下、特別委員会) が設置された<sup>4</sup>。後述するように、同州教育委員会は特別委員会の提言から、英語と数学の教育課程に関する基準であるコモン・コア・ステート・スタンダード (Common Core State Standards、以下、コモンコア) および、それに通底する理念のCCRに焦点を当て、シヴィック・レディネスを追加した。CCRは、ハイスクール卒業後に高等教育 (中等後教育を含む) やキャリアで成功するための知識やスキルを定義している<sup>5</sup>。そのため、CCRへのシヴィック・レディネス追加は、初等中等教育を通じて、市民として必要な知識およびスキルを育成しようとする州の公的な指針として捉えられる。よって本事例は、連邦教育政策によって市民性教育の機会保障が困難になるなか、マサチューセッツ州が市民性教育をどのようなものとして位置付けようとしたのかを明らかにするうえで注目すべき対象である。

ところで、マサチューセッツ州以前にCCRと市民性を関連付けていた州に、オレゴン州がある。同州は社会科を通じて、「市民性の準備状態 (citizenship ready)」を涵養しようとしていたものの、マサチューセッツ州のシヴィック・レディネスとは異なり、明確な定義はなされていなかった<sup>6</sup>。また、ニューヨーク州は、マサチューセッツ州におけるシヴィック・レディネス追加後の2018年から独自の「シヴィック・レディネス」の構想を開始し、2021年から「シヴィック・レディネス・シール (Civic Readiness Seal)」を定めた。これは、生徒が同州教育省の定めたカリキュラムに沿って学ぶことで「シール (認証)」を得ることができる体系的な認証パッケージである<sup>7</sup>。これらを踏まえば、マサチューセッツ州は、シヴィック・レディネスの定義を通じて州の初等中等教育が目指す市民性を先駆的に明示した点で、注目すべき地域である。加えて同州では、2018年に「市民的関与の促進・振興法 (An Act to Promote and Enhance Civic Engagement)」と呼ばれる、社会・

政治的文脈で実際に子どもたちが行動を起こす「生徒主体の非党派的シヴィックス・プロジェクト (student-led, non-partisan civics project)」の実施を州全域で義務付ける法律が、全米で初めて制定された<sup>8</sup>。このようなシヴィック・レディネス追加後の動向に鑑みても、同州を対象として分析する必要がある。

関連する先行研究をみれば、第1に、テストスコアを重視する連邦教育政策と市民性教育との関連に着目した研究群がある<sup>9</sup>。これらの研究は連邦教育政策が各州における市民性教育にどのような影響を及ぼしたのかについて着目している。そのため本論でも、コモンコアおよびCCRに焦点を当てつつ、この点について言及することとする。第2に、CCRと市民性との関連に着目した研究群がある<sup>10</sup>。両者の関連が論じられるようになるのは、主に2012年以降である。これは、全米社会科協議会 (National Council for the Social Studies) が発行した『州社会科スタンダードのための進学・キャリア・市民生活 (C3) フレームワーク』(以下、『C3フレームワーク』)の作成が2011年から始まったことに関連していると考えられる<sup>11</sup>。関連して、Levinson (2012b) は、「進学 (College)」、「キャリア (Career)」に続く、準備状態にするべき第3のCとして、「市民性 (Citizenship)」を提言している<sup>12</sup>。またMishkind (2014) は、州の定めたCCRを分析し、その定義の中で市民性 (citizenship) を扱っている州を特定するに至っている<sup>13</sup>。

このように、CCRと市民性との関わりに着目した研究には一定の蓄積がある。そして、アメリカにおける市民性教育の在り方を考えるうえで、連邦教育政策により市民性教育の機会保障が困難ななか、州がいかにしてCCRと市民性とを関連付けようとしたのかについて考究する必要がある。しかしながら、州の教育政策の文脈で、CCRと市民性とを関連付ける議論がどのように展開されているのかについて焦点を当てた研究に関しては、蓄積が十分なものとはいえない。

以上から、テストスコアに基づくアカウンタビリティ政策が展開され、市民性教育の機会保障が困難であったアメリカにおいて、シヴィック・レディネスをCCRに追加することができた要因について、マサチューセッツ州の事例から明らかにする必要がある。加えて、シヴィック・レディネスの内実およびシヴィック・レディネスを涵養するための市民性教育の在り方は重要である。同州における市民性教育の性格は、シヴィック・レディネスの内実と市民性教育の実施方法によって左右されられると考えられるからである。

よって本論では、マサチューセッツ州における市民性教育改革においてCCRにシヴィック・レディネスが追加されたことに着目し、シヴィック・レディネスの内実と追加された要因、そしてシヴィック・レディネスを涵養するための方策について考察を行う。

## 2 研究方法

本論では以下の研究方法をとる。まず、オバマ政権によるCCR推進を企図する連邦教育政策の展開とそれに対するマサチューセッツ州の対応について概略的に整理する (第3節)。その後、マサチューセッツ州の市民性教育改革においてCCRと市民性の育成が関連付けられ、CCRにシヴィック・レディネスが追加されるまでの改革プロセスを明らかにする (第4節)。ここでは、先述した特別委員会の設立からシヴィック・レディネス追加までに刊行・公開された行政文書を対象に、「NPO (非営利団体) の関与」、「初等中等教育と高等教育との連携・協働」および「市民性の育成をCCRに関連付ける意義付け」の観点から分析を行う。「NPOの関与」については、先行研究において、市民性教育の推進に深く関与することが示唆されているため、観点として設定した。「初等中等教育と高等教育との連携・協働」については、シヴィック・レディネスの追加が、

初等中等教育委員会および高等教育委員会双方の承認を得てからなされているために、両部門の連携・協働について分析する必要がある。そして、「市民性の育成をCCRに関連付ける意義付け」については、市民性の育成をCCRに関連付けるためにどのような論理が展開されていたのかについて理解するために観点として設定した。

これらの観点から分析を行った後に、シヴィック・レディネス追加後の市民性教育改革の分析を行う（第5節）。その際、学区等のカリキュラム策定に寄与する『歴史と社会科学のカリキュラムフレームワーク（History and Social Science Framework）』の分析を通して、同州におけるシヴィック・レディネスを涵養するための方策を明らかにする。

これらを踏まえて、①シヴィック・レディネスの内実と、②その追加の要因、および③シヴィック・レディネスを涵養するための方策について考察を行う（第6節）。

### 3 オバマ政権によるCCR推進を志向する政策展開とマサチューセッツ州の対応

本節では、コモンコアおよびCCRの推進を企図する連邦教育政策の展開と、それに対するマサチューセッツ州の対応について、概略的に整理を行う。最後に、CCR推進を志向する連邦教育政策が、各州における市民性の育成にどのような影響を及ぼすと考えられるのかについて述べる。

#### (1) オバマ政権によるCCR推進を志向する政策の展開

2009年2月17日にはアメリカ再生・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act of 2009）が制定された。同法により連邦教育省から536億ドルもの予算が費やされることとなった。そこでは「州財政安定化基金（State Fiscal Stabilization Fund）」が設立され、追加プログラムの権利留保のために50億ドルが確保された。そのうち、43億5千万ドルを費やして行われたのが「頂点への競争プログラム（Race to the Top Program、以下、RTTT）である。端的に言えば、RTTTにおける競争的資金を獲得するため、各州はCCRを理念とするコモンコアの採用へ誘導された<sup>14</sup>。

具体的には、RTTTの選考基準において「スタンダードとアセスメント」が設定された。そこでは①コモンスタンダードの開発と採用、②共通で質の高いアセスメントの開発と実施、③質の高いスタンダードとアセスメントへの移行の支援が各州に課された。①は実質的にコモンコアの採用、コモンコアに関わるアセスメントを開発するコンソーシアムへの参加を意味していた<sup>15</sup>。結果としてRTTTに応募したすべての州がコモンコアを採用している。そのためRTTTにおける「スタンダードとアセスメント」の項目によって、ハイスクール卒業時のCCRの達成が目指されたと理解できるのである<sup>16</sup>。

翌年の2010年3月に発表された初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act: ESEA）再改定案にもCCRを重視する姿勢が見てとれる。鍵となる優先事項（key priorities）にCCRが掲げられ、CCRを達成するためのスタンダードの改訂、コモンコアの採用等が各州に求められたのである<sup>17</sup>。そして2011年9月には、NCLB責務遂行免除政策が打ち出された。これは、NCLB法で課されていた「読解」と「数学」のテストスコアを「習熟（proficient）レベル」にする準拠規定を免除する代わりに、各州に対して学力達成度を向上させる目的で、「読解」と「数学」の各科目にCCRスタンダードが「採用されていること（must have already adopted）」を求めるものであった<sup>18</sup>。すなわち、NCLB責務遂行免除のためにはスタンダードにCCRを組み込む必要があった。以上から、オバマ政権下では、コモンコアおよびCCRを各州の政策に盛り込ませる施策が講じられていたといえよう。

## (2) マサチューセッツ州の連邦教育政策への対応

それでは連邦教育政策に対してマサチューセッツ州はどのように対応したのか。まず、同州は2010年6月にコモンコアに関わるアセスメントを開発するコンソーシアム（Partnership for the Assessment of Readiness for College and Careers: PARCC）への参加を表明している<sup>19</sup>。2010年7月には、コモンコアを正式に採用した<sup>20</sup>。そして、RTTT第2ラウンドで同州は申請した州の中で1位の得点を獲得し、2億5千万ドルの競争資金を獲得した<sup>21</sup>。RTTTで獲得した資金に関しては、そのうちの2千3百万ドルが州内の競争的資金に充てられ、競争資金獲得を目指す各学区に対してコモンコアに沿ったカリキュラムの作成とCCR達成の増加が求められている<sup>22</sup>。ここから同州は、RTTTに際してコモンコアおよびCCRを採用し、推進しようとしていたといえる。実際に、2011年3月には「読解」と「数学」のスタンダードがコモンコアを基に改訂されている<sup>23</sup>。

続いて、同州は2012年2月にNCLBの責務遂行免除を受けている。連邦教育省は、①高いCCRの達成度が見込まれること、②質の高いアカウンタビリティシステムを構築、計画していること等をその理由として挙げている<sup>24</sup>。特に①について同州の申請書をみれば、コモンコアに沿った「読解」、「数学」スタンダードの採用、PARCCコンソーシアムへの参加、および同コンソーシアムのツールを用いた研修の実施等が示されており<sup>25</sup>、これらがCCR達成のための十分な方途として評価されたといえる。以上からマサチューセッツ州は、オバマ政権下のコモンコアおよびCCRに関わる連邦教育政策に積極的に適応するかたちで改革を行い、それが高く評価されてきたといえる。

本節の最後に、CCR推進を志向する連邦教育政策は、市民性教育を優先事項に位置付けてはいなかったと考えられる理由を挙げる。第1に、コモンコア自体が「数学」と「読解」の習熟度向上、それに伴う被雇用可能性の向上を目指すスタンダードであったことである<sup>26</sup>。特に社会科はコモンコアにおいて1教科としては存続せず、読解（英語）に統合されたために、矮小化されたと解されている<sup>27</sup>。アメリカ市民性教育で指導的立場にあるLevinson（2012b）は、上記のコモンコアの性格によって、「市民性教育が以前に比べてより退けられる（sideling）恐れがある<sup>28</sup>」と述べている。すなわち、コモンコアは市民性育成の位置付けを低下させる可能性があると理解されていたのである。

第2に、マサチューセッツ州によるNCLB責務遂行免除申請書をみると、連邦教育省がCCRと市民性とを関連付けていないと考えられることである。上述した同州の申請書でCCR達成のための方途を記述している部分において、市民性の育成に関わる文言は見られなかった。それにも関わらず、連邦教育省はマサチューセッツ州の示したCCR達成のための方途を高く評価していた。このことは、連邦教育省が市民性の育成とCCR達成とを関連付けていなかったことを暗に意味しているだろう。

以上2点から、CCRの推進を志向する連邦教育政策は、市民性の育成を優先事項に位置付けてはいなかったと考えられる。これは、後にマサチューセッツ州が独自でCCRと市民性を関連付ける改革を行ったことを示唆している。そのため、なぜ同州において両者が関連するものとして考えられるに至ったのかについて、次節で考察したい。



#### 4 マサチューセッツ州における市民性教育改革—シヴィック・レディネスの追加—

本節では、シヴィック・レディネスがCCRに追加されるプロセス（表1）について、(1)NPOの関与、(2)初等中等教育と高等教育との連携・協働、(3)市民性の育成をCCRに関連付ける意義付けの観点から分析を行う。

表1 CCRへのシヴィック・レディネス追加に関する改革プロセス

年	事 項
2008	第185会期（2007-2008年度）法令集第182章第106条制定に伴い、市民的関与と市民的学習に関する特別委員会が設置される
2012	特別委員会による最終報告書『社会契約の再構築』が発行される：NPO関係者によりCCRと市民性とを関連付ける改革の指針が示される
2014	マサチューセッツ州高等教育委員会のための研究グループによって『市民的学習と市民的関与に関する市民レポートの作成』が発行される：高等教育部門から初等中等教育における「進学準備」の議論を拡大し、市民的学習をその中で扱うべきとの提言がなされた後、高等教育部門から初等中等教育部門に連携・協働を要請する
2015	マサチューセッツ州初等中等教育委員会のためのワーキンググループによって『市民的学習と市民的関与に関する市民レポートの作成』が発行される：高等教育部門の要請に同意し、CCRにシヴィック・レディネスを追加する提言を行う
2016	高等教育委員会と初等中等教育委員会の承認によりシヴィック・レディネスが追加される

出典：Special Commission on Civic Engagement and Learning (2012) *Renewing the Social Compact*; Study Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Higher Education (2014) *Preparing Citizens Report on Civic Learning and Engagement*, Massachusetts Board of Higher Education; Committee of Academic Affairs (2014) *Policy of Civic Learning—BOARD OF HIGHER EDUCATION REQUEST FOR COMMITTEE AND BOARD ACTION No.: AAC 14-48*, Massachusetts Department of Higher Education; Working Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2015) *Preparing Citizens Report on Civic Learning and Engagement*, Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education; Office of College, Career and Technical Education in Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2016) *Massachusetts Definition of College and Career Readiness and Civic Preparation*, Massachusetts Department of Elementary and Secondary Educationを基に筆者作成。

表1より簡単に改革プロセスをみておく。まず2008年に法令の制定によって特別委員会が設立された。2012年には同委員会の最終報告書が発行された。同報告書では、CCRと市民性とを関連付ける改革の指針が示された。2014年には高等教育委員会のための研究グループから、高等教育委員会に対して、「進学準備」において市民的学習を扱うように議論を進めるべきとの提言がなされた。その後、CCRの定義を扱うのは初等中等教育部門であるため、高等教育部門は初等中等教育部門に対してCCR改訂に向けた連携・協働を要請した。2015年には、初等中等教育委員会のためのワーキンググループが高等教育部門の要請に同意し、CCRにシヴィック・レディネスを追加する提言を行った。翌年の2016年には、高等教育委員会と初等中等教育委員会の双方がCCRへのシヴィック・レディネス追加を正式に承認した。

##### (1) NPOの関与

##### ① シヴィック・レディネス追加の起点—2012年の特別委員会最終報告書から—

それでは、具体的な分析を行う。端的に言えば、本報告書はCCRと市民性とを関連付ける起点となった。特別委員会の根拠法令には、同委員会の役割の1つとして、公教育機関および公高等教育におけるシヴィックスを教えなければならないとする州一般法（第71章第2条）を遵守して

いるかどうかには焦点を当てて、幼児教育から大学学部教育までの市民性教育の地位（status）に関する評価を行うことが明記されている<sup>29</sup>。ここから特別委員会設立の目的について思慮すれば、同州における市民性教育の位置付けがどのようなものなのかを明らかにすることが目的に含まれていると考えることができる。後述するように、その目的に関連して、特別委員会において初等中等教育目標の1つであるCCRと、市民性教育との関係が注目されるようになったと理解することができよう。

本報告書には、2003年にニューヨークカーネギー財団（Carnegie Corporation of New York）が発行した『学校の市民的使命（The Civic Mission of Schools）』<sup>30</sup>と学校の市民的使命キャンペーン（The Campaign for the Civic Mission of Schools）が2011年に発行した『民主主義の守護者：学校の市民的使命（Guardian of Democracy: The Civic Mission of Schools）』<sup>31</sup>（以下、『民主主義の守護者』）が、刮目すべき報告書として記されている。これらの示した学習アプローチは、各州のスタンダードにも広く反映されており<sup>32</sup>、アメリカにおける市民性教育に大きく影響を及ぼしたといえる。

それでは2012年に発行された特別委員会の報告書の内容をみておきたい。『民主主義の守護者』を発行した学校の市民的使命キャンペーンの事務局長である、テッド・マコーネル（Ted McConnell）による、報告書に示された以下の証言は興味深い。

市民的学習、サービス・ラーニングを副次的なものとし、市民性教育を進学とキャリアの準備のための教育を妨げるものとして誤って扱う学校が多すぎる<sup>33</sup>。

上記をみるに、コモンコアおよびCCRが読解と数学を対象としているため、同州における市民性教育の位置付けが低かったことがわかる。また同報告書では、シヴィックス（公民科）を教えないとしないとするマサチューセッツ州一般法を遵守していない学区もあることが報告されている<sup>34</sup>。これを受け、同報告書では改革の指針として、市民性教育をCCRに向けて必要なものとするのが推奨された。具体的には、マコーネル氏と深い関わりのあるロサンゼルス郡教育局（Los Angeles County Office of Education）が発行した、CCRと市民性とを関連付けた文書を参考にしよう勧められている<sup>35</sup>。当該文書を基にCCRと市民性を関連付け、コモンコアの中で市民性教育を扱うことができるよう、マサチューセッツ州独自の基準を策定することが推奨されているのである。同教育局は、2011年に『民主主義の守護者』を発行した学校の市民的使命キャンペーンのカリフォルニア州支部（the California Campaign for the Civic Mission of Schools）とパートナーシップの関係にある<sup>36</sup>。

以上から、マサチューセッツ州においてCCRと市民性とを関連付ける起点となったのは、市民性教育政策の促進を志向するNPO連合関係者の提言および関連するアクターの研究成果だったといえよう。

## ② CCRと市民性とを関連付けるための研究成果の活用—2015年初等中等教育委員会のためのワーキンググループ報告書から—

シヴィック・レディネス追加までの改革プロセスをみたとき、NPOによる研究成果が活用されていることがみてとれる。これは2015年初等中等教育委員会のためのワーキンググループによる報告書に表れている。

本報告書は、高等教育部門からCCR改訂の提言がなされた後に、初等中等教育委員会のためのワーキンググループが発行したものである。本ワーキンググループの役割の1つとして、『民主主義の守護者』や、『州社会科スタンダードのための進学・キャリア・市民生活（C3）フレームワーク』（『C3フレームワーク』）のレビューが求められていた<sup>37</sup>。

レビューにおいて注目されるのが、CCRと「市民生活」との関連の根拠を『C3フレームワーク』に求めている点である。Griffin（2016）は『C3フレームワーク』が策定された背景を以下のように述べている。すなわち『C3フレームワーク』は、コモンコアによって社会科が無視される（being overlooked）危険性があるとして、「全米社会科協議会」と「学校の市民的使命キャンペーン」とが15の全米規模の社会科に関わるNPOを招集し、コモンコアのための社会科について議論したものだという<sup>38</sup>。『C3フレームワーク』を確認すれば、その目的として生徒が卒業前に「市民としての準備ができている状態（civic-ready）」でいるための知識とスキルの成長を確実にすることが挙げられている<sup>39</sup>。

なぜワーキンググループは、『C3フレームワーク』を参照したのか。当時の動向として、CCRに「市民性」の要素を入れ込むことは稀であった<sup>40</sup>。一方、同文書は、（2017年時点で）計23州のスタンダードやフレームワークの策定に参考にされている点で<sup>41</sup>、一定の説得力をもつといえる。よってワーキンググループは、信頼に足る『C3フレームワーク』を根拠に、CCRと市民性との関連を示していると解釈できる。

以上から、NPOの関与を観点としてシヴィック・レディネス追加までのプロセスを分析すれば、「学校の市民的使命キャンペーン」の関与があったこと、同団体を中心とするネットワークがマサチューセッツ州にまで及び、研究成果が活用されたことがわかる。これらはCCRと市民性とを関連付けることに寄与したといえよう。

## （2）初等中等教育と高等教育との連携・協働—2014年高等教育部門から初等中等教育部門への連携・協働の要請とその背景—

それでは、初等中等教育と高等教育との連携・協働の観点から分析を行う。本項では、なぜ高等教育部門が初等中等教育部門に対して連携・協働を要請したのかについて考えていきたい。

2014年に高等教育委員会のための研究グループは、『市民的学习と市民的関与に関する市民レポートの作成（Preparing Citizens Report on Civic Learning and Engagement）』を発行している。研究グループは、市民的知識の不足を大学生の課題として挙げている<sup>42</sup>。関連して、マサチューセッツ州を含む連邦全体で、高校生のアメリカ史、政治プロセス、国際的課題等の知識不足が指摘されていると示されている<sup>43</sup>。

研究グループはこの状況の原因の一端を、CCRの定義にあるとしている。研究グループによれば、当時のCCRでは、大学に進学する生徒が実際に身につけるべき市民的関与の能力を取り上げていない状況にあるという<sup>44</sup>。ここから、研究グループがCCRを批判的に捉えなおす必要があると理解していたことがわかる。

これらを踏まえ、研究グループは高等教育委員会に対して、「進学の準備」に関する提言を行っている<sup>45</sup>。具体的には、「高等教育委員会は、大学に入学する学生が、大学レベルの市民的学习や市民的関与の経験において成功を収めることができるようなスキル、経験、背景知識を持つよう、進学準備のための取り組みにおいて市民的学习や市民的関与を扱うだろう<sup>46</sup>」とある。その後、

高等教育委員会において報告書の承認がなされている<sup>47</sup>。

それでは、なぜ高等教育の側から「進学準備」と「市民的学习や市民的関与」とを関連付ける提言がなされたのか。高等教育委員会教務部から発行された文書『市民的学习に関する方針 (Policy of Civic Learning)』から示唆を得たい。同文書において高等教育委員会が危惧しているのは、ビジョンプロジェクト (Vision Project) と呼ばれるパブリックアジェンダ (公衆向けの高等教育の課題) の不達成である<sup>48</sup>。高等教育委員会は2010年から、同州における公高等教育の教育達成および教育研究のパフォーマンスを強化するために、同州独自の取り組みとしてビジョンプロジェクトを発足させた<sup>49</sup>。高等教育委員会はプロジェクトを達成するため、2012年3月に主要なアウトカムの1つとして、「市民としての準備 (Preparing Citizens)」を採用している<sup>50</sup>。すなわち、高等教育委員会としては、州のパブリックアジェンダに対する説明責任として「市民としての準備」のアウトカムを示していく必要があった<sup>51</sup>。そのため高等教育側からすれば、大学入学時に一定程度の市民的知識、スキル、能力を備えた学生を獲得するねらいがあったと考えられる。

ここまでをみれば、ビジョンプロジェクトに関わるアカウンタビリティによって市民性育成を推進する必要があったために、高等教育部門が初等中等教育におけるCCRと市民性とを関連付けるように提言したことがわかる。表1からわかるように、この高等教育部門の要請をもとに、初等中等教育委員会のためのワーキンググループが始動し、CCR改訂の提言が初等中等教育部門からもなされることとなる。ここから、CCRへのシヴィック・レディネス追加の要請の背景には、高等教育部門独自の取り組みにおけるアウトカム（「市民としての準備」指標）に対する説明責任があったことを指摘できよう。

### (3) 市民性の育成をCCRに関連付けることの意義付け

それでは、市民性育成をCCRに関連付けるために、どのような意義付けがなされていたのか。第1に、市民性の育成が、コア科目の学力達成に直接的・間接的に寄与すると主張されている。特別委員会報告書には、市民性育成は学力達成やその格差縮減に寄与すると記されている<sup>52</sup>。また、初等中等教育委員会のためのワーキンググループによる報告書では、『民主主義の守護者』で示された市民性教育の効能として、学校からのドロップアウト防止、および学校風土<sup>53</sup>の醸成が挙げられている<sup>54</sup>。『民主主義の守護者』の記述を踏まえれば、市民性教育によって生徒らの学ぶ環境づくり (学校風土の醸成)、および学びの継続 (ドロップアウト防止) が可能となり<sup>55</sup>、それらが (英語や数学等の) 学力達成に結び付くものとして語られていると解釈できる<sup>56</sup>。

第2に、市民性の育成が、職場で働くうえで必要なスキルの涵養につながると主張されている。特別委員会報告書では、質の高い市民的学习は他者への寛容、異なる意見への傾聴、コミュニティ改善 (や行動) への責任感を涵養するために、職場で働くうえで必要なスキルの涵養につながるとされている<sup>57</sup>。また、高等教育委員会のための研究グループによる報告書では、市民的学习が、21世紀に職場で働くうえで必要な、合意形成、集団による問題解決、他の文化や国に関する知識に貢献すると記されている<sup>58</sup>。

以上から、市民性の育成が、「進学準備」と「キャリア準備」の双方に積極的な役割を果たすものとして意義付けされていたことがわかる。

#### (4) シヴィック・レディネスの内実とその意義—2016年2月高等教育委員会と初等中等教育委員会の合同によるCCRへのシヴィック・レディネス追加—

上記のようなプロセスを経た後、2015年12月に高等教育委員会と初等中等教育委員会双方の代表が集い、CCRに「市民としての準備」を組み入れる旨が話し合われた。2016年1月26日には高等教育委員会が、同年2月26日には初等中等教育委員会が改訂予定の定義を承認し、正式にCCRへシヴィック・レディネスが追加された<sup>59</sup>。「市民としての準備 (Civic Readiness)」のセクションでは、活動的な市民 (active citizen) として必要な知識、スキル、資質が以下のように示されている (表2)。

表2 「市民としての準備 (Civic Readiness)」として必要な知識・スキル・資質

項 目	内 容
市民に関する中核的知識およびその知識の応用能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アメリカ史とその基礎的文献の深い理解と知識</li> <li>・民主主義の構造と実践の根底にある社会的価値の理解</li> <li>・市民的知識をさまざまな状況や場面で応用する能力</li> </ul>
市民としての知的スキル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市民生活における重大な関心事を特定、評価、解釈、陳述、分析、説明するスキル</li> </ul>
市民としての参加スキル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・グループや組織の中で協働する方法、選出された議員やコミュニティの代表者となつながら方法、視点や主張を共有する方法、<u>市民としての変革 (civic change) のための戦略的な計画の立て方を知っていること</u> (下線は筆者)</li> </ul>
市民的資質	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対人的および個人の内面の価値観や美徳、行動様式</li> <li>・思想、言論の自由の尊重      ・他者の尊重</li> <li>・平等へのコミットメント      ・傾聴の能力</li> <li>・他者にわかりやすく (物事を) 伝える能力 (括弧は筆者)</li> </ul>

出典：Office of College, Career and Technical Education in Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education(2016) *Massachusetts Definition of College and Career Readiness and Civic Preparation*, Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, p.3を基に筆者作成。

表2において注目したいのが、市民としての参加スキルにおいて、「市民としての変革 (civic change) のための戦略的な計画の立て方」が含まれている点である。ここから、州の定義するシヴィック・レディネスは、「変革」を志向していると理解できよう。

ここで示された「変革」志向のシヴィック・レディネスはどのような意味をもつのか。教育関係者の掲げる市民像のスペクトルについて明らかにしたWestheimer & Kahne (2004) を参考に考察したい。彼らは各市民像によって社会問題の解決と社会の改善に向かう姿勢が異なることを述べている (表3)。

表3 市民の種類と社会問題の解決および社会の改善への志向性

	個人として責任ある市民 (personally responsible citizen)	参加する市民 (participatory citizen)	公正を志向する市民 (justice oriented citizen)
社会問題の解決と改善のためには	市民は良い人格をもち、誠実で、責任感があり、法律を守るコミュニティの構成員でなければならない	市民は既存の制度やコミュニティの構造に積極的に参加し、リーダーシップを発揮しなければならない	市民は不正義を再生産している制度および構造に対し疑問を抱き、議論し、既存の構造を変革しなければならない
行動の例	フードドライブに食べ物を寄付する	フードドライブを組織することを手伝う	空腹でいる人々が生じている理由を調査し、根本的な原因を解決するための行動を起こす

出典：Westheimer, J. & Kahne, J. (2004) "What Kind of Citizen? The Politics of Teaching for Democracy", *American Educational Research Journal*, Volume 41, No. 2, p.240, Table 1の一部を筆者訳出。



表3で示されているように、「個人として責任ある市民」、「参加する市民」は既存のコミュニティの枠組みの中で行動することによって社会問題の解決および社会の改善を志向する。一方、「公正を志向する市民」は、既存の制度および構造を批判的に捉え、場合によっては変革を志向する<sup>60</sup>。Westheimerらは論稿の中で、当時の市民性教育において、3つの市民像の中で最も志向されにくいのが、「変革」を特徴としてもつ公正を志向する市民だと述べている<sup>61</sup>。また、DiGiacomo et al. (2021) は、民主党（青）と共和党（赤）の支持が拮抗している「政治的に紫な学区（politically purple school district）」において公正を志向する市民が最も志向されにくいことを明らかにした<sup>62</sup>。その理由として、当該学区の教師が、激しい党派対立が見られる政治風土のなかで、制度および構造の変革に必要な問題の根本原因の分析を避ける傾向にあることが推察されている<sup>63</sup>。これらを踏まえれば、政治・市民社会セクター双方での政治的分極化（political polarization）が深刻化するアメリカ<sup>64</sup>において、「変革」志向の市民性を措定することは容易ではない。以上から、シヴィック・レディネスの内実をみたとき、マサチューセッツ州が「変革」志向のシヴィック・レディネスを措定したことには意義がある。

話を戻せば、シヴィック・レディネスで生徒に求められていたのは、変革の手段・方法を「知っている」状態である。そのため、教室での教授によってその術を教えるのか、実際の生徒の経験を基に「知っている」状態を構築しようとするのかは明示されていない。よって次節では、同州における「変革」志向の市民性育成の方策について分析を行う。

## 5 「変革」志向の市民性育成の方策—シヴィック・レディネス追加後の動向—

本節では、「変革」志向の市民性育成に向けたマサチューセッツ州における市民性教育の方策について、シヴィック・レディネス追加後の動向の分析を基に考察を行う。シヴィック・レディネス追加から1年ほど後、『市民的学习と市民的関与の戦略計画（Civic Learning and Engagement Strategic Plan）』が発行された。そこでは、CCRおよびシヴィック・レディネスの新しい定義を推進することが戦略として明記された<sup>65</sup>。その具体的な方法として示されたのが、新しい定義と関連文書および教材との結びつきを明確にすることであった<sup>66</sup>。そこで本節では関連文書として『歴史と社会科学のカリキュラムフレームワーク』に注目し、シヴィック・レディネスに示された「市民としての変革」が同文書でどのように記されているのか、「変革」志向のシヴィック・レディネスをどのように涵養しようとしているのかについて考察を行う。なおカリキュラムフレームワークは、アカデミック・スタンダードが要求するスキル・能力・知識を生徒が育むことができるよう、カリキュラムの大枠を示すもので<sup>67</sup>、学区等におけるカリキュラム策定の参考となる重要な文書である。

### (1) 『歴史と社会科学のカリキュラムフレームワーク』における「市民としての変革」の内実

シヴィック・レディネスの企図する「市民としての変革」と関連して、同文書において「市民としての参加スキル」はどのように示されているのだろうか。シヴィック・レディネスにおける「市民としての参加スキル」では、「市民としての変革の方法を知っている」ことが準備状態として挙げられていた。カリキュラムフレームワークにおいては以下のように示されている。

市民的参加スキルは、主張を述べ支持すること、選出された議員や政府の代表とコミュニケーションをとるための政治プロセスの活用、市民としての変革（civic change）のための戦略的な計画の立て方を知っていることを含む（下線は筆者）<sup>68</sup>。

上記をみれば、シヴィック・レディネス（表2）の「市民的参加スキル」とカリキュラムフレームワークに示された「市民的参加スキル」とで、大部分が共通していることがわかる。特に下線部分をみれば、カリキュラムフレームワークの「市民的参加スキル」に併存している、①選出された議員や政府の代表とつながるための政治プロセスの活用と、②市民としての変革のための戦略的な計画は矛盾しないものとして理解できる。この点を参考にすれば、同州のシヴィック・レディネスにおける「市民としての変革」は、カリキュラムフレームワークにおいて、社会構造に影響を及ぼすことも含むものとしてより具体化されたと捉えることができる。ここから、同州のシヴィック・レディネスは、Westheimerらが「公正を志向する市民」の特徴として挙げる「構造的変革をもたらすこと（effect systemic change）<sup>69</sup>」と近い理念を有しているといえる。

## (2) 「変革」志向のシヴィック・レディネスを涵養するための方策

それでは、上記のような「（社会構造に影響を及ぼす）変革の方法を知っている」市民を育てるための方策について考えるため、カリキュラムフレームワークに掲げられている指導原理、「準備のできている人々」に目を向けたい（表4）。

表4 カリキュラムフレームワークにおける指導原理と「準備のできている人々」（抜粋）

項目	内 容
指導原理	1. 効果的な歴史、社会科学教育は、民主的統治の遺産について生徒に教える。
	10. 効果的な歴史、社会科学教育は、社会情動的スキルを発達させる。
準備のできている人々	市民的関与と民主的な政治への参加の習慣を身につけ、実践する（抜粋）。

出典：Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2018) *History and Social Science Framework Grades Pre-Kindergarten to 12—Massachusetts Curriculum Framework—2018*, pp.12-17を基に筆者作成。

具体的な方策としては、表4に示した「指導原理1」の補足部分に関連する記述がみられる。すなわち、「政府に市民として影響を与えるための行動を起こす方法に関する知識および経験を得る必要がある<sup>70</sup>」という。ここから、行動を起こした「経験」を基に学ぶことが重視されているといえる。

「行動を起こす経験」を児童生徒はどのように得るのか。「指導原理10」で想定されている教師の支援は示唆に富んでいる。すなわち、「責任ある意思決定を促進」し、「教室外、学校内、またはより大きなコミュニティで公益を促進することを目的としたプロジェクトに生徒がともに協力する機会の創出（シヴィック・アクションの促進）」への支援が求められている<sup>71</sup>。つまり、児童生徒が意思決定を行う経験と、教室よりも大きなコミュニティにおいて協働するプロジェクトの経験とが希求されているのである。

これらを通じて、「準備ができている市民」はいかなるものなのかを考えたい。同文書には、アメリカにおける民主主義の遺産を引き継ぐ準備のできている人々の特徴として10点が示されている。特に、「市民的関与と民主的な政治への参加の習慣を身につけ、実践する<sup>72</sup>」の部分が市民像として注目される。すなわち、変革の方法を「知っている」だけでなく、「実践する」市民が

望まれていると解釈できる。ここから同州の市民性教育では、「行動を起こした経験」を提供することで、「変革を実践する市民」を育てていくことが企図されていると理解できよう。

## 6 結 語

ここまでの考察を踏まえ、①シヴィック・レディネス追加の要因、②シヴィック・レディネスの内実、③シヴィック・レディネスを涵養するための方策について明らかとなった点について述べる。

まず当時の政策背景として、本論文で分析した範囲の中では、CCR推進を志向する連邦教育政策は、同州における市民性教育の推進に寄与しているとはいえない。すなわち当時の状況を鑑みれば、マサチューセッツ州独自でCCRにシヴィック・レディネスを追加することで、CCRと市民性とを関連付ける必要があったと考えられる。

シヴィック・レディネス追加の要因については以下のように説明できる。第1に、「学校の市民的使命キャンペーン」によるNPOのネットワークが形成されていたことである。なぜ州によってNPOの成果が活用されたのかを考えれば、NPOのネットワークがマサチューセッツ州の合意形成の場にまで広がっており、関連アクターの提供する研究成果が州の合意プロセスにおいて影響力をもったからだと推察される。第2に、高等教育のパブリックアジェンダにおいて、「市民としての準備」指標が採用されていたことである。分析の結果、ビジョンプロジェクトにおける主要なアウトカムの説明責任を果たすために市民的学習の促進が必要であり、これを背景として高等教育部門が初等中等教育部門に対してCCRと市民性とを関連付けるように提起したことが確認された。

そのうえで、追加されたシヴィック・レディネスの定義をみれば、「市民としての変革のための戦略的な計画の立て方」が含まれていることから、これは「変革」を志向していると考えられる。そして先行研究の指摘を踏まえると、政治的分極化が進行するアメリカにおいて、「変革」志向のシヴィック・レディネスが指定されたことには意義があると考察された。

「変革」志向のシヴィック・レディネスを涵養するためのマサチューセッツ州における市民性教育の方策については、シヴィック・レディネス追加後の改革をみると、知識の教授にとどまらず、生徒が変革のための行動を起こし経験することによって、生徒を「市民としての変革の方法を知っている状態」にしようとしていると考えられる。

これらのことから本事例は、「読解」、「数学」を核とするコモンコアおよびCCRという連邦教育政策のトレンドに対して、①マサチューセッツ州が積極的にCCRを取り入れる改革を行ってきたこと、②「学校の市民的使命キャンペーン」および諸NPOがCCRと市民性育成とを関連付けることで市民性教育(特に社会科)の位置付けの向上を図っていたこと、③その(政治的な)はたらきかけがマサチューセッツ州にまで及んでいたこと、④マサチューセッツ州独自の取り組みにより同州における市民性教育を推進していく必要があったこと、⑤州の高等教育部門がCCRを批判的に捉えなおし、初等中等教育部門がそれに応じたことが重なり、実現したといえる。

以上から次の2点を指摘できる。第1に、NPOの関与の重要性である。この点は古田(2021)や久保園(2023)の知見によっても示唆されていた。本論の知見を踏まえれば、特に市民性教育政策の形成にあたっては、合意形成の場においてNPO関係者をどのように組み込み、NPOの研究成果をどのように扱うのかについても目を向ける必要があることを指摘できよう。特に本事例において注目すべきは、NPOの関与によって、連邦教育政策(CCRの達成に対する要請)に沿うか

たちで、州内における市民性教育政策の形成が可能となった点であろう。特別委員会報告書におけるマコーネル氏の証言や、『C3フレームワーク』の内容を鑑みれば、CCRへのシヴィック・レディネス追加というアイデア自体がNPOおよびその関係者による知見であると推察される。よって本事例は、市民性教育を初等中等教育における優先事項として位置付けていない政策を利用し、州独自に改善していく方策が、NPOの政治的なはたらきかけによって共有されたものだとして理解できる。すなわち、NPOの関与により連邦教育政策と齟齬が生じないかたちで州独自の市民性教育政策の形成が可能となることが示唆される。

第2に、初等中等教育における市民性教育の位置付けを向上させる方途について指摘できる。つまり、市民性の育成をアカウンタビリティによって求められているアウトカムに関連するものとして議論したり、アウトカムそのものとして設定したりすることは、市民性教育を推進する方策になり得る。前者については、CCRへのシヴィック・レディネス追加までのプロセスを分析した結果、同州の行政文書において、市民性の育成が、「進学準備」および「キャリア準備」にとって必要なものとして記されていることが明らかとなった。後者に関しては、高等教育部門がビジョンプロジェクトの主要なアウトカムの1つの指標として「市民としての準備」指標を設定していたことが今次改革に大きく寄与していたことが明らかとなった。すなわち、市民性の育成をアカウンタビリティに必要なものとして議論していくことが、市民性教育の機会を拡大していくことにつながる可能性がある。

同時に、この点については留意が必要である。すなわち、市民性の内実が既存のアカウンタビリティシステムの指標に左右される可能性があるからである。例えば本論でも、市民性の育成を「キャリア準備」のために必要なものとして位置付けようとしたとき、市民性は職場で働くうえで必要なスキルとして語られていたことが明らかとなった。このような傾向が強くなれば、「自由に開かれた市場のなか、自己責任で経済的に自立をしていく市民」、すなわち新自由主義的イデオロギーに近い市民性の涵養が要求される可能性がある<sup>73</sup>。これは、同州における初等中等教育を通じて涵養しようとしている「変革」志向のシヴィック・レディネスとは、性格の異なるものであろう。先述したように、「変革」志向のシヴィック・レディネスは、社会の構造的変革をもたらすこともその範疇に含むものであり、既存の社会構造の中で経済的に自立していく市民像とは異なるものだからである。したがって、市民性の育成とアカウンタビリティシステムとの関係について議論する際、市民性の内実や、既存のアカウンタビリティシステムにおける評価指標について注視する必要がある。

本研究には課題も残されている。第1に、連邦教育政策との関連について、初等中等教育法がNCLB法から「すべての児童生徒が成功するための法律（Every Student Succeeds Act: ESSA）」へ変わったことを踏まえての考察、第2に、今次改革が学区および学校の市民性教育実践に及ぼした影響に関する考察、そして第3に、変革志向のプロジェクト型学習を義務付けた、2018年11月制定の「市民的関与の促進・振興法」を視野に入れた考察が必要である。第1の点に関しては、連邦から州に課されるアカウンタビリティがNCLB法からESSA法にかけてどのように変わり、州がそれをどのように受け止め、市民性教育を実施するののかについて踏まえる必要がある。第2の点については、学区・学校関係者への質的調査を踏まえた実態解明の必要がある。第3の点に関しては、措定されたシヴィック・レディネスが「市民的関与の促進・振興法」の内容およびその実施にどのように関連しているののかについて踏まえる必要がある。いずれも別稿に期したい。今後は、上記の点を含めた考察、および現地調査を踏まえた実態解明の必要があるだろう。



## 注および引用文献（参考URLの最終閲覧日はいずれも2024年1月27日）

- 1 吉良直 (2012) 「アウトカム重視への政策転換—1989年教育サミットから2002年NCLB法制定まで—」北野秋男、吉良直、大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線—頂点への競争—』学術出版会、42頁。
- 2 Ravitch, D. (2010) *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, New York, NY: Basic Books. =ダイアン・ラビッチ著、本図愛実監訳 (2013) 『偉大なるアメリカ公立学校の死と生—テストと学校選択がいかに教育をだめにしてきたのか』協同出版；McMurrer, J. (2007) *Choices, Changes, and Challenges Curriculum and Instruction in the NCLB Era*, Washington, D.C.: Center on Educational Policy.
- 3 Levinson, M. (2012a) *No Citizen Left Behind*, Cambridge, MA: Harvard University Press. =メイラ・レヴィンソン著、渡部竜也・桑原敏典訳 (2022) 『エンパワーメント・ギャップ 主権者になる資格のない子などいない』春風社；古田雄一 (2021) 『現代アメリカ貧困地域の市民性教育改革—教室・学校・地域の連関の創造—』東信堂。
- 4 Special Commission on Civic Engagement and Learning (2012) *Renewing the Social Compact*.
- 5 Conley, D. T. (2010) *College and Career Ready: Helping All Students Succeed beyond High School*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, An Imprint of Wiley.
- 6 Oklahoma State Department of Education (2012) *Implementation Guide: Oklahoma C3 Standards for the Social Studies—The Foundation, Formation, and Transformation of The American System Pre-Kindergarten Through High School*.
- 7 New York State Education Department (2022) *The New York State Seal of Civic Readiness Handbook*.
- 8 Generation Citizen (2018) *Through an Action Civics Lens: Policy and Advocacy to Support Effective Civics Education Across the 50 States*, New York, NY: Generation Citizen, pp.9, 18; 松原信喜・滝沢潤 (2023) 「マサチューセッツ州の市民的関与の促進・振興法における「非党派性」規定」『アメリカ教育研究』第34号、58-74頁。
- 9 Common Core (2012) *Learning Less: Public School Teachers Describe a Narrowing Curriculum*, Washington, D.C.: Common Core; Winstead, L. (2011) “The Impact of NCLB and Accountability on Social Studies: Teacher Experiences and Perceptions about Teaching Social Studies”, *The Social Studies*, Vol.102, No.5, pp.221-227; Jamieson, K., H. (2013) “The Challenges Facing Civic Education in the 21st Century”, *Daedalus*, Vol.142, No.2, pp.65-83; 久保園梓 (2023) 『米国シカゴの市民性教育：子どものエンパワーメントの視点から』東信堂；古田雄一 (2021)、前掲書、139-173頁。
- 10 Swan, K., Griffin, S. (2013) “Beating the Odds: The College, Career, and Civic Life (C3) Framework for Social Studies State Standards”, *Social Education*, Vol.77, No.6, pp.317-321; Levinson, M. (2012b) “The “Third C” : College, Career, and Citizenship”, Campbell, D. E., Levinson, M. and Hess, F. M. (eds.) *Making civics count : citizenship education for a new generation*, Cambridge, MA: Harvard Education Press, pp.247-258; Kramer, C. S., Lester A. J. & Wilcox K. C. (2021) “College, career, and civic readiness: Building school communities that prepare youth to thrive as 21st century citizens”, *Theory & Research in Social Education*, Vol.49, Issue 4, pp.602-629; Mishkind, A. (2014) *Overview:*



- State Definitions of College and Career Readiness*, Washington, D.C.: College & Career Readiness & Success Center at American Institutes for Research.
- 11 Swan, K., Griffin, S. (2013) *op.cit.*, pp.317-321.
- 12 Levinson, M. (2012b) *op.cit.*, pp.247-258.
- 13 Mishkind, A. (2014) *op.cit.*, p.5.
- 14 Gewertz, C. (2012) “Success for Standards depends on Translation for Classroom”, *Education Week: A Special Report on the Common Core State Standards*, Vol.31, No.29, S7; 黒田友紀 (2012)「全米のテスト政策の概要とマサチューセッツ州におけるテスト政策の展開」北野秋男、吉良直、大桃敏行編、前掲書、80-81頁。
- 15 U.S. Department of Education (2009) *Race to the Top Program Executive Summary*, Washington, D.C., p.7.
- 16 *Ibid.*, pp.7-8; 篠原岳司 (2012)「「頂点への競争」の展開」北野秋男、吉良直、大桃敏行編、前掲書、59頁。
- 17 U.S. Department of Education (2010) *A Blueprint for Reform, The Reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*, Washington, D.C., pp.3-4.
- 18 The White House Office of the Press Secretary (2011) *Obama Administration Sets High Bar for Flexibility from No Child Left Behind in Order to Advance Equity and Support Reform — A Fact Sheet on the details of the flexibility announcement*, Washington, D.C., September 23rd, 2011.
- 19 Partnership for the Assessment of Readiness for College and Careers (2010) “PARCC Submits Application for Race to the Top Assessment Funds (Archive)”., June 23rd, 2010.  
(<https://web.archive.org/web/20121018022800/http://www.parcconline.org/sites/parcc/files/PARCCPressRelease6-23-2010.pdf>)
- 20 Chester, M. D. (2010) “The Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education Proposed Massachusetts Additions to the Common Core State Standards for English Language Arts and Mathematics”., Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, October 8th, 2010.  
(<https://www.doe.mass.edu/bese/docs/fy2011/2010-10/item1.html>)
- 21 Chester, M. D. (2010) “The Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education Race to the Top”., Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, September 10th, 2010.  
(<https://www.doe.mass.edu/bese/docs/fy2011/2010-09/item2.html>)
- 22 *Ibid.*
- 23 Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2011) *Massachusetts Curriculum Framework For English Language Arts and Literacy—Grades Pre-Kindergarten to 12, Incorporating the Common Core State Standards for English Language Arts and Literacy in History/Social Studies, Science, and Technical Subjects*; Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2011) *Massachusetts Curriculum Framework For Mathematics—Grades Pre-Kindergarten to 12, Incorporating the Common Core State Standards for Mathematics*.
- 24 U.S. Department of Education (2012) “Secretary’s Approval Letter (Massachusetts)”., February 9th, 2012. (<https://www2.ed.gov/policy/eseaflex/secretary-letters/ma.html>)

- 25 U.S. Department of Education (2012) *ESEA Flexibility Request Massachusetts January 18, 2012 Resubmission*, pp.14-23.
- 26 Baird, K. (2010) “Common Core State Standards—Information for our Communities”, Center for College & Career Readiness, p.18.  
([https://preview.fadss.org/resources/webinars/webinar2/FSBAPresentationforCommunities\\_transcribed.pdf](https://preview.fadss.org/resources/webinars/webinar2/FSBAPresentationforCommunities_transcribed.pdf))
- 27 Raia, J. L. S. (2023) “Challenges for Civic Education in the 21st Century”, *The Judges' Journal*, Vol.62, No.2, pp.32-33.
- 28 Levinson, M. (2012b) *op.cit.*, p.248.
- 29 The Commonwealth of Massachusetts, “Chapter 182 of the Acts of 2008”.  
(<https://malegislature.gov/Laws/SessionLaws/Acts/2008/Chapter182>)
- 30 Carnegie Corporation of New York & the Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement (CIRCLE) (2003) *The Civic Mission of Schools*, College Park, Carnegie Corporation of New York and CIRCLE.
- 31 Gould, J. (eds.) (2011) *Guardian of Democracy: The Civic Mission of Schools*, Philadelphia, PA: Lenore Annenberg Institute for Civics of the Annenberg Public Policy Center, University of Pennsylvania and the Campaign for the Civic Mission of Schools. なお、本書を発行した「学校の市民的使命キャンペーン」は、(発行当時)計56の市民性教育関連のNPOが運営委員会 (steering committee) として結集した連合 (coalition) である (*Ibid.*, p.45)。同団体は、州・学区・全米レベルで政策決定者にはたらきかけることによって、市民性教育政策の促進を実現しようとする政治的志向性も有している (Academy for Educational Development (2004) *Advancing the Civic Mission of Schools—What Schools, Districts, And State And Federal Leaders Can Do*, p.1)。
- 32 ローラーミカ (2020) 「民主主義のための教育—アメリカのシティズンシップ教育の動向」『レファレンス』837号、33頁。
- 33 Special Commission on Civic Engagement and Learning (2012) *op.cit.*, p.11.
- 34 *Ibid.*, p.24.
- 35 *Ibid.*, p.14.
- 36 Herczog, M. M., Kidwell, F. L., Croddy, M. (2011) *Preparing Students for College, Career, and CITIZENSHIP: A California Guide to Align Civic Education and the Common Core State Standards for English Language Arts and Literacy in History/Social Studies, Science and Technical Subjects*, Downey, CA: Los Angeles County Office of Education, Credits and Acknowledgements.
- 37 Working Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2015) *Preparing Citizens Report on Civic Learning and Engagement*, Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, p.2.
- 38 Griffin, S. (2016) “Who, What, Where, How, and Now? The C3 Framework and the C3 Literacy Collaborative Project”, *Social Education*, Vol.80, No.6, p.330.
- 39 National Council for the Social Studies (2013) *The College, Career, and Civic Life (C3) Framework for Social Studies State Standards: Guidance for Enhancing the Rigor of K-12 Civics, Economics, Geography, and History*, Silver Spring, MD: National Council for the Social Studies, p.6.

- 40 Mishkind, A. (2014) *op.cit.*, pp.4-5.
- 41 Hansen, E., Levesque, E., Valant, J., Quintero, D. (2018) *The 2018 Brown Center Report on American Education: How Well are American Students Learning?*, Washington, D.C.: Brown Center on Education Policy at Brookings, pp.21, 30.
- 42 Study Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Higher Education (2014) *Preparing Citizens Report on Civic Learning and Engagement*, Massachusetts Board of Higher Education, p.6.
- 43 *Ibid.*, p.17.
- 44 *Ibid.*, p.17.
- 45 *Ibid.*, pp.17-18.
- 46 *Ibid.*, p.17.
- 47 Committee of Academic Affairs (2014) *Policy of Civic Learning—BOARD OF HIGHER EDUCATION REQUEST FOR COMMITTEE AND BOARD ACTION No.: AAC 14-48*, Massachusetts Department of Higher Education, p.1.
- 48 *Ibid.*, p.6.
- 49 Massachusetts Department of Higher Education (2012) *Time to Lead: The Need for Excellence in Public Higher Education*, p.6.
- 50 *Ibid.*, p.67.
- 51 *Ibid.*
- 52 Special Commission on Civic Engagement and Learning (2012) *op.cit.*, p.11.
- 53 『民主主義の守護者』を参照すれば、ここでの「学校風土」とは、学校において社会的・情緒的・身体的に安全だと感じることができるような規範、価値基準、期待感を促進することに寄与するものだと考えられる(Gould, J. (eds.) (2011) *op.cit.*, p.23)。
- 54 Working Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2015) *op.cit.*, pp.3-4.
- 55 Gould, J. (eds.) (2011) *op.cit.*, pp.23-25.
- 56 Working Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Elementary and Secondary Education (2015) *op.cit.*, pp.3-4.
- 57 Special Commission on Civic Engagement and Learning (2012) *op.cit.*, pp.13-14.
- 58 Study Group on Civic Learning and Engagement for the Massachusetts Board of Higher Education (2014) *op.cit.*, p.14.
- 59 Office of College, Career and Technical Education in Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2016) *Massachusetts Definition of College and Career Readiness and Civic Preparation*, Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, p.7.
- 60 Westheimer, J. & Kahne, J. (2004) “What Kind of Citizen? The Politics of Teaching for Democracy”, *American Educational Research Journal*, Vol.41, No.2, p.242.
- 61 *Ibid.*, p.242.

- 62 DiGiacomo, D. K., Hodgin, E., Kahne, J. & Trapp, S. (2021) “Civic Education in a Politically Polarized Era”, *Peabody Journal of Education*, Vol.96, No.3, p.271.
- 63 *Ibid.*
- 64 Pew Research Center (2022a) “The polarization in today’s Congress has roots that go back decades”., March 10th, 2022. (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>); Pew Research Center (2022b) “As Partisan Hostility Grows, Signs of Frustration With the Two-Party System”., August 9th, 2022. (<https://www.pewresearch.org/politics/2022/08/09/as-partisan-hostility-grows-signs-of-frustration-with-the-two-party-system/>)
- 65 Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017) *Civic Learning and Engagement Strategic Plan*, p.8.
- 66 *Ibid.*
- 67 Massachusetts General Law § Chapter 69 1E.
- 68 Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2018) *History and Social Science Framework Grades Pre-Kindergarten to 12—Massachusetts Curriculum Framework—2018*, p.23.
- 69 Westheimer, J. & Kahne, J. (2004) *op.cit.*, p.242.
- 70 Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2018) *op.cit.*, p.13.
- 71 *Ibid.*, pp.16-17.
- 72 *Ibid.*
- 73 北山 (2022) は、イングランドにおける保守系政権によるシティズンシップ教育政策の分析を通じて、経済教育の推進、およびその背景にあると考えられる新自由主義的イデオロギーについて指摘している(北山夕華 (2022)「シティズンシップ教育と新自由主義—保守系政権下における政策と実践の検討—」『日英教育研究フォーラム』第26号、69-83頁)。本論は上記の指摘から示唆を得た。





《研究論文》

# 米国連邦初等中等教育法における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善に関する規定分析

広島大学大学院・院生 村上 和 巖

## ABSTRACT

An Analysis of Provisions for Statewide Accountability System and School Improvement Based on it in The Elementary and Secondary Education Act of 1965, as amended by Every Student Succeeds Act

**Kazutaka MURAKAMI**

Graduate Student, Hiroshima University

The purpose of this paper is to identify characteristics of provisions for statewide accountability system and school improvement based on it in Every Student Succeeds Act (ESSA), considering federal education policy trends toward amending No Child Left Behind Act of 2001 (NCLB).

This paper examines how statewide accountability systems and school improvement based on them are addressed in federal education policy toward the revision of the NCLB, particularly in A Blueprint for Reform and ESEA Flexibility. Next, this paper identified the characteristics of ESSA's provisions for the statewide accountability system and school improvement based on it. In doing so, we considered the perspectives of "identification of schools subject to school improvement" and "content of school improvement" on the basis of federal education policy to revise the NCLB.

As a result, two characteristics of ESSA were identified. (a) it allows states to set various indicators, but requires them to focus on indicators based on academic assessments and graduation rates when identifying schools for school improvement, and (b) it does not specify specific actions and principles regarding the content of school improvement.

Finally, this paper discussed whether ESSA's provisions for the statewide accountability system and school improvement based on it can ameliorate the problems of the NCLB, given the characteristics of ESSA identified in this paper. ESSA's provisions for the statewide accountability system and school improvement based on it do not provide for sanctions as school improvement, although they continue to focus on academic assessment. Therefore, this paper considered that the problem of "distorting school education by focusing on academic assessments" does not happen in ESSA's provisions for the statewide accountability system and school improvement based on it. On the other hand, this paper evaluated that ESSA's provisions for statewide accountability system and school improvement based on it having improved the problem of "implementing school improvement without considering the school's conditions" in terms of the legal provisions.

## 1 はじめに

### (1) 研究の目的と問題の所在

本研究の目的は、「どの子も置き去りにしないための法（No Child Left Behind Act:以下、NCLB法）」の改定に向けた連邦教育政策<sup>1</sup>の動向を踏まえ、「全ての児童生徒が成功するための法（Every Student Succeeds Act:以下、ESSA）<sup>2</sup>」における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を明らかにすることである。

米国では、2002年に、ブッシュ大統領の署名をもって、「初等中等教育法（Elementary and Secondary Education Act of 1965）」を改定したNCLB法が成立した<sup>3</sup>。NCLB法は、タイトル I で、州内すべての児童生徒の学力向上に対するアカウンタビリティを州・学区・学校等に求めた（Section1111 (b)）。具体的には、読解・言語、数学、科学に関する学力スタンダード及びこれらに基づく学力評価の設定を州に求め、これらに基づき、公立初等中等学校が適正年次進捗度（Adequate Yearly Progress、以下、AYP）を達成したかどうかを示すことを求めた<sup>4</sup>。さらに、NCLB法は、すべての児童生徒の学力向上に対するアカウンタビリティを2年間果たせなかった学校に対する学校改善<sup>5</sup>を規定した（Section 1116）。具体的な規定内容は表1の通りである。

表1 NCLB法における学校改善規定の内容

初年度	改善が必要であると特定された学校は、3か月以内に、保護者、学校のスタッフ、学区等、外部の専門家との協議の上、学校改善計画（School Plan）を策定し、実施しなければならない（Section1116 (b) (3)）。
2年度	学区等は①管轄する他の公立学校への転校の選択肢の提供、②補足的な教育サービスの提供、③技術支援の継続的提供を行わなければならない（Section1116 (b) (5)）。
3年度	学区等は「是正措置（corrective action）」を実施しなければならない。是正措置とは、学力不振や、人員配置、カリキュラム、その他の問題に対応し、サブグループの生徒が、州が定めた習熟レベルを満たす可能性を高めるための措置である。具体的には、上記の改善が必要と特定されてから1年たっても改善が見られない場合の対応に加えて、①教職員の入れ替え、②新しいカリキュラムの導入、③教職員の専門的能力の開発、④学校が有する経営権の縮小、⑤外部の専門家の助言、⑥授業日数等の増加、⑦学校内部組織の再構築から、少なくとも1つ実施しなければならない（Section1116 (b) (7)）。
4年度	学区等は次の「学校再編措置（restructuring）」を実施しなければならない。それは、①管轄する他の公立学校への転校の選択肢、②その学校に残ることを選択した児童・生徒に対する補足的な教育サービスの提供、③代替統治をするための計画作成（教職員・保護者も参加）・そのための必要な手配である（Section1116 (b) (8)）。
5年度	学区等は、各州法に基づき、以下の代替統治を実施しなければならない。それは、①対象の学校を公立チャータースクールとして再開させる、②AYPが未達成であることに関与している教職員（校長を含む）の全員または大半の交代、③効果が実証されている民間経営団体への対象学校運営委託、④州教育機関への対象学校の運営委託（州法で認められ、州が同意した場合）、⑤生徒の学力向上を図るための根本的な改革（教職員の配置や統治体制を大幅に変える等）の実施がある（Section1116 (b) (8)）。

出典：酒井<sup>6</sup>とNo Child Left Behind Act of 2001, Pub.L.107-110.をもとに筆者作成。

しかしながら、NCLB法は、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善に関して、いくつかの問題が指摘されている。例えば、吉良<sup>7</sup>や濱元<sup>8</sup>は、NCLB法における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善の問題として、テスト結果（学力評価）を重視した学校の状況や背景を考慮しない罰則を伴う措置の実施を挙げ、これが学校教育を歪めているとしている。吉良は、具体的な事例として、①テスト科目が政策的に重視され、それ以外の科目が軽視さ

れたこと、②テスト科目外の専任教師が解雇されたこと、③学校が制裁措置（学校改善）から逃れるために、学力の低い児童生徒のテスト受験を妨げ、中途退学に追い込んだこと等を挙げている。これらを踏まえると、NCLB法に基づく州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善は、①学力評価を重視した対象校の特定、②学校の状況等を考慮しない制裁措置の実施を導いたことに問題があったと言える。

こうした問題は、全米各州の教育長をメンバーとする州教育長協議会（Council of Chief State School Officer）においても同様の認識がなされ、州教育長協議会は「次世代の州アカウンタビリティ・システム（Next-Generation State Accountability System）」と題する提言を行っている<sup>9</sup>。

実際、オバマ氏は大統領選挙の政権公約の1つとしてNCLB法の改定を掲げ、大統領就任後は上記の問題等を踏まえてNCLB法の改定へ動き出した<sup>10</sup>。オバマ政権は、2010年3月にNCLB法の改定の原案である「ESEA再改定案（A Blueprint for Reform）」を、そして、2011年9月にはNCLB法の改定案を連邦議会に上程できなかったため「NCLB法責務遂行免除（NCLB Waiver）」政策を打ち出した。その後、2015年に「初等中等教育法」を改定したESSAを成立させている。

以上を踏まえれば、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策を踏まえ、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を明らかにし、その特徴から、ESSAがNCLB法の問題を改善するものになっているか考察する必要がある。

## (2) 先行研究の整理と残された課題

ここでは、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策とESSAの規定に関する先行研究を整理する。NCLB法の改定に向けた連邦教育政策に関する先行研究について確認していこう。まず、オバマ政権による連邦教育政策の全体像を整理し、その特徴と課題を明らかにした先行研究として篠原<sup>11</sup>がある。そして、オバマ政権の教育政策を個別に取り扱った先行研究として、北野<sup>12</sup>、小林<sup>13</sup>がある。彼らは、ESEA再改定案を整理し、NCLB法との差異や、オバマ政権による教育政策の方向性を分析している。

その他、NCLB法からESSAに至るまでの教育改革において、スタンダードと評価がどのように扱われてきたのか、またその変化が持つ意味を明らかにした矢野<sup>14</sup>や、ESEA再改定案等を整理した上で、「連邦主義」の問題を考察した長嶺<sup>15</sup>、ESSAの制定に関する議会の内容等を二大政党間の対立と妥協に焦点を当て、ESSAが制定された背景を明らかにした吉良<sup>16</sup>等がある。

次に、ESSAの規定に関する先行研究を見ていく。ESSA全体を整理した先行研究としてMeibaum<sup>17</sup>とAragonら<sup>18</sup>が挙げられる。前者はESSA全体の規定を簡略的に整理している。一方で、後者はESSAの要点を提示している。また、本研究の主題でもあるESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定を取り扱った先行研究もいくつかみられる。例えば、Darling-Hammondら<sup>19</sup>は、ESSAにおける指標や学校改善の対象校の特定、学校改善の規定を整理し、その上で、各州の事例から、ESSAという枠組みの中で州がどのような取組みを実施しているのかを整理している。また、Rileyら<sup>20</sup>は、ESSAの州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定から、州の役割を7つに整理し、それを踏まえ、州の活動実態を調査し、その課題を明らかにしている。

ESSAの規定のみを取り扱った先行研究以外に、NCLB法とESSAを比較した先行研究もある。例えば、岸本<sup>21</sup>は、NCLB法とESSAを比較し、連邦と州・学区の関係性を考察している。そして、NCLB法とESSAは双方ともアカウンタビリティを重視し、州や学区の学力向上を支援するもので

あるが、NCLB法において州や学区の政策に介入した連邦政府は、ESSAによって州や学区の政策から「やや引いた」と評価している。また、Black<sup>22</sup>は、ESSAの規定を整理し、それをNCLB法と比較することで、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善において、州と学区の裁量が拡大したとしている。ただし、この裁量拡大は、50州ごとに異なる制度構造を導き、公正性を担保できないと指摘している。その他、北野は、先行研究やメディア機関のWEBサイトにおいて言及されたNCLB法とESSAの要点を比較することで、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善の特徴を明らかにしている。そして、ESSAは、テストやその達成度、測定方法は州の自主性に任せ、学校改善に関しては州・学区の裁量を大幅に認めているとしている。

以上をまとめると、ESSAを対象とした先行研究では、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の中で、どのような取組みができるか、その実態が明らかにされてきた。一方、NCLB法とESSAを比較した先行研究は、共通して、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴として、州・学区の裁量拡大を挙げていた。

確かに、NCLB法とESSAの比較から、ESSAの特徴を明らかにし、それがNCLB法の問題を改善するものであるか考察することは可能である。しかし、先行研究は、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策を踏まえて、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を分析していない。言い換えれば、「NCLB法の改定に向けた連邦教育政策がどこまでNCLB法の問題を改善し、ESSAが新たにNCLB法の問題の何を改善したか」は明らかにされていない<sup>23</sup>。また、先行研究は、NCLB法とESSAの比較分析で必要となる規定のみを取り扱っているため、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の全体から、その特徴を分析していない。つまり、先行研究はESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を十分に明らかにしていない可能性があるため、ESSAがNCLB法の問題を改善したか考察する余地がある。

そこで、本研究ではまずNCLB法の改定に向けた連邦教育政策、特に、ESEA再改定案、NCLB法責務遂行免除政策において、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善がどのように扱われたか整理・考察する。その上で、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の全体を整理し、①学校改善の対象校の特定（以下、対象校の特定<sup>24</sup>）、②学校改善の内容からその特徴を明らかにする。その際、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策の内容を踏まえて分析する。最後に、本研究で明かにした特徴から、ESSAがNCLB法の問題を改善するものであるか考察する。

## 2 NCLB法の改定に向けた連邦教育政策の動向－州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善に着目して－

### (1) ESEA再改定案における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善

オバマ大統領は、大統領選挙時の政権公約の1つにNCLB法の改定を挙げた。そして、大統領に就任後、2010年3月に、NCLB法の改定案であるESEA再改定案<sup>25</sup>を発表した。

ESEA再改定案では、5つの政策の優先事項が挙げられている。そして、これらの優先事項に沿って改革方針が示されている。改革方針の中でも、「進学とキャリアの双方へ準備する児童生徒」では、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善について記されている。

ESEA再改定案は、まず、州に対して、学区<sup>26</sup>や学校がどのような進歩をしているか判断するデー

タシステムの構築を求めている。特に、英語（English language arts）と数学（mathematics）における児童生徒の学力達成度とその経年変化（growth）、科学（science）における学力達成度、歴史（history）などの他の学力達成度と経年変化（州が選択した場合）、ハイスクールの場合は、卒業率や大学入学率等のデータが求められている。また、これらのデータは、人種・民族、ジェンダー、障害の有無、英語学習者、家庭の経済状況ごとに収集することが求められている。

そして、ESEA再改定案は、進歩・成功している学区や学校に報酬を与え、成績が低い学区や学校には厳格な介入を施すシステムの構築を州に求めている。まず、どのように上記の学区・学校を特定するか確認していこう。ESEA再改定案は、まず「報酬を受ける州・学区・学校（Reward schools, districts and states）」の特定を求めている。それは、①成績目標を達成した州、学区、学校、②すべての児童生徒の成績が向上した州、学区、学校、③学力格差を是正した州、学区、学校、④成績不振校を立て直した州、学区が該当する。

一方で、ESEA再改定案は、「課題のある州・学区・学校（Challenge state, districts and school）」の特定も求めている。特に、州に対して次の「課題のある学校」の特定を求めている。それは①児童生徒の学力達成度<sup>27</sup>、児童生徒の経年変化、卒業率に基づき、各州における最も成績の悪い下位5％に含まれ、改善に向けて前進していない学校、②次の5％に含まれる（6～10％）学校（警告段階）、③重大かつ持続的な学力格差が解消されない学校である。

そして、ESEA再改定案は、3つに分類された「課題のある学校」に対して、異なる学校改善の実施を、州・学区に求めた。表2は、「課題のある学校」に対する学校改善の内容を記している。

表2 「課題のある学校」に対する学校改善の内容

「課題のある学校」	実施される学校改善の内容
①の学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>州と学区は、「4つの学校再建モデル（four school turnaround models）」の内、1つを実施する。</li> <li>「4つの学校再建モデル」 <ol style="list-style-type: none"> <li>変革モデル（Transformation model） →校長の交代、職員の強化、研究に基づく教育プログラムの実施、学習時間の延長、新しいガバナンスと柔軟性の導入。</li> <li>再建モデル（Turnaround model） →校長の交代、50％以下の学校職員の再雇用、研究に基づく教育プログラムの実施、学習時間の延長、新しいガバナンス構造の実施。</li> <li>再スタートモデル（Restart model） →効果的なチャーター事業者、チャーター運営団体、教育管理団体のもと、学校を転換・閉鎖し、再開する。</li> <li>学校閉鎖モデル（School closure model） →学校を閉鎖し、その学校に通っていた児童生徒を、学区内の他の成績の良い学校に入学させる。</li> </ol> </li> <li>「報酬を受ける学区」は、「4つの学校再建モデル」の範囲を超えて、研究に基づく別の介入（intervention）モデルを柔軟に導入することができる。</li> </ul>
②の学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>州と学区は、その学校の改善を支援するために、研究に基づき、地方が決定した戦略を実施する。</li> </ul>
③の学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>学区は、最も遅れている児童生徒を支援し、学力格差を解消するためのデータに基づく介入を実施する必要がある。</li> </ul>

※すべての「課題のある学校」に対して、学区は、学習時間の拡大、補助的な教育支援、公立学校の選択、児童生徒が成功を支援するための他の戦略を実施することができる。また、必要な支援を受けていない学校、校長、教員を持つ「課題のある学区」は、ガバナンスやスタッフの大幅な変更を実施できる。

出典：U.S. Department of Education<sup>28</sup>をもとに筆者作成。



ESEA再改定案における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善を「対象校の特定」と「学校改善の内容」から考察する。ESEA再改定案は「対象校の特定」に関して、学力達成度や卒業率に基づいて「課題のある学校」を特定することを州に求めている。この点は、NCLB法と同様である。

そして、ESEA再改定案は、「学校改善の内容」に関して基本的に州と学区が「課題のある学校」に対して学校改善を実施することを求めている。その内容としては、州と学区が研究やデータに基づき「課題のある学校」に介入する場合もあるが、成績が低い州内下位5%の学校に対しては、「4つの学校再建モデル」に基づく介入が求められている。「4つの学校再建モデル」は、学校改善の取組みとして、校長の交代や学校閉鎖、チャータースクールへの転換等、具体的な取組みを示している。これは、州と学区に選択肢はありつつも、「学校改善として何を実施するか」はESEA再改定案によって定められていることを意味する。この意味において、ESEA再改定案は、NCLB法とあまり変わらず、「学校の状況等を十分に考慮しない制裁措置の実施」というNCLB法の問題を改善したとは言い難い。

## (2) NCLB法責務遂行免除政策における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善

NCLB法の改定案を連邦議会に上程できない中、2011年9月に、オバマ政権は連邦議会において、NCLB法における責務遂行の免除を認めた。ただし、免除を受ける州は、連邦教育省が定めた一定の条件に沿った申請書を提出しなければならない。この条件は、2011年11月に発行された「ESEA Flexibility<sup>29)</sup>」に記載されている。特に、条件の1つである「州が開発した段階的な表彰・アカウンタビリティ・支援 (State-Developed Differentiated Recognition, Accountability, and Support)」では、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善について記されている。そこで、本節では、「州が開発した段階的な表彰・アカウンタビリティ・支援」において、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善がどのように扱われたのか整理・考察する。

この条件では、まず、州アカウンタビリティ・システムにおいて、全児童生徒・サブグループごとの読解・言語 (reading / language arts)、数学 (mathematics) の成績、それらに基づく学校の長期的な成績と経年変化、卒業率に注目しなければならないとしている。また、州は上記の教科以外の教科の成績も調査することができるとしている。そして、これらに基づき、サブグループ間の学力格差是正のための学校改善 (介入や支援) を実施しなければならないとしている。

そして、「州が開発した段階的な表彰・アカウンタビリティ・支援」は、州に対して、最も成績の良い「表彰を受ける学校 (reward school)」を特定し、その学校に対して表彰を与えることを求めている。その一方で、「(学校改善の対象としての) 優先校 (priority school)」や「(学校改善の対象としての) 重点校 (focus school)」の特定も求めている。「優先校」や「重点校」として特定される条件は表3に示す通りである。そして、「優先校」や「重点校」に対する学校改善の内容は表4に示す通りである。

表3 「優先校」と「重点校」と特定される条件

「優先校」	入手可能なデータに基づき、州内で最も成績の悪い学校（最低でも州内の5%） 1 州全体の学力評価 <sup>30</sup> における全児童生徒の達成度に基づき、州内下位5%に含まれる学校 2 数年間、卒業率が60%未満であるハイスクール 3 SIGプログラム <sup>31</sup> のTier I・IIの対象であり、SIG補助金を使った学校介入モデルが実施されている学校
「重点校」	入手可能なデータに基づき、州内の学力格差の原因となる学校（最低でも州内の10%） 1 成績が最も高いサブグループ <sup>32</sup> と最も低いサブグループの校内格差が最も大きい学校（ハイスクールにおいては卒業率も含まれる） 2 学力達成度が低いサブグループを持つ学校、または卒業率が低いサブグループを持つハイスクール 州は、「優先校」ではない、数年間卒業率が60%未満であるハイスクールを「重点校」としなければならない。

※州は、「優先校」や「重点校」ではなくなる基準を作成しなければならない。

出典：U.S. Department of Education<sup>33</sup>をもとに筆者作成。

表4 「優先校」や「重点校」に対する学校改善の内容

学校改善の対象校	実施される学校改善の内容
「優先校」	<p>学区等は、3年間「学校再建（Turnaround）の指針」に沿った有意義な介入を実施し、州はそれを保証する。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>「学校再建の指針」</li> </ul> <p>家庭や地域の意見を取り入れて、以下の指針を選択する。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>強力な指導力の提供             <ol style="list-style-type: none"> <li>現校長のパフォーマンスを見直す。</li> <li>現校長の交代、または、現校長が学力向上の実績を持ち、学校再建を指導する能力を有することを州に証明する。</li> <li>校長に対して、スケジュール、職員、カリキュラム、予算などの面で、運営上の柔軟性を与える。</li> </ol> </li> <li>教員が効果的であり、指導を向上することができることの保証             <ol style="list-style-type: none"> <li>全教員の資質を見直し、学校再建を成功させる能力を有し、成果をあげている教員のみを確保する。</li> <li>成果をあげることができない教員の移動を防ぐ。</li> <li>教員評価と支援制度に基づき、教員と児童生徒のニーズに即した職務に組み込まれた継続的な専門能力開発を提供する。</li> </ol> </li> <li>児童生徒の学習と教員のコラボレーションのための時間を増やすために、学校の1日、1週間、1年を再設計する。</li> <li>児童生徒のニーズに基づいて学校の指導プログラムを強化し、指導プログラムが、研究に基づいた、厳格で、州の学習内容基準に沿ったものであることを保証する。</li> <li>データ活用に関する共同作業の時間を設ける等、指導の情報化と継続的改善のためにデータを活用する。</li> <li>学校安全と規律を向上させる学校環境を確立し、児童生徒の社会的情緒的そして健康的ニーズ等、児童生徒の学力成績に影響を与える非学力的要因に取り組む。</li> <li>家族や地域が参加するための継続的な仕組みを提供する。</li> </ol> <p>※州は、州全体の学校再建戦略の一環として、「学校再建の指針」に沿った介入を実施できる。この介入では、州が学校を買収したり、学校の運営管理を他の学区や管理組織などに移したりすることができる。</p>
「重点校」	<p>学区等は、児童生徒と学校のアカデミックなニーズに基づき、個別指導や公立学校選択等の介入を実施する。</p>

※州は、「優先校」と「重点校」に対する学区等の介入の実施に関して、適宜、監視と技術支援を実施しなければならない。

出典：U.S. Department of Education<sup>34</sup>をもとに筆者作成。

NCLB法責務遂行免除政策（「ESEA Flexibility」）における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善を「対象校の特定」と「学校改善の内容」の観点から考察する。NCLB法責務遂行免除政策は、「対象校の特定」に関して、学力評価や卒業率に基づき、学校改善の対象校を特定することを求めている。この点は、NCLB法やESEA再改定案と同様であると言えよう。

そして、NCLB法責務遂行免除政策は、「学校改善の内容」に関して、学区等が中心になって、「優先校」や「重点校」に学校改善を実施することを求めている。具体的には、「学校再建の指針」に基づく介入や、個別指導や公立学校選択等の児童生徒や学校のニーズに基づいた介入を挙げている。これらの介入は、「学校再建の指針」や「児童生徒や学校のニーズ」に沿う形で州や学区等により実施される。すなわち、NCLB法責務遂行免除政策は、「学校改善の内容」に関して、具体的な取組みを規定せず、一定の条件下で州・学区等が学校改善を実施することを求めている。この意味において、NCLB法責務遂行免除政策における学校改善は、NCLB法やESEA再改定案より学校の状況等を考慮できるものになっている。しかし、NCLB法責務遂行免除政策は「学校改善として何を実施するか」について完全に州や学区等に委ねていないため、学校の状況等を十分に考慮できるとは言い難い。

以上、ESEA再改定案とNCLB法責務遂行免除政策における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善を整理・考察してきた。両政策は、NCLB法と同様に、「対象校の特定」に関して、学力達成度（学力評価）や卒業率に基づくことを求めていた。一方、「学校改善の内容」に関して、ESEA再改定案は、学校改善としての具体的な取組みを定め、NCLB法責務遂行免除政策は、具体的な取組みを定めず、学校改善の指針を示していた。つまり、ESEA再改定案からNCLB法責務遂行免除政策にかけて、「学校改善の内容」に関する州・学区の裁量が拡大していると評価できよう。ただし、両政策が、「対象校の特定」において学力達成度（学力評価）を重視し、そして「学校改善の内容」において連邦が一定の条件を設定していることを踏まえれば、両政策がNCLB法の問題を改善したとは言い難い。

ESSAは、上記政策を通して制定されるわけだが、制定されるにあたって何を求められたのだろうか。この点について、吉良<sup>35</sup>はESEA（NCLB法）再改定過程（2015年第114議会）に着目している。吉良は、上下両院の多数党であった共和党が、NCLB法責務遂行免除政策自体が連邦政府の権限を強めるものであったことを背景に、ESEA再改定過程において、「連邦政府による罰則を伴う厳しいアカウンタビリティ・システムの撤廃と権限の州政府への委譲」、そして「連邦教育長官の権限の抑制」を求めたとしている。そして、上記を踏まえESSAは連邦政府の権限を抑制する形で制定されたとしている。

こうした背景を持つESSAは、州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善に関して、どのような規定を設けているのだろうか。次章では、まず、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の全体を整理する。その上で、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策を踏まえながら、「対象校の特定」と「学校改善の内容」を観点に、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を明らかにしていく。

### 3 ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定分析

#### (1) ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の整理

2015年、オバマ政権によって、ESSAが成立した。ESSAはタイトルIからタイトルIXの9項目で構成される連邦教育法である。州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善については、タイトルIパートAの中のセクション1111『州計画（State Plan）』で規定されている。ここでは、主に、学力スタンダード、学力評価、州アカウンタビリティ・システム、学校改善について規定されている。本節では、これらの規定<sup>36</sup>を整理していく。

まず、学校改善の対象校を特定するために必要な『学力スタンダード（Challenging State Academic Standards: Section 1111 (b) (1)）』『（児童生徒の）学力評価（Academic Assessments: Section 1111 (b)(2)）』『（学校教育の成果を評価する）指標（Indicators: Section 1111 (c) (4) (B)）』の規定を見ていこう。図1はこれらの規定の関係性を図式化したものである。

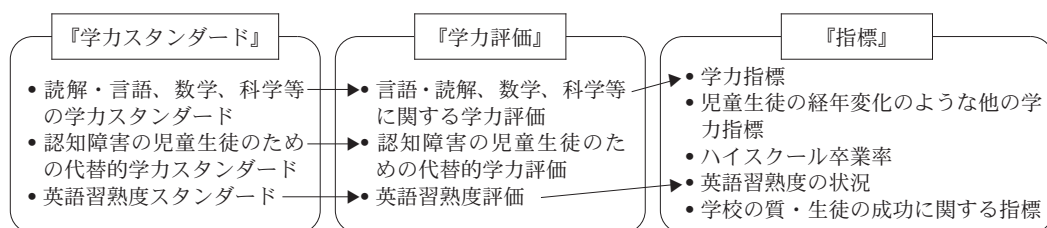


図1 『学力スタンダード』『学力評価』『指標』の関係性

出典：Every Student Succeeds Act (ESSA), Pub. L.114-95.をもとに筆者作成。

ESSAは、図1のように、州に対して、州内の公立学校に通うすべての児童・生徒に適用される読解・言語、数学、科学等の学力スタンダード（州が独自に他の教科のスタンダードを設定することは可能）、認知障害の児童生徒のための代替的学力スタンダード、英語習熟度スタンダード<sup>37</sup>を設定することを求めている（図1の左端）。また、ESSAは、州に対して、これらのスタンダードに沿った読解・言語、数学、科学等に関する学力評価<sup>38</sup>、認知障害の児童生徒のための代替的学力評価<sup>39</sup>と英語習熟度評価<sup>40</sup>を設定することを求めている（図1の真ん中）。

そして、ESSAは、学校教育の成果を評価する『指標』として、学力指標、児童生徒の経年変化（student growth）のような他の学力指標（小学校・中学校対象）、ハイスクール卒業率、英語習熟度の状況、学校の質・生徒の成功に関する指標<sup>41</sup>を規定している（図1の右端）。これらの指標の一部は、図1のように、『学力評価』に基づくことが規定されている<sup>42</sup>。また、これらの指標で評価された成績について、州はサブグループ<sup>43</sup>の児童生徒ごとに報告しなければならない。

ESSAは、これらを通して得たデータをもとに学校改善の対象校を特定し、学校改善を実施することを州・学区等・学校に求めている。表5は、学校改善の対象校となる条件を整理したものである。表6は、ESSAにおける学校改善の内容を整理したものである。

表5 学校改善の対象校となる条件

<b>I. 『有意義な学校の差別化』</b> <b>指標に基づき、サブグループの児童生徒が成績不振である学校</b>	以下の指標を用いる。 A) 学力指標
<b>II. 『学校の特定』</b>	B) 児童生徒の経年変化のような他の学力指標
①タイトルⅠの資金を受け取っている成績が低い下位5%の学校	C) ハイスクール卒業率
②3分の1の生徒が卒業できていない公立ハイスクール	D) 英語習熟度の状況
③『追加的特定支援 <sup>(1)</sup> 』に基づき資源の不平等に対処し、『学校と学区等を改善するための継続的支援 <sup>(2)</sup> 』に基づく支援を受けたが、州が設定した終了基準を期間内に満たすことができなかった学校	E) 学校の質・生徒の成功に関する指標
	※ABCDの指標を重点的に使用する。
<b>III. 『包括的支援と改善<sup>(3)</sup>』を受けても、期間内に終了基準を満たすことができなかった学校</b>	

- (1) 『追加的特定支援』は、対象校が『重点的な支援と改善』に基づく計画を策定・実施する中で、『学校の特定』の①の学校に該当することが明らかになった場合、資源の不平等に対処しなければならないことを規定している。詳しくは表6参照。
- (2) 『学校と学区等を改善するための継続的支援』は、III.の学校に対する学校改善や州の役割を規定している。詳しくは表6参照。
- (3) 『包括的支援と改善』は、『学校の特定』で特定された学校に対して学区等が実施する学校改善を規定している。詳しくは表6参照。

出典：Every Student Succeeds Act (ESSA), Pub. L.114-95.をもとに筆者作成。

表6 ESSAにおける学校改善の内容

<b>『重点的な支援と改善』</b> ・対象学校は、校長、その他の指導者、教職員、保護者との協働の下、『重点的な支援・改善』の計画を策定・実施する。 ・対象校が、上記の計画を策定・実施する中で、II. 『学校の特定』の①の学校（表5参照）に該当することが判明した場合、学校改善を通して、資源の不平等を特定し対処する（『追加的特定支援』）。
<b>『包括的支援と改善』</b> ・対象学区等は、校長、学校の指導者、教師、保護者との連携の下、『包括的支援と改善』の計画を策定・実施する。 ・当該学校に所属している児童生徒に対して、学区等は転校の選択権を与えることができる。 ・州の権限として、3分の1の生徒が卒業できていないことに加え、復学した生徒や卒業に必要な単位を取得できる見込みがない生徒が多く在籍しているハイスクールに対して、証拠に基づく学校改善を実施する。
<b>『学校と学区等のための継続的支援』</b> ・州が『包括的支援と改善』の終了基準を設定し、その基準を満たすことができない学校に対して、厳しい介入措置を実施する。 ・州は『追加的特定支援』に基づき資源の不平等に対処した学校についての終了基準を設定し、ここで規定される支援を受けながらも、終了基準を期間内に満たすことができなかった学校を『包括的支援と改善』の対象にしなければならない。 ・州は学区等に対して、資金配分の見直し、資金・技術支援、追加の改善、代替戦略を提供する。

出典：Every Student Succeeds Act (ESSA), Pub. L.114-95.をもとに筆者作成。

表5のように、ESSAは、3段階で学校改善の対象校を特定するよう規定し、表6のように、それぞれの学校に対して別々の学校改善を規定している。表5のI. 『有意義な学校の差別化 (Annual Meaningful Differentiation: Section 1111 (c) (4) (C))』は、基本的に、ESSAで規定されている『指標』に基づき、サブグループの児童生徒が成績不振である学校を、学校改善の対象校として特定しなければならないとしている。ただし、『指標』の使用に関して、規定されているすべての『指標』に基づくとはされつつも、学校の質・生徒の成功に関する指標以外の指標を重点的に用いなければならないとしている (Section 1111 (c) (4) (C) (ii) (II))。



ESSAは、Ⅰ.『有意義な学校の差別化』で学校改善の対象となった学校に対して、『重点的な支援と改善 (Targeted Support and Improvement: Section 1111 (d)(2))』を規定している。この規定において、対象校は、校長、その他のスクールリーダー、教職員、保護者と協働の下、学校改善の計画を策定・実施しなければならないとされている。また、対象校が、『重点的な支援と改善』に基づく学校改善の計画を策定・実施する中で、Ⅱ.『学校の特定 (Identification of Schools: Section 1111 (c)(4)(D))』の①の学校に該当することが判明した場合、学校改善を通して資源の不平等に対処<sup>44</sup>しなければならないとしている (『追加的特定支援 (Additional Targeted Support: Section 1111 (d)(2)(C))』)。

表5のⅡ.『学校の特定』は、Ⅰ.『有意義な学校の差別化』に基づき、州が独自の方法で以下の学校を特定しなければならないとしている。それは、①タイトルⅠの資金を受け取っている成績が低い下位5%の学校、②3分の1の生徒が卒業していない公立ハイスクール、③『追加的特定支援』に基づき資源の不平等に対処し、『学校と学区等を改善するための継続的支援』に基づく支援を受けたが、州が設定した終了基準を期間内に満たすことができなかった学校である。

これらの学校に対して、ESSAは、『包括的支援と改善 (Comprehensive Support and Improvement: Section 1111 (d)(1))』を規定している。この規定において、対象校を管轄する学区等は、校長、その他のスクールリーダー、教職員、保護者と協働の下、学校改善の計画を策定・実施しなければならないとされている。さらに、ここでは、当該学校に所属している児童生徒に対して、学区等は転校の選択権を与えることができるとしている。また、州の権限として、3分の1の生徒が卒業できていないことに加え、復学した生徒や卒業に必要な単位を取得できる見込みがない生徒が多く在籍しているハイスクールに対して、証拠に基づく学校改善を実施することができるとしている。

表5のⅢ.ように、ESSAは、『包括的支援と改善』を受けても、期間内に終了基準を満たすことができなかった学校を学校改善の対象にすると規定している。こうした学校に対して、ESSAは、州が『包括的支援と改善』の終了基準を設定し、その基準を期間内に満たすことができなかった学校に対して、厳しい介入を実施しなければならないとしている (『学校と学区等を改善するための継続的支援 (Continued Support for School and Local Educational Agency Improvement: Section 1111 (d)(3))』)。

『学校と学区等を改善するための継続的支援』では、その他の州の役割も規定されている。それは、①『追加的特定支援』に基づき資源の不平等に対処した学校についての終了基準を設定し、ここで規定される支援<sup>45</sup>を受けながらも、終了基準を期間内に満たすことができなかった学校を『包括的支援と改善』の対象にしなければならないこと、②『重点的な支援と改善』と『包括的支援と改善』の対象校を相当数管轄する学区等において、学校改善を支援するための資源配分を定期的に見直さなければならないこと、③『重点的な支援と改善』と『包括的支援と改善』に基づく学校改善計画の対象となっている学校を相当数抱える学区等に対して資金・技術支援を提供しなければならないこと、④『重点的な支援と改善』に基づく計画を実施している学校と『包括的支援と改善』の対象校であり州が設定した終了基準を満たすことができなかった学校を相当数管轄する学区等に対して、追加の改善を実施できること、⑤州法に基づき、『包括的支援と改善』の対象校を支援するために、学区等が利用できる証拠に基づく代替的戦略を策定できることである。図2は、学校改善の対象校とESSAにおける学校改善規定の関係を整理したものである。

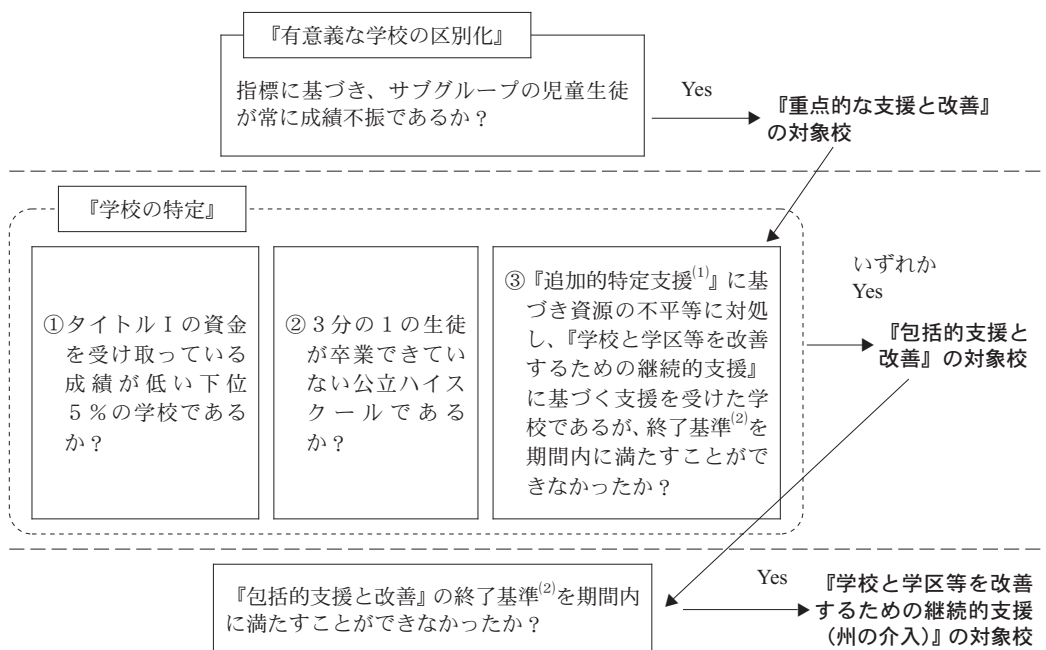


図2 学校改善の対象校とESSAにおける学校改善規定の関係

- (1) 文中にも記したが、『追加的特定支援』は、対象校が『重点的な支援と改善』に基づく計画を実施する中で、『学校の特定』の①の学校に該当することが判明した場合、学校改善を実施する中で資源の不公平に対処しなければならないことを規定している。
- (2) 各終了基準は『学校と学区等の改善のための継続的支援』に基づき、州が作成する。

出典：Every Student Succeed Act (ESSA), Pub.L.114-95.をもとに筆者作成。

## (2) ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴分析

### －「対象校の特定」と「学校改善の内容」に着目して－

前節では、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定を整理してきた。本節では、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策を踏まえ、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を「対象校の特定」と「学校改善の内容」を観点に明らかにする。

まず、「対象校の特定」から考察する。上述のように、ESSAでは、学校教育の成果を様々な『指標』に基づき評価し、その結果から、学校改善の対象校を特定することを規定している。特に、州の裁量で設定することができる学校の質・生徒の成功に関する指標を設けている点は、NCLB法、及びNCLB法の改定に向けた連邦教育政策とは大きく異なり、「対象校の特定」におけるESSAの特徴と言えよう。ただし、州は、図3のように、『指標』の中でも、州の裁量で設定できる学校の質・生徒の成功に関する指標以外を重点的に対象校の特定に使用しなければならない。つまり、「対象校の特定」における州の裁量拡大は、『学力評価』に基づく指標や卒業率等を重点的に対象校の特定に使用しなければならないという条件下の裁量拡大であることが分かる。

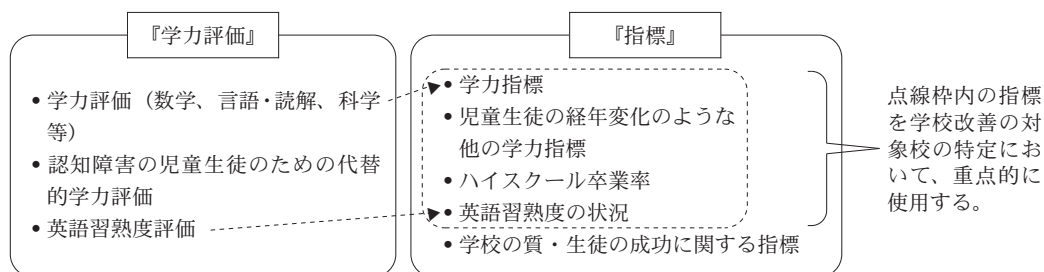


図3 『学力評価』と『指標』と対象校の特定の関係性

出典：Every Student Succeeds Act (ESSA), Pub. L.114-95.をもとに筆者作成。

次に、「学校改善の内容」から考察する。表5・6のように、ESSAにおける学校改善規定は、『有意義な学校の差別化』と『学校の特定』等で特定された学校に対して、別々の学校改善を規定し、州・学区等・学校の役割を明確化している。例えば、ESSAにおける学校改善規定において、州は支援や最終的な介入をする役割を担っており、学区等や学校は実際に学校改善計画を策定・実施する役割を担っている。その一方で、ESSAは表6のように、学校改善としての具体的な取組み及びその指針を規定していない。この点は、ESEA再改定案やNCLB法責務遂行免除政策と異なるため、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴と言えよう。

#### 4 おわりに

以上、NCLB法の改定に向けた連邦教育政策を踏まえ、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を「対象校の特定」と「学校改善の内容」の観点から明らかにしてきた。本研究で明らかにした特徴は、NCLB法とESSAの比較分析では見えてこない点である。そして、これらの特徴は、ESSAがNCLB法の問題を法規定上改善したか考察する際に重要となる。

ESSAは、「対象校の特定」に関して、様々な指標の設定を州に求め、その指標に基づき学校改善の対象校を特定することを求めている。しかし、ESSAは『学力評価』や卒業率等に基づく指標を重点的に対象校の特定に使用しなければならないという条件も残している。したがって、「学力評価を重視した罰則を伴う措置により、学校教育を歪ませた」という問題は引き続き残る可能性がある。ただし、ESSAにおける学校改善規定は、上述のように、NCLB法のような学校改善としての制裁措置を基本的に規定していない。したがって、学力評価等を重視した学校改善の対象校の特定を実施したとしても、吉良が指摘するような問題（例えば、テスト科目以外の科目の軽視、及びその教員の解雇等）が起きるとは限らないと推察される。

また、ESSAは「学校改善の内容」に関して、学校改善の具体的な取組み及びその指針について規定せず、州・学区・学校の裁量を認めているという特徴を有する。これを踏まえれば、州・学区等・学校は、NCLB法やNCLB法の改定に向けた連邦教育政策時より、学校の状況等を考慮した学校改善を実施することができる。この意味において、ESSAは、「学校の状況等を考慮しない制裁措置の実施」というNCLB法の問題を法規上、より改善したと言える。

以上、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定が、NCLB法の問題を改善するか考察してきた。最後に、ESSAに基づき州がどのようなアカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善を制度化しているか、カリフォルニア州を事例に確認していく<sup>46</sup>。

カリフォルニア州は、『指標』に基づき、様々な指標を設定している。そして、それらに基づく成果から、学校改善の対象校を特定している。その際、学校の質・生徒の成功に関する指標に基づく指標も、他の指標と同様に、学校改善の対象校の特定に使用している。

また、カリフォルニア州は、『包括的支援と改善』に基づく学校改善計画を、「Local Control Accountability Plan：以下、LCAP」に組み込んでいる。LCAPには、教育目標、そのための活動等が含まれており、学区が、学校関係者との議論や「州の優先領域<sup>47</sup>」を踏まえながら作成・実施する。つまり、LCAPにおいて、学区は「州の優先領域」と学校関係者の意見を考慮しながら、「何のために何を実施するか」を決めることができる。

以上を踏まえると、本研究で明かにしたESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴と、カリフォルニア州の事例は若干の相違がある。例えば、ESSAが、学校改善の対象校の特定に関して、『学力評価』や卒業率等に基づく指標を重点的に使用することを規定している一方で、カリフォルニア州は、学校改善の対象校の特定において、学校の質・生徒の成功に関する指標に基づく指標を他の指標と同様に用いていることが挙げられる。

つまり、本研究で明かにした特徴はあくまで法規定上の特徴であり、その制度実態を踏まえたものではない。言い換えれば、ESSAにおける州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定に基づき、各州がどのような制度を構築しているか明らかにする必要がある。この点については今後の研究課題とする。

#### 【付記】

本稿は、JST科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業JPMJFS2129の支援を受けたものです。

#### 注および引用文献

- 1 以下、ESEA再改定案、NCLB法責務遂行免除政策を「NCLB法の改定に向けた連邦教育政策」とする。
- 2 Every Student Succeeds Act, Pub.L.114-110.
- 3 No Child Left Behind Act of 2001, Pub.L.107-110.
- 4 AYPは、基本的には、学力評価に基づくものである。しかし、州は、学校改善（是正措置や学校再編措置）が必要な学校を追加で特定するために、ハイスクール卒業率等の指標も使用することができる。
- 5 北野は、NCLB法における学校改善が制裁的な意味を持つことから「制裁措置」としている（北野秋男（2017）「オバマ政権の教育改革－RTTT政策からESSA法まで－」『国際教育』23巻、1－16頁）。

- 6 酒井研作 (2006) 「米国における教育アカウンタビリティ・システム構築の動向ー「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法」を中心にー」『広島大学大学院教育学研究科紀要』第三部、第55号、77－82頁。
- 7 吉良直 (2009) 「どの子も置き去りにしない (NCLB) 法に関する研究ー米国連邦教育法の制定背景と特殊性に着目してー」『教育総合研究』第2号、55－71頁。
- 8 濱元伸彦 (2010) 「オバマ政権はNCLB法をどのように変えようとしているかー米国の学校アカウンタビリティ・システムの改革動向ー」『日本教育政策学会年報』第17巻、152頁。
- 9 「次世代の州アカウンタビリティ・システム」については以下の資料・論文を参照した。
  - Council of Chief State School Officers (2011) “*Roadmap For Next-Generation State Accountability Systems*”.
  - Center for American Progress and Council of Chief State School Officers (2014) “*Next-Generation Accountability Systems An Overview of Current State Policies and Practices*”.
  - 照屋翔太 (2015) 「アメリカにおける「学区を基盤にした学校改善」の考え方と実践ー学区事務局のリーダーシップに着目してー」『学校経営研究』40巻、48－69頁。
- 10 濱元 (2010) は、当時の連邦教育長官のダンカン氏が提起したNCLB法の改定案において、州アカウンタビリティ・システムと学校改善の改革の方向性が示されたと述べている。
- 11 篠原岳司 (2012) 「「頂点への競争」の展開ーブッシュ政権の遺産とオバマ政権の教育政策ー」北野秋男、吉良直、大桃敏行編『アメリカ教育改革の最前線ー頂点への競争ー』学術出版会、53－68頁。
- 12 北野秋男 (2017) 「オバマ政権の教育改革ーRTTT政策からESSA法までー」『国際教育』23巻、2017年、1－16頁。
- 13 小林宏美 (2013) 「2000年以降のアメリカ合衆国の教育改革ーオバマ政権のNCLB法改革案に着目してー」『文京学院大学人間学部研究紀要』第14巻、203－213頁。
- 14 矢野裕俊 (2018) 「NCLB法以後の米国における州スタンダードとアセスメントをめぐる推移とその問題点」『アメリカ教育研究』第28巻、19－28頁。
- 15 長嶺宏作 (2015) 「オバマ政権下における「初等中等教育法 (ESSA) の再改正過程ー連邦主義の特質ー」『国際関係学部研究年報』第36集、1－11頁。
- 16 吉良直 (2018) 「米国初等中等教育法の最新の再改正法 (ESSA) の制定背景ー連邦政府の権限拡大をめぐる二大政党間の対立と妥協ー」『比較教育学研究』第56号、91－112頁。
- 17 Meibaum, Debra L. (2016) “*An Overview of the Every Student Succeed Act*”, American Institutes for Research.
- 18 Aragon, S., Griffith, M., Wixom, Micah A., Woods, J. and Workman, E. (2016) “*ESSA: Quick Guide: on top Issues*”, the Education Commission of the States.
- 19 Darling-Hammond, L., Bae, S., Cook-Harvey, Channa M., Lam, L., Mercer, C., Podolsky, A., and Stosich, Elizabeth L. (2016) “*Pathway to New Accountability Through the Every Student Succeeds Act*”, Standard Center for Opportunity Policy in Education.
- 20 Riley, Derek L., Meredith, J., and Butler, Alisha N. (2019) “*State Responsibilities and Opportunities for school Improvement under the Every Student Succeeds Act*”, the Council of Chief State School Officers.



- 21 岸本睦久 (2018)「州や学区の学力向上策を支援する連邦法としてのESSAの特徴」『アメリカ教育研究』28巻、29－36頁。
- 22 Black Derek W. (2017) “Abandoning the Federal Role in Education: The Every Student Succeeds Act”, *California Law Review* Vol.105, No5, pp.1309-1374.
- 23 北野は、ESEA再改定案を踏まえながら、ESSAとNCLB法を比較し、ESSAの特徴を分析している。しかし、北野はNCLB法責務遂行免除政策を踏まえていない。また、北野は、ESSAの要点をまとめた先行研究やメディア機関のwebサイトを用いて分析しており、この意味でESSAの規定分析とは言い難い。
- 24 以下、「学校改善の対象校の特定」の場合は、「対象校の特定」と省略する。一方、“学校改善の対象校を特定する”等の文においては、そのまま表記する。
- 25 U.S. Department of Education (2010) “*A Blueprint for Reform The reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*”, Washington, D.C.
- 26 原文に沿って、ESEA再改定案は学区 (district)、NCLB法責務遂行免除政策・ESSAは学区等 (Local Educational Agency) と表記する。
- 27 ESEA再改定案では、「課題のある学校」の特定において、学力達成度が基準の1つとなっているが、学力達成度の具体については記述されていない。しかしながら、ESEA再改定案では、学力達成度を測定するためのスタンダードやそれに基づく学力評価について記している。スタンダードについては、児童生徒が進学とキャリア（就職）に対応することができるような英語 (English language arts) と数学 (mathematics) のスタンダードの設定を州に求めている。さらに、科学や歴史等のスタンダードも設定することができるとしている。その他、英語学習者のための州全体の英語習熟度スタンダードの開発も州に求めている。一方、学力評価については、スタンダードに基づく学力評価の開発・実施を州に求めている。この学力評価は、児童生徒の経年変化も含めるとしている。また、州アカウンタビリティ・システムにおいて求められているデータについては文中に記した通りである (U.S. Department of Education (2010) “*A Blueprint for Reform The reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*”, Washington, D.C., p.8.)。
- 28 U.S. Department of Education (2010) “*A Blueprint for Reform The reauthorization of the Elementary and Secondary Education Act*”, Washington, D.C., pp.7-12.
- 29 U.S. Department of Education (2012) “*ESEA Flexibility*”.
- 30 ここでいう学力評価は、上述した読解・言語、数学等の評価が該当する。
- 31 SIG (School Improvement Grants) プログラムは、州が学校改善に関する補助金を学区等に提供できるよう、連邦教育長官が、各州に対して補助金を提供するプログラムである。これは、NCLB法 Section 1003 (g)に規定されている。
- 32 ここにおけるサブグループは、NCLB法 Section 1111 (b) (2) (C) (v) (II) で規定されている、経済的に不利な児童生徒、人種・民族の児童生徒、障害を持つ児童生徒、英語習熟度に限界のある児童生徒が該当する。
- 33 U.S. Department of Education (2012) “*ESEA Flexibility - Principles for Improving Student Academic Achievement and Increasing the Quality of instruction-*” pp.1-2, pp.5-7.

- 34 同上。
- 35 吉良直（2018）「米国初等中等教育法の最新の再改正法（ESSA）の制定背景－連邦政府の権限拡大をめぐる二大政党間の対立と妥協－」『比較教育学研究』第56号、91－112頁。
- 36 ここでは、ESSAの規定を『』で括る。
- 37 このスタンダードは、①「話す・聞く・読む・書く」の4領域からなること、②英語学習者の英語習熟度に対応すること、③学力スタンダードに沿うことが求められている。
- 38 読解・言語、数学の評価は、3年生から8年生までは毎年実施する。そして、9年生から12年生までの間に1回実施する。科学の評価に関しては、3年生から5年生、6年生から9年生、10年生から12年生の間に、各1回実施するとされている。その他の教科については、州の裁量で評価するとされている。
- 39 この評価は、「認知障害の児童生徒のための代替的学力スタンダード」に基づくものとされている。
- 40 この評価は、「英語習熟度スタンダード」に沿い、英語学習者の年次英語習熟度を評価する。
- 41 例えば、児童生徒の取り組み、教職員の取り組み、上級コースワークの受講数と修了数、中等後教育への準備、学校環境・安全が挙げられており、州の裁量で設定することができる。
- 42 学力指標は、読解・言語、数学、科学等に関する学力評価に基づき、英語習熟度の状況は英語習熟度評価に基づく。
- 43 サブグループとは、経済的に恵まれない児童生徒、主要な人種・民族グループの児童生徒、障害がある児童生徒、英語学習者が該当する（Section 1111 (c) (2)）。
- 44 学区等や学校レベルの予算編成の見直し等が実施される。
- 45 ここでいう支援は、『学校と学区等を改善するための継続的支援』に基づく支援のことを指し、文中に示した州の役割②から⑤を指す。
- 46 California Department of Education（2019）“2019 California School Dashboard Technical Guide: FINAL VERSION 2019-20 School Year”.を参考に整理する。
- 47 カリフォルニア州は、「州の優先領域」として、①基本サービス、②州基準の実施。③保護者への関与、④児童生徒の成績、⑤児童生徒への関与、⑥学校風土、⑦科目へのアクセス、⑧児童生徒の成果、⑨退学した若者、⑩青少年の育成を挙げている。



《研究論文》

# モンゴル国における教員評価制度の変容と現状

— 「2022年試行」・「2022年決定」の分析を中心に —

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 Changing and Present Situation of Teacher Evaluation System in Mongolia  
— The analyze of “The Trial Program of 2022” and “The Decision of 2022” —

**Kazuhiro 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 status of the teacher evaluation system through the latest teacher evaluation regulations, to make clear differences between previous decisions, and to consider the characteristics, significances, and problems of the decision of 2022.

The shift of Teacher evaluation system in Mongolia to date can be summarized as follows; 1) the decision of 2007: establishment of a basic framework on teacher's duties, 2) the decision of 2009: newly positioned the additional work, 3) the decision of 2013: emphasize of elf-evaluation by a teacher and weakened involvement of managers, 4) the decision of 2022.

Before declaring the decision of 2022, some specific schools were experimental based on the trial program of 2022 which made by the minister of education and science. The trial program of 2022 was an approach on the condition that full-scale implementation of the teacher evaluation system based on the decision of 2022. As a result of analysis common and difference point between the trial program of 2022 and the decision of 2022, the following points can be made the significance of the decision of 2022.

Firstly, the decision of 2022 stipulated that the primary objective of teacher evaluation system is professional development and enhancement in the quality of teachers. Treatment of teachers by evaluation is positioned as result outcomes, so it is not the purpose. This is highly commendable as a philosophy of teacher evaluation system. Secondly, teacher evaluation system covers not only public schools but also private schools. This shows the central government's active involvement in the professional development of teachers.

On the other hand, the decision of 2022 has some problems. Evaluation standards and criteria for calculating evaluation scores are clearly stated in the trial program of 2022, but there are not clearly stated in the decision of 2022. There are concerned about variance of evaluation contents. In addition, the bonuses based on evaluation results are determined by relative rating within the population. This point should be doubted the relevancy from viewpoint of professional development of teachers.

## 1 研究の目的と意義

本稿は、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）科学大臣の発出した最新明文化規程（以下、「2022年決定」）上にみる同国教員評価制度の現状、さらには当該制度に関する従来規程内容との異同を解明するとともに、「2022年決定」の内包する意義及び課題を考察することを主たる目的としている。なお、本稿と関連して、「同国教員評価制度の成立と展開～2007年決定から2013年決定まで～」については、本学会研究紀要第44号において既に報告済みであり、本稿はその続報に当たる。

今日的な教員評価制度に関連する先行研究として、前述の拙稿（本学会紀要第44号掲載論文）以外に、ポロルマ・トルバトの複数の論稿<sup>1</sup>が挙げられる。ポロルマ・トルバトの論稿の中には、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、「2009年決定」の内容について触れており、大変興味深い。しかしながら、これらの論稿は、現行の最新規程については一切触れておらず、また本稿が意図している分析の射程とも大きく異なっている。その意味で、本稿はモンゴル国における教員評価制度に関する新たな学術的な知見を提示できるものと考えている。

## 2 従来規程の変遷とその概要

モンゴル国における教員評価制度は、「モンゴル国教育文化科学大臣2007年11月8日416号決定」（以下、「2007年決定」）の発出から、「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」）さらには「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」）の制定を経て、現行の「モンゴル国教育科学大臣2022年10月26日A/430号決定」（以下、「2022年決定」）に至っている。

ただし、厳密には、「2022年決定」の直前に、試行的措置として「公立学校と県立学校（地方学校）の教員に賞与を給付するための業績評価と結果を測定する方法」（以下、「2022年試行」）が実験的に行われているため、この「試行」も含めれば、3度の修正を経て今日に至っているとと言える。



「2007年決定」の第一の特徴は、その後の「決定」にも継承される「教員の職務」に関する基本的な枠組みを確立した点である。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」と位置付けるとともに、「その他の職務」も教員の本務と明示した点である。しかしながら、その一方で、それら「教育スタンダードの実施」を標榜しながらも、実態としては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を目指していた側面が強く、その点も「2007年決定」の大きな特徴であったといえよう。

次に成立した「2009年決定」は、「2007年決定」の基本的な枠組みを継承しつつも、教員の職務に、任意ではあるものの「付加的活動」を新たに位置づけた点が特徴的である。さらに、「2009年決定」は、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。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点は注目されよう。

そして、「2013年決定」であるが、同「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、「2013年決定」の最大の特徴は、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。見方を変えれば、教育行政機関や管理職側の関与が弱体化したとも言えるわけで、教員評価の目的は高邁であるものの、各評価領域それぞれの客観的な成果をどこまで実証し得るのか、懸念が感じられる点は否めない。

その後、教員評価制度に関わる明文規程はしばらく改訂等されず、「2013年決定」に基づく教員評価が「2022年決定」まで実施されてきた。この間、教員不足や教員の質、教員の待遇をめぐる課題が国内で噴出した。2018年9月には、全国約130の学校・幼稚園の教員がストライキを起こし、政府に対し給与の増額を要求した<sup>2</sup>。この事態に端を発する形で、教員給与を増額するための政策が本格的に展開されることとなった。加えて2020年以降は、Covid-19の影響により子どもの学力低下、学校の教育の質の低下が深刻化したことに伴い、様々な教育改革が打ち出されることになったが、その一つが教員の実績に応じた現金賞与の支給であった<sup>3</sup>。後に詳述するように、「2022年決定」は「教員の職能開発」と「業績に基づく現金賞与の支給」を教員評価の柱としている。

「2013年決定」から一定期間が経過しての制度改革の背景には、上述のような動向が関係している。

なお、2007年・2009年・2013年の「決定」内容の詳細については、本学会紀要44号で詳しく論究しているので、そちらを参照されたい。

### 3 「公立学校と県立学校（地方学校）の教員に現金賞与を給付するための業績評価と結果を測定する方法」（「2022年試行」）

先にも触れたように、上述3つの「決定」後、「2022年決定」までの間に試行されたのが、本節で論究する「2022年試行」（【資料1】）である。ただし、「2022年試行」は、制度上、あくまで教育科学省内における内部文書としての取り扱いであったため、全国で抽出された特定の学校で実験的に施行されたものではあったが、早晚本格実施を前提とした取り組みであった。では、以下、その全貌をみてみよう。

【資料1】「公立学校と県立学校（地方学校）の教員に現金賞与を給付するための業績評価と結果を測定する方法」（「2022年試行」）

公立学校と地方学校<sup>1</sup>の教員に現金賞与を支給するための業績評価と結果を測定する方法

一、一般原則

- 1.1 本方法の目的は、教員の業績を第三者及び自己評価で評価し、その業績結果に基づき現金賞与を支給することである。
- 1.2 公立学校教員（以下教員とする）の職務業績を評価し、現金賞与を支給する際、本方法（基準）を遵守する。
- 1.3 教員の職務業績とは、学習者の学習成果、発達、保護、（教員自身の）継続的職能開発や職務規定に示されたその他の職務範囲内で履行した職務結果を指す。
- 1.4 第三者評価とは、国の教育評価機関<sup>5</sup>が管理する評価を指す。本評価では、学習者の学習成果の程度を評価する。
- 1.4.1 学習成果の程度は、学年初めと学年末に行われる第三者評価間の差で示す。
- 1.5 自己評価は、学校レベルで教員、同僚、管理職、保護者、学習者のアンケート調査、評価シート、その他の教務業績によって判断される。
- 1.6 国の教育評価機関は、地方教育行政機関の評価担当専門家や公立学校の評価担当専門家である教頭へ、直接専門的アドバイス、評価方法の提供を行う。
- 1.7 国の教育評価機関は、教員の職務業績のデータベースを管理し、教員職務業績評価を分析し、その結果を当該評価の関係者に報告する。

二、教員職務業績を評価する際の方針

- 2.1 教員職務業績を評価する際に、以下の方針に従う。
  - 2.1.1 明確で実直かつ現実的であること；
  - 2.1.2 結果や証拠に基づいていること；
  - 2.1.3 第三者の如何なる主観的な影響も無いこと；
  - 2.1.4 教職全体に対する名誉や敬意が尊重されること；
  - 2.1.5 評価結果を守秘すること；
  - 2.1.6 公開的でかつ多面的な方法を両立させること；

三、教員の職務業績を評価する評価項目とその基準

- 3.1 教員の職務業績は、以下の評価項目とその基準で評価する。

No.	項 目	基 準	点 数
1	学習者の学習成果	1.1 授業や学習活動の計画、その成果 1.2 学習者の学習成長度 1.3 教材使用とその結果 1.4 教材の蓄積、適正な教材準備と教材作成、その使用	45
2	学習者の発達、保護、態度 変容	2.1 学校環境の安全整備に関する対策とその業績・効果 2.2 保護者に対する「子どもの成長、保護、参加」に関する助言やアドバイス、及び支援協力活動の業績 2.3 課外活動で学習者一人ひとりの特徴やニーズを考慮し成長させた程度とその結果（寮生や特別支援が必要な児童生徒の発達を支援した貢献に配慮する）	20
3	教員の職能開発	3.1 教員の職能開発（専門・専攻、個別）の計画及びその業績・効果 3.2 教員としての道徳性を保持し、その言動、交流、態度、活動を垂範している程度 3.3 教育現場において継続的に職能開発に取り組み、チームで学び合い成長する活動に参加している程度 3.4 学習や諸活動にICTを活用する知識・能力を伸長させ、積極的に使用している程度	30
4	学校や公的活動への貢献	4.1 学校で行われた活動に参加した程度 4.2 教員の基本職務の範囲内で専門機関、保護者、公的コミュニティと協働して実施した諸活動の業績とその効果	5

- 3.2 学習者の学習成果は、教育評価機関が学年、教科ごとに作成した試験で行う。試験の問題は、教科や生徒の能力に応じ妥当性かつ信頼性を担保されなければならない。評価を行う際、被評価教員の授業を行っている全クラスの生徒の中から無作為抽出で選ばれた者を対象とする。
- 3.3 授業や学習活動の成果は、被評価教員の作成し実施した授業計画、追加で作成した遠隔または対面授業の教材、学習者の満足度調査で評価する。
- 3.4 学習者の態度変容、発達、保護に関する職務の成果は、学習者へのアンケート調査で評価する。
- 3.5 教員の職能開発活動は、教員の専門的発達や個人啓発、コミュニケーション、態度、道徳性に関連する事項、同僚、管理職からのアンケート調査、評価シートの結果で評価する。
- 3.6 学校や公的活動への貢献度は、該当学校で正式に行われた活動への参加・出席率、職務業績で評価される。

四. 教員の職務業績評価の実施

- 4.1 第三者評価は、教育評価機関が年度2回実施し、その結果を評価データベースに集積する。
- 4.2 教員の職務業績評価は、学校レベルでは校長命令によって設置された評価チームが行う。評価チームは、以下のメンバーで構成される。
  - 4.2.1 評価担当教頭
  - 4.2.2 (文系領域または理系領域の) 教授法委員会<sup>6</sup>の長、各教科教員団の長
  - 4.2.3 ソーシャルワーカー
  - 4.2.4 学習者の代表
  - 4.2.5 父親、母親、保護者の代表
- 4.3 地方教育行政機関の評価担当専門家は、学校の評価チームを指導し、直接専門的アドバイスや評価方法を提供する。
- 4.4 学校レベルで(学校では)教員の職務業績を評価する際、以下の指示を遵守すること。
  - 4.4.1 学校評価チームは、教員の職務業績を評価する規則、項目、基準、点数を計算する方法を教員ごとに必ず説明しなければならない。
  - 4.4.2 評価チームは、教員に評価の基準や項目に関する書類や証拠を収集する時間を与えること。
  - 4.4.3 評価を行う際、現実に沿わない情報の活用や不正行為、不正確なやり方、第三者の干渉行為を禁止する。これらの行為を行った場合、該当学校の教員評価は無効とする。
- 4.5 教員の収集した書類や証拠に基づき、項目、基準、点数を計算する方法に従って、評価を行い、規定通りに教育評価機関の評価データベースに入力すること。
- 4.6 教員の職務業績は、100点満点で評価し、その結果を教員に説明する。
- 4.7 教育評価機関は、学校から提出された評価結果を基に以下で示す分析を行う。
  - 4.7.1 教員評価結果の妥当性と信頼性を確認する。
  - 4.7.2 妥当性や信頼性が低い結果は、学校の評価チームと共同で再確認し、必要に応じ無効とする。
  - 4.7.3 教員の職務業績評価の結果を、国平均、学校の所在地(ウランバートル、アイマグ中心部、ソムとバグの中心部)や教科ごとで計算する。
- 4.8 教員の職務業績評価は、上記の平均に基づき、以下の数式に従った指標を作成し、学校所在地ごとにグループ化する。

$$i \quad \text{標準得点}$$
$$(\text{任意の教員の}) \text{ 標準得点 } i = \frac{(\text{任意の教員の}) \text{ 職務業績評価 } i - \text{所属集団の職務業績評価平均点}}{\text{所属集団の標準偏差}}$$
$$i = \frac{\quad}{1 \cdots n} \quad n - \text{所属集団の教員数}$$
$$ii \quad \text{指標} = \frac{\text{任意の教員の標準得点より点数が低かった教員数}}{\text{所属集団中の全教員数}} * 100$$

- 4.9 各グループに入る教員を業績指標で6つのレベルに区別し、以下の比率で業績に基づいた現金賞与を支給する。

指標のレベル (ウランバートル、アイマグ中心部、シムとバグの中心部ごと)	現金賞与の比率
I	基本給の25%
II	基本給の20%
III	基本給の15%
IV	基本給の10%
V	現金賞与なし (基本給のみ)
VI	無効評価

4.10 無効評価とは、評価実施中に不正行為を起こした、学校から提出された評価と情報に誤りがあった、締め切り期限を守らなかった、妥当性と信頼性が不十分な評価情報をいう。

4.11 教員の職務業績評価の結果は、国家、地方や学校レベルでの教員の継続的専門職能開発に関する研修の教材作成及び研修開催に活用する。

4.12 教員の職務業績評価がⅤとⅥレベルに評価された教員は、教員職務能力開発研修を受けなければならない。

### 五. 教員の職務業績評価に基づいた現金賞与の支給

5.1 教員の職務業績を半年ごとに評価し、現金賞与は該当年度後半に毎月支給する。

5.2 教育行政中央機関（教育科学省のここと筆者）は、教育評価機関から出された業績指標に基づき、教員に支給する現金賞与を学校ごとに配分する。

5.3 業績に基づいた現金賞与の予算は、地方教育行政機関が監査し、決定された計画に従って毎月学校に配分する。

### 六. その他

6.1 評価期間中に教員の職務に変更があったり、他の教育機関に移動した場合、評価者側や被評価者側が相互に合意して、評価に関する情報や証拠を収集することができる。

6.2 教員の職務業績評価に関する問題（紛争）が発生した場合、教育評価機関に報告し、同機関において解決される。

### 評価方法とその根拠

No.	項目	基準	計算基準	方法、根拠
1	学習者の学習効果	1.1 授業や学習活動の計画、その効果	計画に基づく実施に業績比率を積算	教頭の評価シート
		1.2 学習者の学習成長	学習者の学習成果（テスト等）	教育評価機関が実施した学習者の評価結果
		1.3 教材使用、その結果	ICT教材や現物教材の使用、その結果に関する学習者の満足度調査の結果	学習者のアンケート調査
		1.4 教材の蓄積、適正な教材準備、教材作成とその活用	教材の蓄積、適正の教材準備、教材作成、その活用の結果	教頭の評価シート
2	学習者の発達、保護、態度変容	2.1 学校環境安全整備に関する対策、その業績と効果	学習者の保護、アドバイス、差別やいじめなどを防止するために実施した対策の成果	学習者のアンケート調査
		2.2 保護者に対する「子どもの成長、保護、参加」に関する助言やアドバイス、協力支援活動の成果	保護者の満足度調査の結果	父親、母親、保護者のアンケート調査
		2.3 課外活動で学習者一人ひとりの特徴やニーズを考慮し成長させた程度とその結果（寮生や特別支援が必要な児童生徒の発達を支援した貢献に配慮する）	課外活動で行った学習活動とその成果	ソーシャルワーカーの評価シート
3	教員の職能開発	3.1 教員の職能開発（専門・専攻、個別）の計画及びその業績・効果	教員の職能開発計画の実施比率	教員自己評価シート
		3.2 教員としての道徳性を保持し、その言動、交流、態度、活動を垂範している程度	教員に対する申出、苦情数とその対策	学校道徳委員会の評価
		3.3 教育現場において継続的に職能開発に取り組み、チームで学び合い成長する活動に参加している程度	チームやその他教員の能力開発に貢献し、共同で実施した活動の成果	教科会評価
		3.4 学習や諸活動にICTを活用する知識・能力を伸長させ、それを積極的に活用している程度	学習にICTを使用している状況	学習者のアンケート調査

No.	項目	基準	計算基準	方法、根拠
4	学校や公的 活動への貢 献	4.1 学校で行われた活動に参加した状 況	管理者から求められた職務の実 施（当番教員、週ごとの会議、学 校の公式行事への参加や出席等）	校長の評価
		4.2 教員の基本職務の範囲内で専門機 関、保護者、公的コミュニティと協働 して実施した諸活動の業績とその効果		教頭の評価

## 点数化の観点

No.	項目	基準	割り当てられる点数	点数化の観点
1	学習者の学 習効果	1.1 授業や学習活動の計画、その 効果	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画を作成した場合1点</li> <li>計画の実施が25%である場合2点</li> <li>計画の実施が50%である場合3点</li> <li>計画の実施が75%である場合4点</li> <li>計画の実施が95%である場合5点</li> </ul>
		1.2 学習者の学習成長	35	<ul style="list-style-type: none"> <li>5%未満の場合0-5点</li> <li>6-10%である場合6-10点</li> <li>11-15%である場合11-15点</li> <li>16-20%である場合16-20点</li> <li>21-25%である場合21-25点</li> <li>26-30%である場合26-30点</li> <li>31%以上の場合31-35点</li> </ul>
		1.3 教材使用とその成果	2	学習者のアンケート調査結果の点
		1.4 教材の蓄積、適正な教材の準 備・作成及びその活用	3	教頭の評価結果の点
2	学習者の発 達、保護、 態度変容	2.1 学校環境の安全整備に関する 対策とその業績・効果	10	学習者のアンケート調査結果の点
		2.2 保護者に対する「子どもの成 長、保護、参加」に関する助言や アドバイス、及び支援協力活動の 業績	5	父親、母親、保護者のアンケート調査結果の点
		2.3 課外活動で学習者一人ひと りの特徴やニーズを考慮し、成長さ せている様子とその結果（寮生や 特別支援が必要な児童生徒の発 達を支援した貢献を配慮する）	5	ソーシャルワーカーの評価結果の点
3	教員の職能 開発	3.1 教員の職能開発（専門・専攻、 個別）の計画及びその業績・効果	10	教員自己評価結果の点
		3.2 教員としての道徳性を保持 し、その言動、交流、態度、活動 を垂範している程度	5	学校道徳委員会の評価結果の点
		3.3 教育現場において継続的に職 能開発に取り組み、チームで学び 合い成長する活動に参加してい る程度	10	教科会長の評価結果の点
		3.4 学習や諸活動にICTを活用す る知識・能力を伸長させ、それを 積極的に活用している程度	5	学習者のアンケート調査結果の点
4	学校や公的 活動への貢 献	4.1 学校で行われた活動に参加し た状況	2	校長の評価結果の点
		4.2 教員の基本職務の範囲内で専 門機関、保護者、公的コミュニ ティと協働して実施した諸活動 の業績とその効果	3	教頭の評価結果の点



【資料1】の内容から、次のような諸点が看取される。

まず、「2022年試行」は、その目的を「各教員へ評価結果に基づく現金賞与の支給」とし、その目的を端的に明示している。そして、本「試行」の最大の特徴の一つでもあるのが、業績評価の方法を「第三者評価」と「自己評価」で行うと明示している点である。「2022年試行」によると、「第三者評価」は、国の教育評価機関が担当する。ただし、「自己評価」は、各教員が自身の評価に関わる資料や証拠を自身で集めることに関しては、確かに「自己」ではあるものの、その集められた資料や証拠だけではなく各種の関係資料を、各学校単位で校長が設置した「評価チーム」（教頭、各教科教員団の長、ソーシャルワーカー、学習者の代表、父親・母親・保護者の代表）が評価することになっているので、実質的には「他者評価」に近い。しかも、学習者の代表や父親・母親・保護者の代表が評価メンバーとなって教員評価に参画している点は、刮目すべき点であろう。また、評価の際の根拠データにも学習者や父親・母親・保護者のアンケート調査結果が用いられ、そのウエイトが評価全体の17%を占めている点は、教員自身の自己評価結果のウエイト（10%）を上回っており、ステイク・ホルダーへの強い配慮が感じられる。

同時に、評価対象の事項として、学習者の学習成果等はもちろんのことであるが、「教員の継続的な職能開発」が明示されている点もまた興味深い。併せて、後述する処遇との関係で、業績評価が低い場合、職務能力開発研修に参加することも義務付けられており、この点も注目されるところである。

学習成果の測定は、学年初めと学年末に行われる第三者評価（試験結果の差）で測ることになっているが、その具体は、国の教育評価機関が「学年、教科ごとに作成した試験」の実施を通して行われ、しかも試験対象は「教員の担当する全クラスの中から無作為抽出された児童生徒」に対して実施される<sup>7</sup>。さらに、国の教育評価機関は、「試験結果及び各学校単位で実施される評価の結果をデータベース化」すること明示されており、今後これらのデータをもとに科学的な分析と関連施策の展開を行う意図が窺われる。

評価の項目と配点については、四つの領域、すなわち「学習者の学習成果」（45点）、「学習者の発達、保護、態度変容」（20点）、「教員の職能開発」（30点）、「学校や公的活動への貢献」（5点）で100点満点とし、それぞれの領域ごとに更に具体的な評価基準とその細目配点が明示され極めて構造化されている。中でも、「学習者の学習成果」45点中「学習者の学習成長」（35点）、すなわち上述の試験結果への高配点が目立っており、これまでの諸「決定」に比べて学習成果重視の傾向が強く看取される。また、各評価基準にはその評価を行う上で活用すべきデータ・根拠が指定されており、評価の際のデータ・根拠の共通化が図られている。さらに、各基準へ配点された点の「点数化の観点」まで提示されており、極めて全国統一的な評価システムとなっている。本「試行」では、項目4.8の数式に示されているように、教員の職務業績評価点が同一であっても母集団内の偏差を考慮して、標準得点を算出し公平な評価結果を見出そうと努力している点は一定評価できる<sup>8</sup>。しかしながら、特に懸念されるのは、試験結果に基づく配点に関して、本「試行」では年2回（学年初めと学年末）行われる試験結果の差が5%未満なら0～5点、6～10%なら6～10点、31%以上あれば31～35点などの配点区分を採用している点である。あまりに樂觀

的で予定調和的と言わざるを得ない。地域や学校間の格差、担当する児童生徒の学力を取り巻く諸環境の違いなどを考慮せず、全国一律にこの配点区分で評価するのはいささか乱暴ではないだろうか。例えば、単純に1回目低得点、2回目高得点の場合は、必然的に高い配点評価となるが、1回目高得点、2回目高得点かつ同点であれば、配点評価は0点となる。しかし、これでは、2回続けての高得点を確保できる教員の成果を正当に評価したとは言い難いのではないか。本「試行」では、教員の職務業績評価点を全国平均、学校の所在地ごと、教科ごとに集計してデータを解析しようとしているが、今後は、この解析過程において、上記のような課題へ適切な対応が検討され、教員間に評価結果とそれに基づく処遇への不満が残らないことを願いたい。

いずれにせよ、本「試行」の目的である現金賞与は、半年ごとになされる職務業績評価の結果に基づき、当該年度後半に毎月支給されることになっているが、その際、各教員は、以下の六つの業績指標に分類され、それぞれの指標ごとに定められた現金賞与を支給される。指標Ⅰ（基本給の25%の現金賞与）、指標Ⅱ（同20%）、指標Ⅲ（同15%）、指標Ⅳ（同10%）、指標Ⅴ（現金賞与なし・基本給のみ）、指標Ⅵ（無効評価）であり、無効評価とは、不正行為、評価や情報上の過誤、締め切り違反、妥当性・信頼性が不十分な評価等を意味している。前述のように、評価点が同点であっても、標準得点を算出して母集団内における相対的な位置を把握することによって公平な評価を目指している点は理解できるものの、母集団内における相対評価であることには変わりなく、個々の教員の職能開発という観点から見た場合、やはり一定の課題を残していると言わざるを得ない。

#### 4 「モンゴル国教育科学大臣2022年10月26日A/430号決定」の具体的規定内容及び「2022年試行」と「2022年決定」との異同

上述の「2022年試行」の後を受けて、成立したのが現行の「2022年決定」（【資料2】）である。では、その具体的な規程内容を検討してみよう。

##### 【資料2】「モンゴル国教育科学大臣2022年10月26日A/430号決定」（「2022年決定」）

##### モンゴル国教育科学大臣2022年10月26日A/430号決定 ウランバートル

##### 規定更新について

モンゴル国政府に関する法律24条及び同条2項、教育法28条及び同条1.22、さらに政府の2019年第5規定「国家公務員の現金賞与を支給規定」の4.5と4.6に基づき以下の内容を命じる。:

1. 幼稚園の教員の職務を評価し、監査する規定を付録第1、普通教育学校教員の職務を評価、監査する規定を付録2の通り決定する。
2. 本規定の実施に関して以下の措置を講じることを下記の者に行わせる。
  - 2.1 規定の実施準備を行い、幼稚園や普通教育学校の管理職に教授法や試験の実施方法の提供及び助言することを教育総合庁（旧教育研修所）Tニャムオチル氏、教育評価機関Lガンバト氏、県教育科学所（旧県教育所）、首都教育所所長らに課す。
  - 2.2 本規定を該当機関の職員や教員に伝達・普及させ、教員の職務評価を関連のガイドラインや方法に従って実施することを幼稚園の園長及び普通教育学校校長に課す。

3. 規定の実施に関し毎年モニタリングと分析、評価を行い、その結果を公表することをモニタリング分析、評価、内部監査部門Chエンファムガラン氏に課す。
4. 本規定発布により教育科学大臣の2013年規定第A293号は無効とする。

大臣Lエンファムガラン

## モンゴル国教育科学大臣2022年10月26日A/430号規定第2付録

### 普通教育学校教員の職務業績評価の観点に関する規定

#### 一. 一般原則

- 1.1 公立学校教員（以下、「教員」）の職務を評価し、点数化する際は、本規定に基づき行う。
- 1.2 教員の職務を、学習者の発達程度、子ども保護の結果や有効で実施されている教員職務規定に示された職務範囲内で遂行した職務結果で評価し、点数化する。
- 1.3 教員の職務を評価し点数化する活動（以下、「職務評価」）の目的は、「教員の職務の質、教育活動の結果を評価することを通して、教員の職能開発の必要性を明確化するとともに、教員自身の活動の業績を点検させ、責任を持って取り組む文化を身につけさせ、教育活動の質を上げること」である。
- 1.4 教員の職務評価の結果は、教員に学期ごとの現金賞与を与える根拠となる。
- 1.5 教員の職務評価は、政府の2019年第5規定4.4.2に示されている通り、教育評価機関が責任を持って実施する。

#### 二. 教員の職務評価を実施する際の方針

- 2.1 教員の職務評価を実施する際、以下の方針に従う。
  - 2.1.1 明確で実直かつ現実的であること
  - 2.1.2 結果や証拠に基づいていること
  - 2.1.3 第三者のいかなる主観的な影響も無いこと
  - 2.1.4 教職全体に対する名誉や敬意が尊重されること
  - 2.1.5 教員自己啓発を促していること
  - 2.1.6 公開されかつ多面的な方法であること

#### 三. 教員職務評価の実施

- 3.1 教員の職務評価を本規定1.5に示されている機関が第三者評価方法及び自己評価方法で評価する。評価を実施する際にアイマグと首都の教育所（以下「教育所と部署」という）並びに普通教育学校を参加させる。
- 3.2 教員の職務を政府の2019年第5規定第3付録4.4.2に規定されている基本基準に基づき、以下の評価方法により100点満点の点数で評価する。

No.	結果の基本基準	点数	評価の方法と材料
1	「学習者への教育活動」の進捗状況と結果	45	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学習者の知識や能力を評価する第三者試験の資料</li> <li>• 教頭へのアンケート</li> </ul>
2	「学習者の発達、態度変容」の進捗状況と結果	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 学習者へのアンケート</li> <li>• 父母や保護者へのアンケート</li> <li>• ソーシャルワーカーへのアンケート</li> <li>• 教頭へのアンケート</li> <li>• 校長へのアンケート</li> </ul>

No.	結果の基本基準	点数	評価の方法と材料
3	「教員職能開発」の進捗状況と結果	30	<ul style="list-style-type: none"> <li>自己評価アンケート</li> <li>教科会長へのアンケート</li> <li>教頭へのアンケート</li> <li>校長へのアンケート</li> </ul>
4	「学校や公的活動」へ参加と貢献	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>校長へのアンケート</li> <li>教頭へのアンケート</li> </ul>

3.3 教育評価機関は、以下に示している通りに教員の職務評価を実施し、結果を報告する。

3.3.1 教員の職務評価の日程を毎年1月中に教育活動を管理する国家中央教育行政機関（教育科学省）と協議の上で決定し、教育所や部署を通して普通教育学校へ通知する。

3.3.2 該当年に実施する教員の職務評価の方法や材料を、政府の2019年第5規定第3付録4.4.2に規定されている基準、学習カリキュラム、教員職業倫理規定<sup>9</sup>、その他の関連の書類や規定に基づき作成し模擬テストを行い、その妥当性と信頼性を確保し、認定する。

3.3.3 教員の職務評価の情報システム（以下、「情報システム」）を通して評価される教員ごとの氏名、専門、卒業した大学、教育や専門学位、担当教科、学年、学級、勤務年数、学習者の氏名、クラスと組の情報を収集する方法を普通教育学校に提示し、本規定の3.3.5に規定されているガイドラインに示されている期間内に評価し認定する。

3.3.4 各教員の授業担当クラスの生徒人数により教員の職務評価に関係する生徒数を授業担当全生徒の40パーセント以下になるよう算出し、評価資料を作成する。

3.3.5 学校レベルで行う教員の職務評価のガイドライン（以下、「ガイドライン」）を作成・確定させ、評価を実施日より22日前までに教育所と首都各区内の教育担当部署<sup>10</sup>（以下、部署）を通して全学校に届ける。

3.3.6 教育所と部署の評価担当者専門家に対して、教員職務評価をガイドラインに沿って行う際の助言をする。

3.3.7 教員の職務評価を国全体で実施し、教員の職務業績を分析し、結果を評価実施から2ヶ月以内に教育担当政府中央機関（教育科学省）に報告し、情報システムへ保存するとともに、詳細な報告書を印刷物や電子媒体で届ける。

3.3.8 教員の職務評価の結果を、学校種レベル、教科、教員、クラスごと、さらには全国、アイマク、首都、区レベルで分析し、教育担当政府機関すなわち教育総合庁<sup>11</sup>、教育所と部署へ届ける。

3.3.9 教員や学校、教育所と部署に情報システムに保存された自分自身の評価結果を確認する際、または該当する部分に関する職能開発の必要性を明確化する際に、支援を行う。

3.3.10 教員の職務評価実施とその結果に基づき、評価方法や材料と評価の実施レベルを向上させる。

3.3.11 特定教科特化学校<sup>12</sup>と特定教科重点学校<sup>13</sup>や特別支援学校の教員の職務評価を、彼らの実施するカリキュラムの特色に関連させ、教育総合庁、教育所と部署と共同で実施する。

3.4 教育情報技術センター<sup>14</sup>は、本規定3.3.3に示した情報の収集や編集作業を行う際の方法について、普通教育学校、教育所と部署を支援し、教育評価機関と連携協力する。

3.5 教員の職務評価を行う際、教育所と部署は下記の事項を実施する。

3.5.1 学校管理者に対し教員の職務評価を行なう際の関連情報を提示するとともに、指示・支援を行う。

3.5.2 教員の職務評価のための準備をするとともに、教員、生徒、父親・母親・保護者に対して、アンケートに正しく回答する重要性を理解させるための諸活動を行う。

3.5.3 必要が生じた場合に、現場での教員の職務評価の実施やその結果が正確かどうかを、第三者として観察、評価、分析を行う。

3.5.4 教育評価機関から届いた評価結果情報を学校管理者に提示するとともに、教員の職能開発を支援する各種アドバイスや方法を提供する。

3.6 教員の職務評価を行う際に普通教育学校は下記の事項を実施する。

- 3.6.1 校長は、校内教員数に基づき教員の職務を評価する校内評価チーム（以下、「評価チーム」）を5から11人で構成させ、任命する。評価チームは、教頭、教授法委員会の長、各教科教員団の長、教員、ソーシャルワーカー、父親、母親、保護者の代表から構成される。
- 3.6.2 評価チームの候補メンバーをそれぞれの代表会議で審議し、当該会議の参加者の60パーセント以上が賛成した場合、評価チームのメンバーとなる。
- 3.6.3 評価チームのメンバーは、法令や倫理規定を遵守し、情報の秘密維持、証拠に基づき正しい評価を行う義務を負っていることについての説明を受ける。
- 3.6.4 評価される教員名を校長の命令により確定させ、評価チームに報告する。
- 3.6.5 教員として6ヶ月未満の勤務者や臨時あるいは時間契約で勤務している教員は評価の対象としない。
- 3.6.6 評価チームの勤務環境を整備し、支援する。

3.7 評価チームは、教員評価を下記通り実施する。

- 3.7.1 教員の職務を評価する規定や評価の実施に関する情報やガイドラインを個々の教員に提示する。
- 3.7.2 本規定の3.3.3に定める情報を確認するとともに、必要が生じた場合にはこれを修正し、その認定をガイドラインの定めている期間内に行なう。
- 3.7.3 教員、生徒、父親・母親・保護者に対して、教員の職務評価アンケートに正しく回答する重要性を理解させるための指導及び情報を提供する。
- 3.7.4 ガイドラインに沿って教員の職務評価を実施する。

3.8 教員、学校管理者や評価チームメンバーが、生徒の知識や能力を評価する第三者による試験さらには教員、生徒、父親・母親・保護者のアンケート調査の回答に影響を及ぼし、あるいは評価結果の正確さに影響を及ぼしたことが評価中にあるいはその結果分析中に判明した場合、当該評価を無効とする。

#### 四. 教員の職務評価の結果とその活用

4.1 教育評価機関は、評価結果に基づき全教員を、首都、アイマグ中心部、ソムとバグとの三つの地域の、小学校グループ及び各教科グループ（以下、「母集団」）に下記指標の6つのレベルで区分し、情報システムに入力する。

指標のレベル	該当母集団内の教員レベルパーセント（M）
Iレベル	$95 \leq M$
IIレベル	$85 \leq M < 95$
IIIレベル	$75 \leq M < 85$
IVレベル	$60 \leq M < 75$
Vレベル	$M < 60$
VIレベル	評価無効または評価情報が不足

4.2 教員レベルパーセント（M）とは、該当教員の自分が区分された母集団内の教員の何パーセント以上に順位付けされているかを表す点数（percentage点数）である。

4.3 特定教科特化学校と特定教科重点学校や特別支援学校の教員は、その学校で実施されているカリキュラム領域内で母集団を設置し、評価する。

4.4 教員、学校管理職、教育機関は、教員の職務評価の結果を下記の目的のために利用することができる。

- 4.4.1 教員は、自己啓発計画に反映、実施。
- 4.4.2 学校管理職は、教員一人ひとりの職能開発を明確化させ、彼らの専門的能力開発を充実させる計画を立てるとともに、それらを教育所や部署と共同で実施する、また教員が自己啓発研修に参加することを支援する。



4.4.3 教育所と部署は、該当地域の全教員のニーズを把握し、教員の専門的能力を開発し、専門チームとしての活動内容を確定する、また継続的に専門性上達のための研修や活動を地方レベルで計画し実施する、さらには教員が必要な研修へ参加するためのアドバイスや情報を提供する。

4.4.4 国家教育研究所<sup>15)</sup>は、学習スタンダードの実施や生徒の学習活動を分析し、教員の専門的能力開発の必要性を確認し、それを教育総合庁に提出する。

4.4.5 教育総合庁は、国家レベルで教員の専門開発必要を支援する計画を立て、母集団ごとの専門的能力開発のための研修内容を確定し、教員に必要な研修に参加させる。

4.5 本規定に沿って実施した評価の結果に基づき、政府の2019年第5規定に示した現金賞与を下記に示す比率で教員等級上の月給から計算し、各教員へ支給する。

該当母集団での教員レベルパーセント (M)	教員等級月給から計算して支給する比率
$95 \leq M$	25%
$85 \leq M < 95$	20%
$75 \leq M < 85$	15%
$60 \leq M < 75$	10%

4.6 公立学校と県立（地方学校）学校の教員に支給する本規定4.5に定める現金賞与は、国家予算から支出する。

4.7 私立学校は、教員の職務評価の結果に基づき現金賞与を支給することができる。

4.8 教育総合庁は、本規定の4.1に定める指標のレベル及び4.5に定める比率に基づき、公立学校と県立（地方学校）の教員に支給する現金賞与を計算し支給するために、国レベルの方法を提示し、また下記の諸活動を行う。

4.8.1 教員に支給する現金賞与の金額を計算し、公立学校と県立（地方学校）学校への配分し、支給する。

4.8.2 教員に支給する現金賞与の予算配分に関する説明、アドバイスを、教育所と部署を通して、予算管理担当者（校長）に届ける。

4.8.3 教員への現金賞与を支給する施策の監査のため、教育所と部署にアドバイスや方法を提供する。

4.8.4 教員が他の公立学校や県立（地方学校）学校へ転勤した場合、現金賞与は該当勤務した学校を通して、支給する。

4.8.5 教育所と部署の意見に基づき、学校予算執行計画を変更し、教員の現金賞与を支給する。

4.8.6 教員が該当年度で勤務した期間内の現金賞与は、決定された予算の枠内で支給する。

4.9 普通学校の校長は、本規定の4.8.2に定めるアドバイス、4.1に定める指標のレベル、4.5に定める比率や金額に基づき、教員に現金賞与を支給する決定を下す。本現金賞与を支給する決定には、現金賞与の比率と金額及び期間を正確に示す。

4.10 教員が公立学校や県立（地方学校）学校へ転勤した場合に支給されていた現金賞与は、前任校より該当支給期間内に継続して支給する。

4.11 教員は、現金賞与を受け取っている期間内に教員以外の仕事へ移った場合に現金賞与を停止する。

4.12 国際的なカリキュラム（例えば、ケンブリッジ大学の提供する教育課程など、国立の学校）で授業を行う学校の教員の職務は、本規定に沿って評価する。生徒の知識や能力を評価する第三者試験を国際試験に参加した生徒の成績と同様と見なす。

## 五. その他

5.1 健康やその他のやむを得ない理由で仕事をしていない教員を評価に参加させる決定は校長が下し、本規定の3.6.4定めに沿って認定する。

5.2 教員の職務評価や現金賞与の支給に関する問題（紛争）が発生した場合、以下の機関ごとで解決される。

- 5.2.1 教員の職務を評価する際に必要とされる教員や生徒に関する情報を正確に収集し認定をすることは、当該の学校が担当する。
  - 5.2.2 教員の評価を学校で行なう際に発生した問題（紛争）は、評価チームが担当する。
  - 5.2.3 教員の職務評価を分析する際に発生した問題（紛争）は、教育評価機関が担当する。
  - 5.2.4 教員に現金賞与を支給する際に発生した問題（紛争）は、教育総合庁が担当する。
- 5.3 教員の職務評価の結果は、教員に責任を負わせる証拠にならない。
- 5.4 教育評価機関、教育総合庁、教育所と部署の職員、幼稚園の園長、評価チームのメンバーは、教員の職務評価を行う際また現金賞与を支給する各段階で、情報システム上の統計データや教員の個人情報の秘密性を厳守しなければならない。教員の職務評価に関する情報は、本規定に定める目的以外に使用することを禁止とする。

【資料2】の内容から、次のような諸点が看取される。

まず、「2022年決定」は、その目的を「教員の職能開発の必要性を明確化するとともに、教員自身の活動の業績を点検させ、責任を持って取り組む文化を身につけさせ、教育活動の質を上げること」と明示し、その結果として各教員へ「現金賞与」を支給するとしている。この位置づけは、「2022年試行」と大きく異なっており、評価の主たる狙いが「教員の意識改革と教育活動の実効性向上」であり、「金銭的報酬」はあくまでその結果としての扱いである。そのため、「2022年決定」では、評価結果の利用目的を4.4条において詳細に定めており、教員個人、学校管理職、地方教育行政機関、国家教育行政機関のそれぞれのレベルにおいて、教員の職能開発研修に寄与する活動を実施することが明確に求められている。

また、規程の冒頭において、「2022年試行」は評価を「第三者評価」（国の教育評価機関）と「自己評価」で行うとしていたが、「2022年決定」では、評価は「（国の一筆者）教育評価機関が責任を持って行う」と明示しており、国の責任による教員評価の実施を強く印象付けている。そのためか、「2022年試行」では、国の教育評価機関の役割に関しては簡略的な記述しかなかったが、「2022年決定」では、3.3条でそれらに関して詳細な内容が定められ、国の評価機関の具体的な役割を明瞭化している。

とはいいながら、規程の後段では、評価方法に関して「第三者評価」と「自己評価」の両方で評価するとされており、「自己評価」自体がなくなったわけではなく、実際の評価方法は「2022年試行」の時と同じく二つの方法が併用されている。

評価の項目は、「2022年決定」では①「「学習者への教育活動」の進捗状況と結果」、②「「学習者の発達、態度変容」の進捗状況と結果」、③「「教員職能開発」の進捗状況と結果」、④「「学校や公的活動」への参加と貢献」の4項目が設定されている。「2022年試行」と比較してみると、各項目の表現方法に若干の相違は見られるものの、内容的に大きな違いはない。ただ、「2022年試行」の方が項目ごとの評価基準や評価点数の計算基準がより詳細であり、「2022年決定」は具体的評価基準や計算基準が示されていない。さらに、評価点数の配点に関しては、両者とも100点満点で各項目に割り振られた配点も同一であり、①に45点、②に20点、③に30点、④に5点のままで、やはり国が実施する学力テストの結果が最も大きなウエイトを占めている点も変わらない。また、評価の方法や材料については、僅かに異なる部分も散見されるものの、大枠において大きな変化は見られない。

各学校において実際の評価の実務を担う校内評価チームの構成は、「2022年試行」と「2022年決定」の間で大きな違いはないものの、「2022年決定」では、構成メンバーの員数が提示され（5名から11名）、教員が新たに参入することになっている点は従前と異なる。また、「2022年決定」では、評価チーム構成員となるためには、「それぞれの構成メンバーの代表会議（排出母体一筆者）の60%以上の賛成が必要」とされており、評価チームの任命権自体は「2022年試行」と同じように校長にあるものの、評価チームメンバーの人選に多様な関係者への配慮がなされており、評価に対する関係当事者の合意性・納得性を高めようとする姿勢が伺える。

「2022年試行」と「2022年決定」の間で大きく目を惹く点の一つが、評価の最重要資料である「国が行う試験」の対象者である。すなわち、「2022年試行」では「各教員が授業を行う全クラス生徒の中から「無作為抽出」で選ばれた者」がその対象であったが、「2022年決定」では「授業担当全生徒の40%以下」になるよう対象者を絞り込むことが明示されている。「2022年試行」では無作為抽出の数が全体の何%であるのか不明であるため単純な比較は難しいが、現地調査の際に学校現場で無作為抽出方法による評価への強烈な不満が表明されていたことを考えると、「2022年決定」の「40%以下」の明示は、被評価対象者への配慮が働いた現実的な妥協結果と捉えることも可能ではないだろうか。

評価の結果を6つの指標に段階区分する方法は、「2022年試行」と「2022年決定」の間で相違はない。しかし、「2022年決定」では、それぞれの段階区分を「指標Ⅰレベル・95%以上（母集団内の）」、「Ⅱレベル・85%以上90%未満」、「Ⅲレベル・75%以上85%未満」、「Ⅳレベル60%以上75%未満」、「Ⅴレベル・60%未満」、「Ⅵレベル・評価無効」というように具体的数値で区分している。このことは、換言すれば、教員の評価を母集団内における相対評価で区分し、高評価順に上位5%、15%、25%、40%までの教員へそれぞれ応分の現金賞与が支給されることを意味している。「2022年試行」でも、標準得点を用いて母集団内における相対評価がなされていたが、「2022年決定」でもこの点が明示されたことは、相対評価の性質上、看過できないところである。なお、それぞれの指標レベルに基づいた現金賞与の比率は、「2022年試行」と「2022年決定」との間に相違はなく、指標Ⅰレベル25%（基本給の）、指標Ⅱレベル20%、指標Ⅲレベル15%、指標Ⅳレベル10%である。

評価の回数は「2022年試行」では年2回と明示されていたが、「2022年決定」では回数は明示されていないものの、他の規程内容から思料して、毎年1回と考えられる。また、学習成果の測定は、「2022年試行」では年2回行われる試験結果の差となっていたものの、「2022年決定」ではその記述はなく、上記同様、年1回の試験結果で測定されているものと考えられる。

また、「2022年決定」では、通常の学校に止まらず、特定教科特化学校・特定教科重点学校、特別支援学校、さらには国際的なカリキュラムを実施している国立の学校なども評価実施対象校として明示されている。加えて、私立学校も許可規定ではあるものの、本制度に参加することが可能となっており、「2022年試行」と比べて、評価制度の適用対象範囲が拡大しているといえよう。とはいえ、当然のことであるが、国からの現金賞与の支給は国公立のみであり、私立は支給対象外である。

## 5 現行制度である「2022年決定」の意義と課題

以上、モンゴル国の教員評価制度を、「2022年試行」と「2022年決定」の異同を中心に、その規程内容を検討してきた。その結果、現行制度である「2022年決定」の意義と課題に関して、次のような諸点を指摘できよう。

まず、「2022年決定」の意義としては、第一義的な目的を「教員の職能開発・資質向上」と規定している点である。無論、評価の結果としての処遇、具体には現金賞与の支給が用意されているわけであるが、あくまで処遇は評価目的ではなく評価結果として位置付けている点は、教員評価制度の理念として高く評価できよう。

次に、教員評価における国の責任と役割を明示するとともに、評価制度の適用範囲を通常の学校に止まらず、私立学校までも射程範囲とし得るところまで拡大している点も見逃せない。評価活動を通したモンゴル国全体の教員の職能開発に対する中央政府の積極的姿勢が看取できる。

さらに、国の評価機関が実施するテスト結果のウエイトが100点満点の45点を占めている点は、是非の判断が分かれるところではあるが、モンゴル政府が児童生徒の学力向上を強く志向している証左であろう。しかし、残り55点のウエイトを占める評価を、教員を含む各学校内の多様な関係者によって構成された「校内評価チーム」が担っている点、そしてその「チーム構成」に際して、関係者間の合意や納得を得るための措置（構成員要件：評価チーム構成メンバー代表者会議の60%以上の賛成）が講じられている点は、大いに評価できる。

加えて、テスト対象生徒の抽出がそれまでの無作為抽出から、授業担当生徒の40%までとはいえ一定数の数確保されている点も、従前からの改善点として好意的に評価できるのではないだろうか。無論、その40%をどう選抜するのかで評価結果が分かれることも想定されるため、慎重な判断が必要であることは言うまでもないが、ごく少数の無作為抽出方法に比べれば、相対的に妥当な評価結果に近づく可能性は高くなったと考える。

その一方、「2022年試行」では項目ごとの評価基準や評価点数の計算基準がより詳細に明示されていたものの、「2022年決定」ではそれらの具体的な評価基準や計算基準が示されなくなった点は不可解であるとともに、課題の1つとして指摘しておかなければなるまい。評価基準が明示されなくなったため、各学校間においてそれぞれの項目ごとの評価内容に齟齬・ばらつきが生じ、結果として単一学校を超えた地域内あるいは全国といった広域の被評価者間で不公平感が拡大しないだろうか。

そして、「2022年決定」において最も憂慮すべき点は、「2022年試行」の場合と同様に、評価結果として処遇される現金賞与が母集団内における相対評価に基づいている点である。今さらであるが、相対評価の問題性は贅言を要しない。そもそも、母集団内における他者比較は、個々の教員の職能開発の観点から妥当なのであろうか。個々の教員のモチベーションを向上させ、効果的な職能開発を真に目指すのであれば、相対評価ではなく、むしろ自己の努力と成果が的確に反映できるような絶対評価的な視点が不可欠ではないだろうか。限られた現金賞与予算の配分を容易に行うには、確かに相対評価は都合が良いが、所属集団が異なれば、同一得点でも異なる評価結果となり得るわけであって、教員の納得性確保の観点からもやはり課題と言わざるを得ない。

とはいえ、現行制度である「2022年決定」は、過去の諸決定（「2007年決定」「2009年決定」「2013年決定」）と比較して、総じて着実に発展進化を遂げてきている点は間違いないところである。今後は、本制度が実際にどのように運用されているのか、その具体的な運用実態の解明が必要となる。今後の研究課題として指摘しておきたい。

（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 ポロルマ・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。ポロルマ・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。
- 2 <https://news.mn/r/2000131/>
- 3 <https://www.meds.gov.mn/post/122106>
- 4 「公立学校と地方学校」とは、前者が国家所有の学校、後者が地方自治体（県）所有の学校を意味しており、モンゴルでは「普通教育学校」と同義語として使用されている。  
“Төрийн болон орон нутгийн өмчийн ерөнхий боловсролын сургуулийн багшид урамшуулал олгох гүйцэтгэлийн үнэлгээ, үр дүнг тооцох аргачлал”
- 5 大学入試や教員評価を担当する専門機関。
- 6 モンゴルでは、社会、歴史、モンゴル語などの文系領域の教科教員団で構成された文系領域の教授法委員会、数学や物理などの教科教員団で構成された理系領域の教授法委員会が各学校内に設置されている。教授法委員会の具体的な役割は、教員のカリキュラム作成・実施の支援・助言や、授業観察等を通じた授業改善に向けての支援・助言である。また、学校裁量によるカリキュラム内容や授業、さらには教員の職能開発等に対して意見具申するとともに、教授法において教員が直面する諸問題を解決するため活動も同委員会の役割である。Tsツオルモン「普通教育学校教授法委員会、各教科委員団活動に関する調査」モンゴル国立教育大学教育学研究科修士論文、2017年、10-12頁。
- 7 この点に関しては、2022年9月に実施した現地インタビュー調査において、強烈な不満が現場教員から示されていた。
- 8 モンゴル国教育科学省における2022年9月に行ったインタビュー調査でも、「ウランバートルの教員は、ウランバートル市内の母集団教員間で比較するし、地方の教員は地方の教員の母集団内で比較する」との認識を示していた。
- 9 モンゴルでは教員の職業倫理に関する規定がある。具体には、教育文化科学スポーツ大臣2018年5月1日決定第A/243において、教員の職業倫理について規定されていたが、教育科学大臣の2022年12月20日決定A/545（以下）において改正されている。



名称：就学前教育機関（幼稚園）及び一般教育機関（学校）の教職員の専門道德規則

内容：以下全6章構成。1. 一般原則 2. 教職員の尊重すべき価値観 3. 教職員の専門道德の範囲 4. 教職員の専門道德の要件 5. 道德規則を違反した場合の責任 6. その他

ここでは、教員は生徒の権利を尊重し、肌色や性別、年齢などで差別しないこと、精神的に追い込まないことなど、職業倫理に関する事項を規則化している。ちなみに、モンゴルでは2022－2023年を「教育分野の職業倫理年」としており、それゆえ当該規則も刷新された。

- 10 モンゴルの教育行政制度上、首都と県（アイマグ）がそれぞれ所轄の教育分野を管理しており、アイマグでは教育所が、首都では各区の教育部署が当該地域の教育活動を担当している。
- 11 2022年までは「教員開発センター」という名称であった。2022年に名称変更し、「教育総合庁」となる。主に教員の職能開発や研修などを担当。例えば：全国規模で1年目、5年目、10年目の教員の研修などを実施している。URL：<https://edu.gov.mn/public/>（2023年4月28日アクセス）
- 12 「特定教科特化学校」については、モンゴル国「法規初等中等教育について」の14.1に以下のような規定がある。「14.1（特定教科特化学習とは、）芸術やスポーツ、デザインなどの分野で生徒の才能や能力を可能な限り幼少期から開発・育成する目的で設立された普通教育学校で、特別プログラムにより実施される教育・学習を指す。」例えば、音楽やスポーツの特定教科特化学校が存在している。
- 13 「特定教科重点学校」については、モンゴル国「法規初等中等教育について」の14.3に以下のような規定がある。「14.3 教育活動担当中央政府機関で決定されたコアカリキュラム基準を超えた内容で教育をしている学習を特定教科重点学習という。」例えば：数学の内容をコアカリキュラムで定めている内容を超えて教える場合には「数学重点学校」、外国語の内容をコアカリキュラム内容で定めている内容を越えて教える場合には「外国語重点学校」という。
- 14 政府の2020年3月25日の第111決定により成立された国家機関である。教育分野のデジタル化を充実させ、市民や生徒に教育サービスをデジタルを通じて提供することを目的としている。ここには、教育各分野の情報が集約されており、例えば、各学校の情報、デジタル教科書、テレビ授業、インタラクティブ授業、保護者に提供する各種情報などが集積されている。URL：<https://itc.edu.mn/>（2023年4月28日アクセス）
- 15 教育全般にわたる研究を行う国家機関であり、教育科学省所属の機関。例えば：教育スタンダードや教科書などに関する研究を行っている。URL：<https://www.mnier.mn/>（2023年4月28日アクセス）

《研究論文》

# 公立高校教育系コースは大学教職課程の前倒しとなるか？

— 教員へのヒアリングを手掛かりに —

広島修道大学 牧 瀬 翔 麻

帝京科学大学 大 西 圭 介

帝京科学大学 寝 占 真 翔

## ABSTRACT

Do Teacher Education Courses in High Schools Bring the Teacher Training  
Courses in Universities Forward?

Based on Interviews with Public High School Teachers

**Shoma MAKISE**

Hiroshima Shudo University

**Keisuke ONISHI**

Teikyo University of Science

**Masato NEJIME**

Teikyo University of Science

This study seeks to summarize the current situation of and issues related to the operation of teacher education courses at high schools. It also attempts to provide suggestions regarding the position of these courses within the teacher education system. For this purpose, this study involved conducting interviews with teachers in charge of teacher education courses in high schools. Previous studies have positively evaluated teacher education courses, stating that they should be used as a preparatory measure before teacher training. However, these remarks were limited to a discussion based on an analysis of the course curriculum, and their perspectives on high school teachers were inconclusive. Therefore, this study involved conducting interviews with teachers participating in teacher education courses in high school to clarify its role within teacher training programs at universities.

The findings are as follows: (1) The teacher education courses analyzed in this study were established with the intention of pre-teacher training. However, as discussed below, high school teachers teach education courses from a perspective that does not conform with the intentions of the Board of Education. (2) The curriculum of the education courses is centered on content that incorporates experiential activities, such as group and volunteer work. Moreover, all three schools invite university faculty members to give lectures. This indicates that the education course requires cooperation and collaboration with universities. (3) High school teachers do not view the teacher

education course in high school as a necessary prerequisite for teacher training. The courses are not designed to impart teaching techniques or subject matter expertise. Rather, these are intended to motivate students to have interest become involved in the teaching profession and to facilitate the transition to teacher education at the university level. The objective of establishing the course was to train teachers. However, it was clear from the responses of the high school teachers that they were not strongly in favor of training teachers and that they understood that students would change their aspirations and pursue a career path other than teaching. Education-related courses are designed to help avoid mismatches after entering university. High school teachers perceive career education as an opportunity to choose a career and learn about occupations. In addition, education course teachers recognize that they are not experts or professionals in teacher training.

## 1 はじめに

本稿は、公立高等学校（以下、高校）教育系コースの教員へのヒアリング調査を通じて、コース運営の実際と課題を整理するとともに、高校の教育系コースが大学における教員養成の「前倒し」と位置づけられるのかを検討することを目的とする。これまで、高校の教育系コースは、そのカリキュラムの分析を通して、大学における教員養成の「前倒し」として意義があると肯定的に捉えられてきた。たしかに、後述のとおり、教育系コースの活動は、大学教職課程コアカリキュラムの一部科目の目標あるいは内容と重なる部分がある。しかしながら、高校教員がそれを意図し、大学の教職課程との接続を念頭に「前倒し」としてコースを運営しているのかは定かではない。すなわち、先行研究は、カリキュラムの分析に留まっており、コースの指導や運営を担う教員への視点が弱く、総じて実態として教員養成の「前倒し」と位置づけられるのかについての分析は十分とはいえない。そこで、本研究では、設置の経緯や教員による認識及び課題意識をもとに、高校教育系コースが、大学の教員養成段階の「前倒し」と位置づけられるのかを考究する。

なお、本稿で、教育系コースとは、教育に関心のある生徒や教員志望の生徒を対象とした学科・コース・類型・系列・エリア・選択科目等を置くものを指す。2020年時点で、25校が教育系コースを設置している<sup>1</sup>。また、研究対象は公立高校に限定する。従来から私立校では、独自の教育理念に基づき、社会の変化や生徒のニーズに応じた特色ある学科・コースを編成してきた。その多様さは公立校の比ではなく、実態を網羅的に把握することは難しい。後述のとおり、公立高校の教育系コース設置の背景に自治体や教育委員会の政策的意図が看取される点に着目するならば、公立校を対象を絞って事例を分析することは、妥当であると判断した。

周知のとおり、中央教育審議会答申『『令和の日本型学校教育』の構築を目指して』（2021年1月）は、これからの時代に対応した高校教育の在り方を提示し、普通科を主とする学科の弾力化・大綱化を掲げた。これに先立って、文部科学省は、「新しい時代の高校教育の在り方ワーキンググループ」を設けて検討を行い、審議まとめを2000年11月に公表している。ここでは、各校のスクール・ミッションに応じて、普通教育を主とする学科の特色化・魅力化を推進する観点から、従来の特色あるコースや教育課程の種類の取り組みを尊重しつつ、新たに学科の種類を弾力化・大綱化する制度改正を求めた。これにより、学校教育法施行規則等が一部改正され、普通科を主とする学科として学際領域に関する学科や地域社会に関する学科等の設置が可能になった。これらの学科では、生徒の多様な学習ニーズに対応し、生徒の特性等を踏まえた学習の機会を提供することで、生徒自身が将来のために何に取り組んでいくべきかを考え、主体的な学びや自発的なキャリア形成を促すことに繋がることが期待されている。

高校教育の特色化・魅力化を推進する教育施策は、教育系コース研究の視点からも注目できる。

飯田（2000）は、高校教育改革を背景に、特色ある学科とコースにみる高校教育の多様化について、「職業社会への対応」「進学要求への対応」「興味・関心への対応」「新奇性の強調」の4つを特色化の基軸と捉え、どの基軸に偏りがあるのかを分析している。その結果、「職業社会への対応」「進学要求への対応」に重きを置く「機能的多様化」と「興味・関心への対応」「新奇性の強調」に重きを置く「市場的多様化」に整理している<sup>2</sup>。教育系コースは、地方自治体・教育委員会主導による設置の場合、教員不足に対応するための「職業社会への対応」や「進学要求への対応」の側面がある一方で、教職を中心とした教育分野への進路を選択する生徒が多く在籍することから、「興味・関心への対応」の過程で、生徒のキャリア教育のニーズと合致する結果として、教育系コースが設置されてきたと捉えることもできる。近年、高校普通科教育の充実が要請される中で、教師教育制度の観点からも教育系コースの位置づけを明確にする必要がある。

しかしながら、教育系コースに着目した先行研究は、意外なほど少ない。このテーマの研究の嚆矢である可児（2012a）は、教育系コースのカリキュラムに共通する特徴として以下の4点を挙げている。第一に、知識獲得よりも、教育について考える思考方法を鍛える取り組みの重視、第二に、グループ活動を積極的に取り入れた協働的な学習、第三に、子どもと遊ぶ・教える体験の確保、第四に、職業体験としての小学校での「先生体験」の設定である<sup>3</sup>。カリキュラムには、「教員養成の『前倒し』・早期化」の試みとして教職観を涵養する意義があるとともに<sup>4</sup>、学校関係者・卒業生のヒアリングから、小学校における職業体験が生徒の教職への関心を喚起し、具体的な職業観の形成に寄与することが明らかとなっている<sup>5</sup>。この他、汎用的なコミュニケーション能力の向上の効果が示唆されている<sup>6</sup>。

これらに続く教育系コース研究は行われておらず、近年の高校教育改革や教員不足にみる地方自治体の教員採用戦略を念頭に置いたものは分析されていない。本研究は、上記の研究目的のもと、3校の教員に対してヒアリングを実施し、教育系コースに対する認識を明らかにすることで、教師教育制度上の教育系コースの位置づけを考察する。

## 2 分析事例の概要

### (1) 調査概要及び事例選定の理由

本稿は下記の3校を分析する。対象校及び調査の概要は、表のとおりである。

対象校は、近年新設された比較的新しい学校から選定した。これまで、各地の教育委員会では、教員の確保が喫緊の課題となると同時に、教員の養成・採用・研修の一体的改革が要請され、教員の資質向上を企図した法令改正及び施策が導入されてきた。また、各高校には、文部科学省の高校教育改革推進によって、特色や魅力のある教育内容の充実が求められている。これらに加えて、近年の教育系コース新設の背景には、学生の教職離れに起因する教員採用試験の低倍率化が指摘できる。以上のとおり、行政・教育委員会と高校の双方の事情を踏まえると、教育系コース導入の意図、経緯や高校教育における位置づけが、先述の先行研究の事例調査当時から変化していることも推察される。これを踏まえると、新設当初の目的及び経緯、初期のコース運営に携わった教員へのヒアリングが容易である新設校は、調査対象校として妥当であると判断した。制度安定期ではなく、導入初期段階に注目したヒアリング・データは、今後の継続した事例研究にも繋がる知見を得られると考える。その上で、牧瀬ら（2022）が公開する教育系コースの設置校一覧から、カリキュラムや活動内容、入試・選抜区分が異なる3校を事例として選定した。これにより、新設教育系コースの大まかな実態を把握することができる<sup>7</sup>。

調査は、いずれも2022年8月から9月の期間に半構造化インタビューで実施した。校長に対して、研究目的及び趣旨を記載した依頼状を送付し、教育系コースに詳しい教員をヒアリング対象として紹介してもらった。ヒアリングは、研究倫理上の手続き・配慮事項に留意し、研究目的、取得データの取扱いについて事前に説明したうえで、同意を得て、実施した。

表 対象校及び調査の概要

コース名称	設置年	ヒアリング実施日	対象者
A 高校／教員基礎コース	2018年	2022年9月8日	教頭
B 高校／医療・教職コース	2019年	2022年8月5日	校長
C 高校／教職教育コース	2022年	2022年8月22日	教務主任

## (2) 調査対象校の概要

A 高校は、入学定員320名の普通科に2018年に教員基礎コースを設置している。同校の他、自治体Aでは、2014年に2校、2018年にA校を含む2校の計4校が、教員基礎コースを設置している。これとは別に、自治体Aは、保育・幼児教育を担う人材の育成を目的とする保育基礎コースを2校に設置し、幼児教育と初等・中等教育の人材養成を差別化している。なお、自治体A教育委員会「自治体A立高校改革推進プラン・第1次実施プログラム」（2022年10月）は、2024年度に教員基礎コースを3校、2025年度までに保育基礎コースを2校、それぞれ新たに設置する計画を掲げている。A高校では、学校設定科目「教育体験Ⅰ」、「教育体験Ⅱ」、「教育基礎」を各学年に配置し、学年やクラスを超えた履修を希望するオプション的位置づけであり、単年度のみ選択が可能な点が特徴である。授業は、毎週の通常授業と長期休業中における合宿、学習ボランティアの3つを柱に構成している。

B 高校は、自治体Bの北部山間地に位置し、2022年に創立125年を迎えた伝統校である。設置学科は普通科のみで、1学年120名定員。そのうち40名を定員とする医療・教職コースが置かれている。入学者選抜の段階から普通科普通コースと普通科医療・教職コースの入試区分を分け、受験時点でコース別に生徒を選抜する点が特徴である。医療分野と教職分野を同一コースに併置する事例は、他校ではみられない。また、コース在籍生徒の傾向として、医療系に関心をもつ生徒の方が多く、教職系は少数派である。当然ながら、普通コースから教職を目指すことも可能であるが、医療・教職コースの生徒は初等教育学校の教員を、普通コース生徒は中等教育諸学校の教員を目指す傾向がある。

C 高校は、それまでの既存の3高校を2022年度3月末に統合するのと同時に、自治体Cに移管された新設校である。教育文理学科を置き、入学定員は240名と全国の教育系コースの中でも最大規模である。1年次の学校設定科目「教育探究Ⅰ」を全生徒が履修した後、2年次進級時に国際文化コース、教職教育コース、理数情報コースに分かれる。ただし、コース別のクラス編成は行わず、同一クラスに複数コースの生徒が在籍する。ヒアリング時点では、一期生のみが在籍し、秋にかけてコース志望調査を実施予定であった。教職教育コースは、教育にかかわる進路を希望する生徒を対象とし、幼稚園を含む学校教育とスクールカウンセラーに関心のある生徒を念頭にカリキュラムを構成している。ただし、国際文化コースと理数情報コース在籍生徒が、中等教育諸学校教員を志望する場合もあり、相互に融合するカリキュラムを編成している。

## 3 各コースの概要とヒアリング内容の整理

### (1) A 高校

#### ① コース設置の経緯と教育体制

A 高校は、自治体A教育委員会「自治体A立学校改革推進プラン（2012年～2021年）」（2012年3月）による高校再編が契機となり、教員基礎コースが設置された。同プランは、高校教育の課題を「生徒の多様化（98%の高校進学率）」、「多様な地域性」、「自立した人材の育成」に集約し、自治体A教育振興基本計画が示す「人生を生き抜く勤労観、職業観を育て、社会人としての自覚や自己の将来について考えさせる」ことを実現するため、魅力ある学校づくりの推進として学科等再編が行われた。



第一次実施プログラム（2012年3月）では、まず、2校の普通科に県内初の教員基礎コースを設置する計画を取りまとめた。再編の目的は、「教育に関心を持ち、将来教員を目指す生徒が、教員としての基本的な要素を身に付けるとともに、夢や意欲、職業意識等をはぐくむため」としている。同プログラムでは、この他に医歯薬コース、国際コミュニケーションコースの設置を盛り込んでいる。2校の先行実施を受け、第三次実施プログラム（2016年3月）は、2018年にA高校を含む2校に教員基礎コース設置を決定した。再編目的は、先行実施の2校の目的と同様とされている。第三次実施プログラムの議案を可決した自治体A教育委員会会議（2016年3月18日）では、委員から、「教員基礎コースの設置が、今後の優秀な教員の人材育成につながることを期待したい」と発言があった。なお、本研究のヒアリングでは、A高校に設置された理由として、当時の在籍生徒の中で「就きたい職業として小学校教員への関心が高かったこと」、2010年から学校独自に実施するインターンシップ活動で近隣小学校と連携した教職体験実習の一定の成果が認められていたことが挙げられた。

A高校の教員基礎コースは、年度ごとに履修を選択でき、学年の枠を越えた活動となっている他、年度単位の履修・コース選択となるため、複数年度の受講は必須条件ではない。2022年度のコース受講生徒は45名である。広報渉外部が、コースの準備や運営を担い、教育ボランティアの実施にかかる関係部署との調整・渉外、集中講座の企画及び運営を行う。通常講座には6名の教員をチューターとして配置し、指導を行っており、通常講座は、毎週2～3時間の準備時間を費やしている。

## ② コースのカリキュラム

教員基礎コースには、学校設定科目「教育体験Ⅰ」、「教育体験Ⅱ」、「教育基礎」（各1単位）を各学年に配置し、生徒は、毎週火曜7限の講義や教育ボランティア、集中講座を履修することで単位が認定される。

教育活動は、3つの柱で構成される。第一に、広く教育に関する講義、グループワーク等の授業である。例えば、学級経営のアイスブレイクを考える、教職の魅力についてディスカッションする等がある。活動の各グループに教員のチューターがつく。第二の教育ボランティアは、小・中学校に出向き、取り出しの学習会や夏季休業中の補習等での学習支援に携わる他、学校行事の補助を通じて、児童生徒の基礎的な理解や教員の業務について理解を深めている。第三に、長期休業中に大学教員を招聘した集中講座の開講である。新型コロナウイルス感染症流行前は、宿泊を伴う合宿を開催していた。2022年度の夏季集中講座は、8月に3日間実施された。A高校は、コースの運営にあたり、近隣の26の大学・専門学校等と連携協力ネットワークを構築している。これらの大学等の教員が集中講座に出向き、各専門領域から特別講義を実施している。生徒は、3日間で計10回の講義に出席し、振り返りやまとめをレポートとして提出する。ヒアリングからは、連携大学へ進学した後、コース出身者の様子を大学から聞き取る機会となり、結果としてコースの取り組みの振り返りや検証に繋がっているという。

## ③ コースへの認識と課題等

教頭は、「（生徒が）本当に教員やりたいっていう行動は、もうどんどんこっちから押し出してあげた方がいいと思うし、ちょっと違うんじゃないっていうふうに考える子が出た瞬間に、それを無理やりやらしてもドロップアウトされちゃう」と述べ、教員基礎コースの役割が大学入学後のミスマッチを低減することにあると捉えている。

また、教員基礎コース運営上の課題としては、教職員の不足が挙げられた。また、同コースは、希望履修制であり、単年度単位で受講が可能であるため、年度によって受講生数に増減がある他、3年間を見据えた体系的なカリキュラム編成が難しく、学習内容が重複することがある。進路変更、部活動を優先したい生徒の存在等の要因により、1年次に履修した生徒のうち半数程度が進

級時に継続履修を取りやめる傾向にある。このように、「(生徒のニーズの) バランスを取りづらい部分」を課題と捉えている。これには、中学生対象の学校説明会等の機会に丁寧に説明を行うことでミスマッチを防ぎ、入学生の理解を促すことで対処している。

なお、推薦実績をコース紹介や中学生への広報に積極的に活用することは一切ない。「それ(教員基礎コースの出口アピール)をしちゃうと多分ちょっと変わってきちゃう」として、「本当にやる子を集めて、たまたま進学先を考えると、そういうのがあったんだっていう形」を重視している。

## (2) B 高校

### ① コース設置の経緯と教育体制

B 高校にコースが設置された端緒は、自治体B教育委員会協議会「自治体Bにおける今後の高等学校教育の在り方について(最終報告)」(2013年3月)である。同報告は、社会環境の変化、高校生の実態、中学校卒業生数の減少を背景として、「将来的に地域の医療を支える医師や学校教育を支える質の高い教員等となり得る人材を育成する観点」から医療や教育に特化した類型の設置を選択肢として示した。これは、翌年2月の自治体B教育委員会「今後の自治体B立高校の在り方に係る基本計画」に反映され、その後、2017年9月の教育委員会会議で自治体B立高校4校の再編整備及び概要を決定した。

B高校のコース設置は、隣接する市の自治体B立高校が中学校を新設し、併設型中高一貫教育校となることに合わせて、魅力化が求められたことによるものであった。上記定例会議の資料には、B高校に医療・教職コースを設置する目的を「医師・看護師などの医療従事者や教員といった高度な知識・技能を有する人材を育成するため」と示し、その理由として、地域で医療や教育を担う人材の不足、特に市では無医地区数が自治体B内で最多であること、これまでも医療機関との連携による人材育成や教員志望の生徒への指導を充実させる取り組みの前史<sup>8</sup>があったことの3点を挙げている。

医療・教職コースの設置当初は、教員の加配措置があったが、3年目に加配を取り消されている。また、教育委員会からコース運営に特化した予算の措置はない。現在は、総合的な探究の時間等の研究指定校の予算を融通している他、市による小規模県立高校教育振興補助事業費を活用している。コースの運営や地域・大学との渉外は、医療・教職コースのホームルーム担任が担っているが、コースの規模が小さく、かつ医療と教職の異なる領域を所掌するため、業務は煩雑である。

### ② コースのカリキュラム

医療・教職コースは、入学者選抜の段階でコースを志望するため、明確な目的意識を持つ生徒が多く、普通科普通コース在籍生徒よりも学力が高い傾向にあり、部活動等でも中心的役割を担う生徒が多い。学校は、コースの生徒に対して、教員の資質を深く考えるといった職業観・勤労観の深化や、教える・学ぶことへの疑問を持ったり、難しさを理解したりといった教育の複雑性を探究する姿勢の涵養に強く期待している。

教育課程には、総合的な探究の時間及び学校設定科目の「医療・教職演習Ⅰ／Ⅱ／Ⅲ」を活用し、探究活動や外部講師の講演を実施している。コース設置当初は、近隣の小・中学校へのインターンシップ活動の実施を計画していたが、新型コロナウイルス感染症の影響により頓挫した。ただ、感染症の問題が解消しても、昨今の働き方改革の中で高校生のインターンシップ受け入れは困難と捉えている。このような制約下で、小学生を高校に招待し定期的に交流する企画を積み重ねている他、探究学習として地元市の地域課題や魅力を発見、発信する体験的活動を取り入れている。また、大学との連携では、国立大学教育学部教員を学校運営協議会委員及び研究指定校助言者として委嘱し、コースの運営を含む、学校の教育課程に対する助言を受けたり、大学教員

を招聘した講演を開催したりしている。ただし、高校の立地上、頻繁に大学と交流、協働することは難しい。その他に、市教育長による講話を毎年実施している。講演・講話は、学年ごとに体系的に聴講する仕組みには至っていない。対象生徒数が少ないため、全学年の教職コース在籍生徒が受講するようになっており、高校3年間で一通りの講義を受けられるように設計している。

### ③ コースへの認識と課題等

校長は、前述の自治体B教育委員会の掲げる人材育成のビジョンを懐疑的に捉えている。教職に関して、「他の学校に比べてプロが集まっているのかっていうとそんなことない」わけで、「ただ教職の高度な専門的などかって言われても、それは結局、外部の方に頼るしかない」<sup>9)</sup>と述べ、医療と教職というおおよそ相容れない専門職を組み合わせで合同コースを設置したことを疑問に思っており、自治体Bの示す「高度な知識・技能を有する人材」を普通科で養成することの実現可能性に疑問を呈している。生徒の実態・ニーズやカリキュラムの運営、学校のエデュケーションを踏まえ、「大学で学ぶ教職教養を先に勉強しても意味もない」として、高校教育であることを重視し、「職業としての意味を考えたり、追究するようなこと」に重点を置き、教育委員会の示すビジョンを学校独自に修正して、教育活動の充実を図っている。

また、コースの出口となる進学について、教育委員会の掲げる「教員といった高度な知識・技能を有する人材を育成するため」という目的に関わって、教員養成系学部への推薦入学枠や指定校推薦枠がせいぜい若干名であり、受験生のインセンティブにはならないとして、「長い目で見たら、ここ（B高校）に行けば、ちゃんと指導してくれるというのが（受験生の）動機になり、『長期的に考えて指導を継続して、きちんと（大学に）通るんだという実績を積み上げないと駄目ですよ』と認識している。コース運営を中長期的に捉え、生徒を着実に育成することで、結果として進学実績に繋がると考えている。

医療・教職コースの課題については、教員の加配取り消しによる教員不足と教員の業務負担増、大学教員による出前講座の体系化が挙げられた。

## (3) C高校

### ① コース設置の経緯と教育体制

C高校の教職教育コースの設置は、自治体C教育委員会に提出された「自治体C高等学校教育審議会（第12次答申）」（2017年）が端緒である。同答申は、普通科系高校の再編整備によって、自治体Cを基盤に全国・世界で活躍できる人材を育成することを目指し、大学等と連携・接続した普通科系高校の開校を提言した。同年7月の教育委員会会議では、3高校を再編対象校とすること、開校時期や学校規模等を決定した。2018年10月には、教育委員会会議で、新設校の設置理念を「高い志を持ち、さまざまな立場で教育に取り組む人材の育成」、「『チーム学校』を支える教育コミュニティの醸成」とすること、設置学科及びコースの仮称が決定した。新設校への移行を円滑に図るため、既存3校のうち1校の英語科、流通経済科、情報科学科の3学科を、2020年度入学生から教育情報科1学科に再編し、教育分野に重点を置いたカリキュラムを導入することとした。同様に、他2校の学科構成、入学者選抜を再編し、両校に学校設定科目「教育探究」、「教育概論」を配置した。

一期生のカリキュラム編成や学校設定科目、総合的な探究の時間の企画及び運営は、教務部が中心に担い、コースに分かれる2年次以降はコース主任等の設置を検討している。

### ② コースのカリキュラム

C高校の開校前には、教育文理学科及び教職教育コースのカリキュラム編成を統括、整備するために3校合同プロジェクトチーム（以下、PT）が立ち上げられた。PTは、各教科等で実施可能な教職教育に関連する教育実践や活動の検討、各校の「教育探究」の取り組みの情報共有及び新

設校のカリキュラム構想の場に位置づけられた。2020年と2021年は、年度末に中間報告会を開催し、3校教員研修を実施している。

カリキュラムには、複数の教育関連科目を配置している。まず、各学年に、学校設定科目「教育探究Ⅰ／Ⅱ／Ⅲ」（各1単位）を置き、必修科目としている。これと総合的な探究の時間を組み合わせ、プロジェクト型の課題解決学習を展開している。次に、教職教育コース在籍生徒は、2年次に「教育ボランティア」（集中講座・1単位）を履修するのに加え、文系選択者は「教職入門」（2単位）が必修である。同コース在籍3年次には「教育体験」（3単位）を文系・理系ともに履修する。学校設定科目の到達目標には、「学び、（他者に）教え、（学び教えることを通じて）自ら育つ」ことを設定し、対話を通じた主体的・協働的な探究学習に重点を置いている。これを通じて、教育を媒介とした他者への発信や聞くという姿勢の涵養を図っている。

「教育探究Ⅰ」では、ビブリオバトルを通じて他者に自分の考えや図書の魅力を伝えることと、それを踏まえて「将棋の感想戦」のように振り返りを通じた学ぶ過程に焦点を当てている。これは、進級以降も継続して取り組む計画である。また、夏季休業中の課題として、15分の教科等横断的なミニレッスンの設計を課している。これは、「自分の得意なことを苦手な人を楽しいと思わせるにはどうしたらよいか」をテーマに、各生徒がレッスンプランを作るものである。例えば、体育でリフティングの魅力を理解してもらうために音楽に合わせて教える、美術で似顔絵の書き方を英語で説明してみる等であり、教科を盛り込むことを必須条件に課している。学校は、生徒が柔軟なアイディアで創意工夫をして、他者へ発信を試みることに期待している。

今後は、「教育ボランティア」で夏季休業中に保育園、動物園や科学館、美術館等の教育施設のボランティアを計画している。また、「教育入門」は、学校教育課題にかかるロールプレイ実践に挑戦し、それに対して大学教員が解説、助言する活動を検討している。「教育体験」では、年に数回程度、近隣の小学校を訪問して児童に何かを教える体験を企画している。これらの活動は、教職の職業的な理解を軸に、対話的・協働的な学びを通じた汎用的なコミュニケーション・スキルの修得に力点を置いている。学校の特色として教職教育を前面に出しつつも、「先生になりたい人以外は行けないかな、ってなるとそうじゃない」と門戸を広げ、中学校説明会では、「将来生きてくるコミュニケーション」の力を身に付けられる教育活動をアピールしている。

このカリキュラムは、統合前の3校の実践が参考にされ、パイロットモデルの取り組みを継承している。その内の1校は英語探究科を設置し、従来から英語教育に重点を置いていた。2022年度は、既存校2年生50名が小学校の外国語活動を訪問し、各グループに分かれて15分ずつの小活動を行っている。このような小学校との連携は、C高校へ引き継がれる見込みである。新型コロナウイルス感染症によって活動の制約がある中で、小学校との連携が円滑に実施できている理由の一つに、C高校の前身3校が市立高校であり、同じ設置者である市立小学校と柔軟に交流できる環境・条件が整っていることが指摘できる。ヒアリングでも、「同じ市なのでと協力してくださる学校は多かった」、「（教育）委員会を通す時ときに知り合いがいる」ことが強みであると述べられた。

C高校の高大連携の最大の特徴が、地元教育大学と自治体C立高校42校の連携交流事業「高校教職コンソーシアム」である。「すぐれた資質を備えた次代を担う魅力ある『教員』を育てるために、本学（筆者注＝地元教育大学）をはじめとする教育系大学と連携し、『教員になること』を具体的にイメージできる機会を与えること」を目的に、2014年末に結成された<sup>10</sup>。PTでは、地元教育大学の教員から学校設定科目のシラバスの助言を定期的に仰ぐ等、教職教育コースの構想段階から連携体制を構築していた。今後、コース運営が本格化するにあたり、近隣の私立大学教育学部との連携・協働体制を拡充する計画である。

なお、地元教育大学は、自治体C内の小学校教員となること強く志望する受験生を対象に、学校推薦型選抜（特別枠）を実施している。出願要件の一つが、「高等学校在学中に教育に関する科目を4単位以上履修した者」であり、C高校卒業生が将来的に同選抜試験枠を活用することも



考えられる。大学入学以後に同選抜枠合格者に特化したカリキュラムが準備されているわけではないが、高校と大学の連続した教員養成制度の端緒がみてとれる。

### ③ コースへの認識と課題等

教務主任は、「結果として先生にならなくても将来生きるときにコミュニケーションであるとか、そういう力というのは身に付けさせてあげたい」とコースが育成を目指す生徒像を捉えている。加えて、「スキルじゃなくて、マインド・セットを身につけさせてあげた方が。理屈は後からついてくる」として、技術や知識よりも教職を目指す上での心構えや態度を身に付けることを、教育文理学科や教職教育コースの役割として理解している。

C高校は設置して間もなく、これから在籍生徒の増加や教育活動の拡大を迎える上で、安定的なコース運営体制の構築を図る必要がある。生徒数が多いために、大学等連携の具体的設計も求められる。対外的に評価されるためには、生徒の期待やニーズに応え、教育活動の充実を図っていく必要があると把握している。

## 4 事例の分析

3校の事例とヒアリングから明らかになったこととして、下記の3点があげられる。

第一に、教育委員会は、早期の教員の養成及び将来的な確保を目的として、教育系コースを設置している。これは、先行研究が指摘しており、新設校を対象とした本研究でも同様の傾向が確認できた。ただし、当事者たる高校教員からは、教員を積極的に養成するという指導方針は看取できなかった。むしろ、生徒が教職以外の進路へ志望を修正することを肯定的に理解している。これは、後述する第三の分析結果と関連する。

第二に、教育系コースのカリキュラムは、グループワークやボランティアなど体験的な活動を取り入れた内容が中心となっている。これは、可児が整理する教育系コースの特徴が再度確認できたといえる。加えて、3校とも大学教員を招聘して講義を行なっている他、B高校とC高校は、教育活動の助言を得ている。教育系コースの性質上、教員養成系大学との連携や協働体制が必要であることが分かる。

第三に、教育系コースの教員は、自身の立ち位置を、「教育についてはプロフェッショナルだと思う」一方で、あくまで「(教育体制は)普通の学校」であり、教員養成に精通しているわけではないこと(B高校)、「僕は教員を育てるプロではない」し、「教員養成のプロではない」(A高校)と認識している。B高校は、「進路を考える生徒が、教職がちょっと違うんじゃないかなとなれば、無理させず」に、社会で必要な汎用的スキルや勤労観の修得をコースの理念として考えており、A高校は、高校時代の主体的な活動として教員基礎コースの履修が大学入学者選抜で評価されることはあるかもしれないとしつつ、進学実績を教員基礎コースの宣伝や中学生への広報に活用することは一切考えていない。「それ(教員基礎コースの出口アピール)をしちゃうと多分ちょっと変わってきちゃう」として、「本当にやる子を集めて、たまたま進学先を考えるときに、そういうのがあったんだっていう形」を重視している。高校教員は、教育系コースの立場及び役割について、教員養成系学部・学科への進学後のミスマッチを防ぐことと認識しており、教員養成カリキュラムの「前倒し」というよりは、職業選択、職業理解を促す、キャリア教育として捉えている。教育系コースを教員養成の「前倒し」と位置づけることは高校教員にとって本意ではなく、教職の技法や教科専門の知識よりも、教職を志望する動機付け、大学における教員養成への円滑な接続が図れるよう、教育系コースのミッションを位置づけている。先行研究では、教員養成のカリキュラムの「前倒し」として評価している一方で、生徒への指導に直接携わる教員は、生徒の実態に即してコースの位置づけを再定位している。ここから、少なくとも本事例の分析では、大学教職課程の「前倒し」とはいえない。この認識の乖離は、今後の教育系コースの展開において重要な意味をもつと考えられる。



## 5 考 察

これまでの整理及び分析を踏まえ、教育系コースが大学の教員養成の「前倒し」と位置づけられるのかを考究する。

まず、教育系コース設置の目的とその運営の実態については、従来、教育系コースの設置の経緯から、設置者たる各教育委員会による教員養成の「前倒し」・早期化の下で、将来的な教員を養成、確保する目的があることが指摘されてきた（可児2012a）。本研究が設置の経緯を整理する中でも、同様の狙いが確認できた。ただし、教育系コースの高校教員がその目的を共有し、教育活動に反映しているとは限らない。ヒアリングからは、将来的に教職に就くことを強調したり、関連学部・学科への進学のみを期待しているとはいえず、むしろ、高校卒業後の進路選択の機会の一つとして教育系コースを位置づけ、大学進学後のミスマッチを避ける狙いや職業としての教職理解を深化する意図の下でプログラムを編成していることが明らかとなった。これは両者の立場の違いに由来すると考えられるが、加えて、教育系コースのカリキュラムが、一般に普通科教育の教育課程の範疇で行われており、高等教育機関への進学を前提とした入試科目・教科の履修を生徒全員に課していることから、進路の変更が比較的容易であることに起因しているといえる。教育系コースの取り組みは、普通科教育のオプション的位置づけ（A高校）であったり、学校独自科目や総合的な探究の時間の範囲内で活動が完結しており（B高校とC高校）、専門学科とは教育課程上の性質が異なる。ヒアリングからは、上記の条件によって、学校レベルで教育理念を柔軟に修正することが可能であり、育成したい生徒像をアレンジしながら教育活動を工夫していることが明らかになった。なお、各教育委員会と学校の双方の認識に隔絶が生じていることが明らかとなったが、これによる影響が、今後顕著に表出することが懸念される。自治体A教育委員会のように教育系コースの設置を積極的に拡大する姿勢を踏まえると、教育目標や目指す生徒像のズレを無視することはできない。今後の動向を引き続き注視する必要がある。

次に、教育系コースのカリキュラムと教員養成系大学学部・学科等の連携や接続の側面からは、教育系コースが教員養成の早期化、先取りと評価される傾向にあるが、高校教員の実際の認識はそれとは異なるものであった。すなわち、教育系コースは、大学における教員養成の一部を高校段階で積極的に担うものではなく、上記のとおり、生徒にとっての職業選択の理解の機会としての位置づけであり、職業としての教職の理解を深化するキャリア教育の一環であることが明らかとなった。これは、大学進学に対する高校教員の認識からも確認できる。つまり、教育系コースのプレゼンスを高め、コース選択者・履修希望者の増加を狙うのであれば、コースの魅力化と進学保障をセットとして広報し、生徒を惹きつけることが合理的であるように見えるが、実際のところは総合型選抜や指定校推薦枠の活用には慎重である。牧瀬ら(2022)による調査<sup>11</sup>では、進学保障が乏しく、インセンティブの少ないことによって、生徒の確保に苦慮する教育系コースの存在が示唆されていた。しかし、本研究では、進学先の確保よりも、着実に教育プログラムを遂行し、各校が目指す生徒の力を身に付けさせることが主眼となっている教育系コースの存在も確認できた。進学による大学との接続の観点からは、教員養成が「前倒し」になっているとはいいたい。ただし、今後の教育系コースの展開次第では、大学の教職課程との接続を念頭に置いたカリキュラム編成がなされる可能性はある。その萌芽は、教員基礎コースの新設を広げる自治体A教育委員会と、それと連動した連携大学の拡充に見られる。両者が今以上に接近することで、教育委員会の狙う教員養成の「前倒し」が現実味を帯びる可能性はある。また、条件次第では、教育系コース出身者の大学入学以降の「足踏み」現象（原・芦原2014）へ対応するために、大学サイドから教育系コースに対して関与が拡大する可能性も孕んでいる。

最後に、高校教員自身の自己認識（自信の役割の理解）について、ヒアリングからは、高校教員が教員養成に関する自身の立場性を一步引いて捉え、教員養成には精通していないことを自覚

する発言が各校でみられた。高校教員にとって教育系コースの教育内容は、自身の日常的職務と親和性が高いといえるが、これをもって教育系コースの指導が可能であることを意味するわけではない。高校教員の発言からは、教育系コースの運営にあたって高校と大学の役割を区分している認識がうかがえた。

## 6 おわりに

これまで教育系コースは、大学における教員養成の「前倒し」として位置づけられ、その目的の下で設置されてきた。将来的な教職志望者の確保を企図する教育委員会の思惑と文部科学省が推奨する高校教育改革の背景、そして生徒のキャリア的ニーズが重なることで、教育系コースへの期待は今後増大するだろう。しかしながら、本研究からは、あくまで高校教員の認識はそれとは異なり、高校段階であることを積極的に捉え、教育系コースの理念を柔軟に修正し、より俯瞰的な視座から、実際の教育活動を工夫していることがわかった。ここから、高校教員の認識レベルでは、大学の教員養成の「前倒し」とは言い切れない内実が明らかとなった。彼らは、教育系コースで直接指導に当たる立場として自らを教員養成者として捉えておらず、キャリア教育の一部として教育系コースの運営に当たっている一端が見て取れた。ここからも、従来の教育系コースの理解は、修正が求められるといえよう。ただし、今後の教育委員会や既存の教員養成主体である大学の動向次第では、教育系コースの役割や位置付けが変容することも考えられる。例えば、文部科学省は、教員採用試験日程の早期化を志向し、すでに、大学3年選考を導入する地方自治体が増えている。また、2023年度には横浜市が、市立高校に教員養成講座を開設している。このような施策の下では、教育系コースの位置づけも十分に变容しうる。今後、教育系コースの動向に注視し、知見をさらに深める必要がある。

最後に、今後の研究課題を二点指摘する。第一に、教育系コースの役割や意義を適切に評価するために、今回と異なる関係者の認識を把握、分析する必要がある。まず、コース出身者に対するヒアリングが欠かせない。すなわち、各所からの教育系コースへの期待や設置の目的・理念が、その後生徒に対してどのように影響したのかを検証する必要がある。限られた先行研究では、教育学部進学者に限りヒアリングを行っているが、教育分野への進学者に限らずに対象者を広げて、教育系コースの効果を吟味することが求められよう。また、教育コース出身生徒の受け皿となる大学側の評価を広く把握する必要がある。教育系コースに対する教員養成系大学等の評価は、既存研究では欠落しており、不明瞭な点が多い。これらは、今後の教育系コースのカリキュラムの改善に寄与するとともに、これからの教師教育の在り方を考える上で示唆を得ることができると思われる。

第二に、高校教育の他のコースとの比較を通じて、教育系コースの特徴を明らかにすることである。教育系コースの教育内容や活動は、高校教員の職務と親和性が高く、これによって、コース運営が比較的円滑に進めやすい側面があると考えられる。普通教育を主とする学科の特色化・魅力化が進められる中で、他のコースの教育理念やカリキュラム・教育活動、大学等との連携の実際を比較することにより、新たに見える教育系コースの特徴を導出できると思われる。高校教育における教育系コースの役割を考究するためにも、他の領域・分野のコースとの比較分析は有効であろう。

この他、本稿が対象から除外した私立高校の教育系コースについても実態の把握が求められる。本研究では、設置主体の自治体・教育委員会による政策的意図が指摘されることに考慮して、公立学校に限定して分析した。私立学校の場合は、これらと異なる磁場や教育的意図の存在も推察される。これについては、稿を改めて論じたい。

## 注

- 1 牧瀬翔麻・大西圭介・寝占真翔「公立高等学校教育系コースの展開に関する予備的研究－設置状況を中心に－」『島根県立大学松江キャンパス研究紀要』第61号、2022年、95-99頁。ただし、竹浪隆良「高等学校の『教育コース』について」『東京都立大学教職課程紀要』第7号、2023年、17-35頁によれば、2022年度時点で39校が設置されている。この違いは、「教育系コース」の定義や調査方法の違いによるものと推察される。
- 2 飯田浩之「高等学校の『特色ある学科・コース』における教育の特色化と生徒」『筑波大学教育学系論集』第24巻2号、2000年、33-48頁。
- 3 可児みづき「高等学校における『教育』関連コース等のカリキュラムに関する事例研究－教員養成の試みとしての特徴と意義－」『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』第5巻2号、2012年a、237-245頁。可児みづき「高等学校における教員養成プログラムの展開と課題－『教育』関連コース等の設置過程と教育実践に着目して－」『関西教育学会年報』第26号、2012年b、96-100頁。
- 4 前掲、可児2012a。
- 5 原清治・芦原典子「教育コースをもつ高等学校と大学との連携に関する研究－教育コースを卒業した高校生にはどのようなアドバンテージがあるのか－」『佛教大学教育学部論集』第25号、2014年、51-64頁。三浦和美「小学校での活動を行う高等学校『教育コース』における取り組みの質的分析」東北福祉大学教職課程支援室『教職研究』2017年号、2017年、177-194頁。
- 6 前掲、三浦2017。
- 7 大学との連携や小中学校でのインターンシップ等の体験的活動が重視される教育系コースでは、2020年以降の新型コロナウイルス感染症流行の災禍によって大部分の活動に制約が生じ、一部カリキュラムの変更を余儀なくされており、実現可能な範囲のプログラム実施に留まっている。その点で、今回得られたデータの考察の一部は留保が求められる。
- 8 高校近くにはへき地医療を担う赤十字病院があり、医師を除く職員の約6割が同校卒業生である。生徒の家族が医療従事者であることから、関心をもって医療分野を進路選択する生徒は従来から多く、学校の支援も手厚く行われていた（ヒアリングより）。
- 9 教員構成として若手教員の比率が高く、特定の教科指導等の力量に秀でた教員が特別に配置されているわけではない（ヒアリングより）。
- 10 地元教育大学「高校教職コンソーシアムとの連携」  
[https://osaka-kyoiku.ac.jp/liaison/society/schoolteaching\\_consortium/](https://osaka-kyoiku.ac.jp/liaison/society/schoolteaching_consortium/)（2023年12月10日最終アクセス）。
- 11 前掲、牧瀬ら2022。

## 学 会 彙 報

- 2023年 4月25日 西日本教育行政学会第45回大会プログラムの配信
- 2023年 5月20日 『教育行政学研究』第44号の刊行
- 《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 —  
川本吉太郎（広島大学大学院・院生）
- 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（帝京科学大学）  
寝占 真翔（帝京科学大学）
- 「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（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）
- 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（福山平成大学）  
LKHAGVA Ariunjargal（モンゴル国立教育大学）  
黒木 貴人（福山平成大学）  
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＞  
＜研究発表第Ⅰ部＞  
司会 滝沢 潤（広島大学）
- 公立不登校特例校における教育機会保障に関する研究  
俵 龍太郎（広島大学大学院・院生）
- 上海市における幼稚園の費用負担に関する研究  
— 外来常住者に注目して —  
馬 承昭（広島大学大学院・院生）

	<p>義務教育段階の多様な教育機会確保における課題 岩田 弘志（NPO 法人熊本オルタナティブ教育協会）</p> <p>我が国における「大学の自治」の危機 — 2022年10月改正の「大学設置基準」の分析を通して — 古賀 一博（福山平成大学）</p> <p>&lt;研究発表第Ⅱ部&gt; 司会 藤村 祐子（滋賀大学）</p> <p>市区町村教育委員会による地域学校協働活動推進員の委嘱に関する調査研究 — 学校と地域の連携・協働における教育行政の主導性に注目して — 藤井 冴佳（雲南市立大東中学校）</p> <p>カナダにおけるマイノリティ言語プログラム担当教員の養成・確保に関する研究 内田 圭祐（倉敷芸術科学大学）</p> <p>モンゴル国における教員評価制度の変容と現状 — 「2022年試行」・「2022年決定」の分析を中心に — 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）</p>
2023年 7月 3日	西日本教育行政学会研究助成の募集
2023年 9月30日	学会ニュース第66号発行
2023年12月23日	<p>西日本教育行政学会第4回研究会開催&lt;広島大学きてみんさいラボ&gt; 発表者：橋本拓夢会員（広島大学大学院・院生／日本学術振興会特別研究員DC） 題 目：「タイにおける地方教育ガバナンス改革に関する研究 — 「仏暦2560年（2017年）タイ王国憲法」下の法制改革と地方にお ける運用実態に着目して —」</p>
2024年 2月 2日	西日本教育行政学会第46回大会（高松大学）案内、発表申込書等配信



# 西日本教育行政学会会則

## 第1章 総 則

第1条 本会は「西日本教育行政学会」と称する。

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

第3条 本会は次の事業を行う。

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

## 第2章 会 員

第4条 1) 本会の会員は、本会の目的に賛同し、教育行政学あるいはこれに深い関係のある学問研究に従事する者で、会員の推薦を受けて本会に入会することを申し込んだ者とする。

2) 会員には一般会員と学生会員（有職のまま大学に在学するものは含まない）、シニア会員の別を設ける。

3) シニア会員は、本学会の在籍年数が30年を超え、常勤職に就いていない会員で、本人が申し出を行い、役員会において承認された者とする。

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

第6条 1) 会員は、会費を負担するものとし、一般会員の会費は年額6,000円、学生会員は3,000円とする。

2) シニア会員は、申し出て承認された年度に永年会費として10,000円を負担する。

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

## 第3章 役 員

第8条 1) 本会に次の役員を置き、役員会を構成する。

会長、副会長、理事（4名）、監査（2名）、幹事（若干名）

なお、副会長は複数置くことができる。

2) 前項のほか、本会に役員として顧問を置くことができる。

3) シニア会員は、顧問を除き役員となることはできない。

第9条 会長は本会を代表し、副会長との協議の上で会務を裁理する。

第10条 1) 理事は、会長又は副会長を助け、会務に従事する。

2) 幹事は、それぞれ会長及び副会長の下で会務を補佐する。

第11条 総会は、本会の事業及び運営に関する一般的事項を審議決定する。

第12条 総会は、会長が副会長及び理事との協議の上で招集するものとする。

第13条 1) 役員の任期は3年とする。ただし、重任を妨げないものとする。

2) 任期途中で役員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、毎年総会開催日に始まり、翌年の総会前日に終わる。

## 第5章 研究大会及び研究物の交換

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

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

## 第6章 機 関 誌 発 行

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

## 第7章 雑 則

第20条 本会の事業のために別に規定を定めることができる。

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

最終改正（令和5年5月20日）

## 西日本教育行政学会機関誌刊行規程

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

## 「教育行政学研究」原稿執筆要領

1. 論文原稿は未発表のものに限る。
2. 論文原稿の分量（表題、執筆者、Abstract、本文、図表、注および引用文献を含む）は、刷上19ページ以内とする。
3. 原稿はA4判、縦置き、横書き、天地余白30mm、左右余白25mm、10.5ポイント、1ページ45字×38行（1,710字）とし完全原稿とする。A4の用紙に打ち出した原稿と電子データ（WordとPDF）の両方を提出するものとする。
4. 表や図は必要最小限において活用し、本文中に挿入済みであること。
5. 日本語の表記については、特に事情のあるほかは、「常用漢字表」に準拠すること。
6. 外国人・地名に原語を用いるほかは、叙述中の外国語にはなるべく訳語をつけること。
7. 外国語でAbstract（500 words以内）を作成し、論文題目の後に挿入すること。
8. 原稿締切は毎年12月15日とする。
9. 注及び引用文献は、論文末に一括して掲げること。

引用法の例 論文の場合：著者、年号、論文名、雑誌名、巻、頁

1) 上原貞雄（1979）「アメリカ合衆国州憲法の義務教育に関する規定」『教育行政学研究』第1号、62-63頁。

2) Briges, Edwin M. and Maureen Hallian, (1972) Elected, "Elected versus Appointed Board: Arguments and Evidence, Educational Administration Quarterly VIII 3, pp.5-17.

単行本の場合：著者、年号、書名、発行所、頁

1) 皇至道（1957）『シュタイン』牧書店、142-143頁。

2) Cubberley, P.E., (1947) Public Education in the United States, Houghton Mifflin Company, p.17.

## 西日本教育行政学会著作権規程

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

## 編 集 後 記

西日本教育行政学会紀要『教育行政学研究』第45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45号には7件の投稿があり。最終的に「研究論文」として6編の論文の掲載することができました。

地方自治体における分教室型不登校特例校の設置過程や設置状況を明らかにすることを通して、不登校児童生徒支援における分教室型不登校特例校の意義と課題を考察した論文（俵龍太郎会員）、タイの教育革新地区における「パイロット校」の制度実態を分析し、教育における地方分権や学校の自律性強化を企図する制度導入の意義と課題を明らかにした論文（橋本拓夢会員）、マサチューセッツ州における市民性教育改革に着目し、シヴィック・レディネスの内実とそれが追加された要因、シヴィック・レディネスを涵養するための市民性教育の方策について考察した論文（松原信喜会員）、米国の「全ての児童生徒が成功するための法」における州アカウンタビリティ・システムとそれに基づく学校改善規定の特徴を明らかにした論文（村上和蔵会員）、モンゴル国の教育（文化）科学大臣の発出した「2022年決定」にみる教員評価制度の現状、意義及び課題を考察した論文（古賀一博会員、LKHAGVA Ariunjargal会員、黒木貴人会員、BAT-ERDENE Dagiimaa会員）、高校教育系コースの教員へのヒアリング調査を通じて、コース運営の実際と課題を整理するとともに、高校の教育系コースが大学における教員養成の「前倒し」と位置づけられるのかを検討した論文（牧瀬翔麻会員、大西圭介会員、寝占真翔会員）です。

いずれの論文も編集委員による厳格な査読を経たものです。編集委員には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。

なお、本号より、執筆要領が変更され、1ページ45字×38行の19ページ以内となりました。この結果、従前にも増して余裕をもって、充実した記述や分析が可能となっています。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 佐藤 仁（福岡大学）



## 教育行政学研究

印 刷 令和6年5月25日

発 行 令和6年5月25日

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

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



## Studies on Educational Administration

---

### Articles

- Ryutaro TAWARA : Study on the significance and subjects of schools for non-attending students offering special curriculum in the style of separate classrooms in supporting non-attending students in local government
- Takumu HASHIMOTO : Institutional Status of “Pilot Schools” at the Education Innovation Area in Thailand  
: Focusing on the Designation Process and Exceptional Measures for Curriculum and Grant Allocation
- Nobuki MATSUBARA : Civic Education Reform and Strategies for Cultivating Citizenship in Massachusetts  
— Focusing on incorporating Civic Readiness into College and Career Readiness —
- Kazutaka MURAKAMI : An Analysis of Provisions for Statewide Accountability System and School Improvement Based on it in The Elementary and Secondary Education Act of 1965, as amended by Every Student Succeeds Act
- Kazuhiro KOGA : The Changing and Present Situation of Teacher Evaluation System in Mongolia  
LKHAGVA Ariunjargal  
Takahito KUROKI — The analyze of “The Trial Program of 2022” and  
BAT-ERDENE Dagiimaa “The Decision of 2022” —
- Shoma MAKISE : Do Teacher Education Courses in High Schools Bring the Teacher Training Courses in Universities Forward?  
Keisuke ONISHI Based on Interviews with Public High School Teachers  
Masato NEJIME
- 

No.45 May 2024

edited by

Nishi Nippon Society for Educational Administration Research