

国立教育政策研究所
創立 7 0 周年記念シンポジウム

～ 次世代の教育の創造と国立教育政策研究所の未来 ～



は し が き

国立教育政策研究所は、昭和 24 年 6 月 1 日に発足し、令和元年 6 月に創立 70 年を迎えました。

国立教育政策研究所は、学術的な研究活動を基盤とする教育政策に関する総合的な国立の研究機関としての伝統を継承しつつ、いかに「新時代の到来を見据えた次世代の教育の創造」に貢献すべく発展していくべきか。国立教育政策研究所創立 70 周年を迎えられることに感謝し、これからの国立教育政策研究所の未来を展望すべく、創立 70 周年記念シンポジウムを令和元年 11 月 8 日（金）に文部科学省講堂にて開催し、研究所関係者や教育関係者などを中心に、約 240 名の参加を頂きました。改めまして、これまでの本研究所に対する御支援、御協力に対して、関係者の皆様に感謝申し上げます。

本報告書には、記念講演やプロジェクト研究報告、パネルディスカッションなどのシンポジウムの内容が取りまとめられています。本報告書がより多くの方々に読まれ、次世代の教育の創造に御活用いただくとともに、国立教育政策研究所が果たすべき役割について、引き続き、皆様方からの厚い御協力、御支援を賜りますようお願い申し上げます。

令和 2 年 3 月

国立教育政策研究所長

中 川 健 朗

目次

・開会挨拶

中川健朗（国立教育政策研究所長）	5
------------------	---

・来賓祝辞

萩生田光一（文部科学大臣）	9
---------------	---

・記念講演

「自治体行政の環境変容と地方教育行政の課題」

小川正人（放送大学教授、国立教育政策研究所評議員会会長）	13
------------------------------	----

・プロジェクト研究報告

～「次世代の学校」「高度情報技術の進展に応じた教育革新」研究プロジェクトから～

進行 藤原文雄（国立教育政策研究所初等中等教育研究部 副部長・総括研究官）	63
---------------------------------------	----

① 子供の学力と幸福度を高める教育長のリーダーシップ

露口健司（愛媛大学大学院教授）	65
-----------------	----

② 児童生徒－教師比の縮小によって実現可能な新たな学習指導形態の開発とその効果の実証的検討

山森光陽（国立教育政策研究所初等中等教育研究部総括研究官）	75
-------------------------------	----

③ 高度情報技術を活用した教育革新の展望と検討課題

白水始（東京大学高大接続研究開発センター教授、国立教育政策研究所客員研究員）	87
--	----

・パネルディスカッション

「次世代の教育の展望と国立教育政策研究所への期待」	99
---------------------------	----

司会 渡邊恵子（国立教育政策研究所教育政策・評価研究部長（併）幼児教育研究センター長）

パネリスト

漆紫穂子（品川女子学院理事長、国立教育政策研究所評議員）

小川正人（放送大学教授、国立教育政策研究所評議員会会長）

田村学（國學院大學人間開発学部初等教育学科教授）

猿田祐嗣（国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究部長（併）初等中等教育研究部長）

・閉会挨拶

佐藤安紀（国立教育政策研究所次長）	121
-------------------	-----

・プログラム	125
--------	-----

・登壇者略歴	129
--------	-----

開会挨拶

中川 健朗 _____
(国立教育政策研究所長)

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

開会挨拶

国立教育政策研究所長

中川 健朗



創立 70 周年記念シンポジウムの開催に当たり、一言御挨拶を申し上げます。

まず、今般の台風第十五号及び第十九号、千葉県豪雨等によりお亡くなりになられた方々に、哀悼の意を表しますとともに、被災された方々に対し、心よりお見舞いを申し上げます。

本研究所は、その前身である教育研修所を引き継ぎ、昭和 24 年 6 月 1 日に発足いたしました。

初代所長を務めた日高第四郎は、本研究所の性格について、「その研究の目的において実践的・実地的、その研究の方法において学問的・科学的であるべし」との基本理念を示しました。本研究所は、この日高の意思を受け継ぎ、70 年にわたり、「教育に関する実地的、基礎的研究調査を行う機関」として、我が国の教育の発展、改革に寄与するため、それぞれの時代における重要課題を取り上げ、調査研究を行ってまいりました。

本研究所の中核的な取組のひとつが「プロジェクト研究」です。教育行財政、初等中等教育、教職員、高等教育、生涯学習の 5 分野を重点として、この 10 年間では約 70 のプロジェクトを進めて参りました。その成果は中央教育審議会での審議や、制度改正の基礎資料などに活用され、教育改革の推進支援の役割を果たしてきたと考えております。

平成 19 年に開始された「全国学力・学習状況調査」については、文部科学省と密接に連携し、調査問題の作成や調査結果の分析などを行うとともに、学習指導要領実施状況調査を通じ、学習指導要領の改訂に係る根拠データや資料を提供し、その浸透を図るなど、学校教育に関する継続的な検証サイクルの確立に貢献してまいりました。

このほか、各種指導資料・事例集の作成、生徒指導・進路指導における普及資料の作成、社会教育指導者の資質向上のための研修事業など、調査研究の成果を活かし、学校等の現場における教育指導の充実や改善に資する取組も行ってきたところです。特に、幼児教育については、その重要性に対する認識の高まりや、幼児教育の無償化、質向上に向けた取組の充実などの動きを踏まえ、平成 28 年度に幼児教育研究センターを新設し、研究体制の強化を図りました。

国際共同研究については、OECD が実施する「生徒の学習到達度調査」(いわゆる PISA)、国際教育到達度評価学会(IEA)が実施する「国際数学・理科教育動向調査」(TIMSS)に第 1 回調査から継続的に参加し、その分析結果は、我が国の子供たちの学力の状況を示すエビデンスの一つとして、教育行政の改善・充実に活用されてきております。近年では、「客観的

な根拠に基づく政策決定」を支えるエビデンスを提供する観点からも、OECD の「国際成人力調査」(PIAAC)、「国際教員指標環境調査」(TALIS)、「国際幼児教育・保育従事者調査」(幼児版 TALIS)などに幅広く参加しています。

このように、本日、本研究所の現況を御報告し、記念シンポジウムを開催できますのも、歴代の所長など諸先輩方のたゆまぬ御努力、また、文部科学省をはじめ、本研究所の調査研究や事業にひとかたならぬ御協力をいただきました内外の研究者や、教育委員会、各研究研修機関、学校などの関係者の方々の御支援の賜物であり、この場を借りて心から御礼申し上げます。

Society5.0 社会の到来など、社会の変化がますます大きく、スピーディに進展する中、教育行政も迅速な対応が求められています。本研究所は、今後とも、幅広い視野と柔軟な姿勢をもって、時代に即した調査研究や事業を実施することで、教育改革に貢献し、【信頼】【革新】【対話と交流】の3つの方針の下、我が国唯一の教育政策に関する国立の研究所としての使命を全うして参る所存です。引き続き、皆様方からの厚い御協力、御支援を賜りますようお願い申し上げます。

本日のシンポジウムでは、本研究所の評議員会会長であります小川正人放送大学教授から御講演をいただき、その後、最新のプロジェクト研究の成果報告、パネルディスカッションを予定しております。御来場の皆様にとって、実り多いものとなりますよう祈念しております。

最後になりますが、改めまして、これまでの本研究所に対する御支援、御協力に対して、関係者の皆様に感謝申し上げますとともに、御来場の皆様のますますの御健勝を祈念いたしまして、挨拶とさせていただきます。どうもありがとうございます。

来賓祝辞

萩生田 光一
(文部科学大臣)

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

来賓祝辞

文部科学大臣

萩生田 光一

(代読 浅田和伸文部科学省総合教育政策局長)

まず、今般の台風・豪雨等によりお亡くなりになられた方々に、衷心より哀悼の意を表しますとともに、被災された方々に対し、心からお見舞いを申し上げます。

さて、本日の記念シンポジウムの開催に当たり、本研究所が創立 70 周年を迎えられたことを心からお祝い申し上げます。

本研究所は、発足以来、教育内容や教育方法、教育制度など、教育に関する基礎的、実践的な調査研究を幅広く継続し、その業績は、国の教育改革に活用されるとともに、現場で活躍する教職員の支援に大きく貢献してきたところであります。このことは、歴代所長をはじめ所員一人一人の教育に対する真摯な姿勢と情熱、たゆまぬ努力と研鑽の賜物であると同時に、本研究所の活動に御協力いただいた研究者の方々や、学校、教育委員会など各方面の方々の温かい御支援の賜物にほかなりません。この場をお借りして、関係の皆様深く感謝の意を表します。

現在、我が国は、少子・高齢化や人口減少の急速な進展、グローバル化に伴う国際競争の激化、IoT(Internet of Things)といった技術の急速な発展に伴う Society5.0 社会の到来など、かつてない社会の著しい変化に直面しております。そして、このような変化に積極的に対応し、活躍できる人材の育成が求められており、教育に寄せられる期待と関心はますます大きなものとなっております。近年は客観的な根拠を重視した政策立案、いわゆる EBPM の重要性が増しており、教育政策の裏付けとなるエビデンスの提供、それを支える優れた先行研究の実施等を通じて、本研究所が我が国の教育の発展に一層貢献されることを大いに期待しております。

最後になりますが、今後とも、御来場の皆様には本研究所に対して御支援賜りますようお願い申し上げますとともに、本日のシンポジウムの成功と皆様のますますの御発展を祈念しまして、お祝いの言葉といたします。

記念講演

「自治体行政の環境変容と地方教育行政の課題」

小川 正人

(放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長)

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

○講演者の資料は，国立教育政策研究所のウェブサイトにて御覧いただけます。

https://www.nier.go.jp/06_jigyous/symposium/sympo_r01_02/

記念講演

「自治体行政の環境変容と地方教育行政の課題」

放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長

小川 正人



はじめに―何故、今、地方教育行政で、何を課題にするのか

国研創立 70 周年記念シンポの全体テーマとして、「次世代の教育の創造と国立教育政策研究所の未来」という題目が掲げられていますが、そのテーマに少しでも資するためにどのようなテーマで何をお話しすべきか、逡巡しておりました。

今、日本の教育をめぐるのは、新学力の育成から、幼児教育、高校改革、高大接続、大学入試改革などの教育や学校の制度改革など、様々な課題が目白押しですが、ただ、そうした諸課題などについては既に多くの方々が論じていますし、マスコミなどでも話題にされていて社会的関心も高いため、それらをこの場で、私になぞるような話をしてもどうかと考えました。

今日は、逆に、社会的にあまり広く話題とされてこないようなテーマで、しかし、今後の教育の在り方を考えていく上で重要ではないかと思われるテーマの一つとして地方教育行政に関わるお話をさせていただければと思います。

社会的にあまり認知されていないが、しかし、重要と思われる問題を掘り起こし、光をあて見ることも研究者の役割の一つかと思いますので、教育研究では少し地味なテーマですが、今日は、地方教育行政を話題に話をさせていただければと存じます。

今日、新しい時代の教育政策や学校教育の在り方をめぐって様々な論議が行われ取り組まれてもいますが、それら新しい政策や課題を学校や地域住民とともに取り組むのは、自治体であり教育委員会です。しかし、教育委員会制度や学校の経営管理を支える基幹的システムである地方教育行政システムそれ自体に対する関心は、1990 年代後半に地方分権改革の論議と見直しがあったこともあり、一時、高まったことはありましたが、その後、この 20 数年間は、教育委員会制度の改廃論議はありましたが、あまり関心を向けられることはなかったように思います。

1990 年代後半の地方分権改革の一時期を除いて、この 20 数年間ほど、地方教育行政の在り方をめぐってあまり議論が生じてこなかったのは、幾つかの理由があったと思われます。

1999 年の「地方分権一括法」による地方分権改革は、機関委任事務体制の廃止に象徴される国の管理監督、関与の形を変えることになりましたが、この地方分権改革は、国と自治体による広範な共管領域を基本的に維持した上で、その「編み直し」が行われた改革でした。

教育行政は、特に、国と自治体の共管領域が他の行政分野と比べても広いこともあり、文部科学省と自治体の関係をより分離主義的に見直すというより、緩やかな融合関係は維持されたように思います。確かに、この地方分権改革に対しては、「未完の分権改革」という評価もあり、分権改革の「完成」に向けて、さらに、市町村合併を進め基礎自治体の基盤確立を一層強固にして、更なる地方税財源の拡充、事務・権限の移譲等を進めるべきとする課題も指摘されていました。

その意味で、「未完の分権改革」のその後の展開は、市町村合併の進捗状況にもかかっていたといえます。1999 年から本格的に始動した「平成の市町村合併」は、市町村数を半分近くまで減らしましたが、他方で、都道府県から市町村への事務・権限の移譲を大きく進めることを可能とするレベルとされる市町村数一千までは届かず、小規模町村が無視できない規模で残ることになりました。そうした事態もあり、都道府県からの事務・権限移譲の気運も後退し、その後、国と都道府県、市町村の行政関係は、よく言えば、「最適均衡」の状況が生じていたといえます。

しかし、ここに来て、議論が再び起こり始めているように思います。その背景には、今後、急速に進む人口減少や財政窮迫を背景にした自治体規模の縮小、自治体間格差の拡大があります。

平成の市町村合併で市町村数が半減し基礎自治体の規模が拡大しましたが、その中で政令市（20 市）、中核市（58 市：2019 年 4 月現在）の数が増加し、東京 23 区を含めるとそれら「都市行政圏」に国民の約半数が集中するような状況が生まれています。そうした状況に更に拍車をかけているのが、今後の人口減少による地域間格差と人口偏在の拡大に対する危機意識であり、都道府県と市町村の関係の見直しは避けられないとする指摘も多くなっています。

折しも、政府の第 32 次地方制度調査会は、先月 10 月 30 日に、来年 3 月末に期限が切れる市町村合併を支援する合併特例法の延長を求める答申を安倍総理に提出し、政府も合併特例法を更に 10 年延長する旨の改正案を来年通常国会に提出するとされています。

また、分権改革や地域社会の変化で、自治体が対応すべき課題、ニーズが多様化し、新しい課題への取組や企画・立案能力の向上などが要請されてきており、そうした要請に対して、旧来型の閉鎖的でジェネラリスト型重視の地方行政組織や人事では、そうした新しい課題に的確に対応できなくなっている、とも指摘されるようになっていきます。

そういうことで、今日は、自治体行政をめぐる環境変容の中で、問われ始めている都道府県と市町村の行政関係、そして、自治体職員の新たな人材育成の課題を地方教育行政の変容実態を踏まえてお話をしてみたいと思います。

なお、今日の記念行事の趣旨も踏まえ、今日の話は、この間、私も参加させていただいた、レジュメでも紹介をしている幾つかの国立教育政策研究所のプロジェクト研究の成果

の一部も踏まえており、国研の調査研究の成果報告の意味合いも兼ねていることも申し添えておきます。

1. 地方行政，都道府県と市町村の関係をめぐる近年の動向と論議

近年，地方行政の在り方をめぐって論議が再び起きていますが，その見直しの方向を大きく分けると「道州制」か，あるいは，自治体間の「補完」・連携の在り方を模索する，という二つがあるように思います。

(1) 「道州制」構想

道州制の構想は，今世紀に入ってから，政府の地方制度調査会でも検討され，それを受けて，安倍第一次内閣で道州制担当相（たんとしょう）も設置され検討も進められていましたが，その後，政権交代もあり，話題にされなくなっていました。ただ，自民党の2012年マニフェストには，『道州制基本法』の早期成立を図り，その制定後5年以内に道州制導入を図る，と謳われていました。ただ，この間，表立った「道州制」をめぐる政治的動きは生じてきていませんでした。

しかし，今後の急速な人口減少と地方行政への大きな影響が現実味をもって認識されてくるようになって，再び，「道州制」の論議が一部で浮上してきています。

例えば，近著の佐々木信夫『この国のたたみ方』（2019年 新潮新書）では，交通手段の変化で生活圏，経済圏などが広域化したことや分権化の進展，さらに，「都市行政圏」の拡大の一方で人口減少による小規模自治体の増大により自治体間格差が一層進むことなどを背景に，都道府県の役割・機能は小さくなり，現在の都道府県―市町村の二層制を今後も維持する合理性がなくなっていると指摘しています。そのため，都道府県を廃止して，国，州，市町村という役割分担の下，全国を東京都市・州と大阪都市・州の2つの都市州とその他10～11の州を設けるという道州制構想を提唱しています。

(2) 二層制維持を前提とした垂直「補完」・連携と水平「補完」・連携の構想

しかし，道州制のようなドラスチックな改革構想に対しては，「人口減少・超高齢化が進行し，人材や財源といった行政資源の利用可能性が縮小する中では」，大規模な制度改革を実施することに多大なコストがかかることから，今ある行政の仕組みと資源を最大限活用して課題に取り組むのが望ましいという立場から，現行の都道府県と市町村の二層制を維持した上で，都道府県がこれまで担ってきた機能を変化させ新たな状況に見合った運用を図っていくべきという議論もあります。

地方自治法では，周知のように，都道府県が担う機能を，「広域機能」，「連絡調整機能」，「補完・支援機能」と分けていますが，2001年発足の第27次地方制度調査会は，市町村合併を一層推進しても，それでも尚，残る小規模町村を例外扱いとして新たな制度を適用することを提案しました。その検討の中で提案されたのが，西尾勝私案というもので，例外扱い

とされる小規模町村を都道府県が「垂直補完」する「特例町村制度」や、他市町村が「水平補完」する「内部団体移行方式」でした。

ただ、西尾私案は、小規模町村を一方的に都道府県あるいは他の自治体に飲み込む強権的な手法である等、様々な賛否の論議を生起させ、西尾私案をそのまま具体化することはありませんでした。ただ、市町村合併が落ち着き、多くの小規模自治体が存在する現状を直視する中で、そうした小規模自治体の存在を踏まえて、都道府県と市町村のこれからの関係をどう構築するかといった新たな議論、検討が広く行われてきています。

2. 地方教育行政の変容と課題

(1) 1990 年代以降の地方分権改革・行財政改革と地方教育行政改革

そうした一般行政領域における近年活発化している議論と比べると、地方教育行政の領域においては、その在り方を問題にする議論は、この 20 数年の間、ほとんど行われてきていないといつてよいように思います。

確かに、1990 年代以降の地方分権改革、行財政改革では、地方教育行政も見直しの対象とされ、1999 年の「分権改革一括法」成立に伴う地教行法一部改正などで、旧来の集権的な都道府県と市町村の関係は分権的融合関係に変化してきたと指摘される一方で、運用実態は旧来の集権的性格を維持しているという批判もあります。

そうした批判の一つの象徴ともいえるものが、教育行政の分権改革でも懸案事項として今日まで引き続き問題とされてきた県費負担教職員制度です。

県費負担教職員制度は、都道府県と市町村の「融合的」関係を維持する象徴ともいえる仕組みで、周知のように、公立義務教育学校教職員の給与負担と採用・任命権を都道府県が保持し、都道府県内の人事交流の円滑化を図るとともに義務教育水準の維持向上に資することを目的としている仕組みです。

この県費負担教職員制度は、学校や教育行政の関係者からは肯定的に捉えられていますが、実は、教育業界の外からは厳しく批判されています。

廃止論として、分権改革推進の立場からは、都道府県と市町村が「同一または類似の行政分野で広域自治体と基礎自治体がおのおのの一部業務の承認権限を保有」という事務権限の分断を生み出す二重行政の原因であると批判され廃止すべきものと指摘されていますが、教育関係者からは、必要論として、県費負担教職員制度は、都道府県の機能である「補完（・支援）」の一つであり、域内市町村間の連絡調整と共に、市町村格差がある中で域内の均等で質の高い教育サービスを維持する上で必要な制度であると擁護されてきました。

1990 年代以降の地方分権改革の論議では、どちらかと言えば、批判的トーンが強く、地方分権改革のある時期まで、県費負担教職員制度の見直し＝人事権の市町村への移譲が活発に論議されていました。実際、2005 年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、教職員の人事権を市町村に移譲する方向性が提案され、文科省内でも検討会議が設置

され関係機関の意見調整が進められた時期もありました。また、2009年に誕生した民主党政権は、県費負担教職員制度を廃止して、義務教育学校の設置・管理・運営、財源の諸権限を設置者たる市町村に一括移譲し、市町村主義に基づく地方教育行政の制度改革案として「教育一括交付金制度構想」を提唱していました。

しかし、民主党政権の改革が頓挫した後は、中核市市長会、中核市教育長会などの一部を除き、人事権移譲の論議は表立って現れてきていません。市町村への人事権移譲については、文部科学省は現行の地教行法第55条（条例による事務処理の特例）により都道府県と市町村の自発的協議で可能であるという基本的立場を示しています。これを受けて大阪府は豊能地区への人事権移譲を行いました。同様の動きは他の都道府県に広がる気配はありません。

一般行政では、道州制の議論や、都道府県と市町村の行政関係を新たな補完・連携の考え方で再考していく動きがあるなかで、教育行政における都道府県と市町村の関係は、県費負担教職員制度をはじめ表立った論議や見直しの動きがほとんどみられません。一見、現在の県費負担教職員制度をはじめとした地方教育行政の仕組みは、安定した制度として思われているように感じられます。

しかし、その制度の運用実態を詳細に見ていくと、実は、地方行政をめぐる環境変容の中で大きく変化してきており、私個人は、新たな方策を講ずる必要があると考えています。

それでは、これ以降、近年における制度運用面での変化の実態をデータに基づいて見てみたいと思います。

（２）地方教育行政をめぐる環境変容と県費負担教職員制度の運用の多様化

① 地方教育行政をめぐる環境変容

地方教育行政の要としての教育事務所

多くの都道府県では都道府県教育委員会の出先機関で「中間組織」として教育事務所を設置し、都道府県教委―教育事務所―市町村教委という「三層構造」によって運営しています。都道府県教育委員会の重要な機能である市町村教育委員会に対する連絡調整や補完支援を十全に遂行する役割を教育事務所が担っており、その意味では、教育事務所は地方教育行政の要に位置している組織であるといつてよいと思います。教育事務所の行う業務は都道府県によって多少異なりますが、主に、人事行政と指導行政をその要素としています。

教育事務所の統廃合の動向

近年、その教育事務所の統廃合が進められてきています。背景には、市町村合併の進展、財政逼迫による都道府県の行財政改革、地方分権改革等が考えられます。ただ、市町村合併と教育事務所の統廃合の動向は、全国一律ではありません。

2004年度から2013年度の10年間における県別市町村合併率の平均値は45.3%となりますが、人口密度の高い東京都（合併率0%：人口密度1位）、大阪府（合併率4.7%：人口密

度 2 位), 神奈川県 (合併率 14.3% : 人口密度 3 位) では市町村合併がほとんど進展していない一方で, 平均値 (45.3%) を越える市町村合併を行った 28 県の 3/4 に当たる 21 県は人口密度=キロメートル当たり 400 人/km²以下 (14 位以下) に集中しており, 人口非密集地における「広域化」として平成の大合併が進展したことが分かります。

県レベルでの教育事務所の統廃合でも同様の傾向がみられます。2004 年から 2013 年の 10 年間で 23 県が教育事務所を統廃合し, このうち 4 県 (三重県, 和歌山県, 山口県, 長崎県) は教育事務所を完全に廃止しました。

教育事務所の統廃合があった県について, 統廃合率と市町村合併率との関係を示した【図 1】をみると, 市町村合併率平均値 (45.3% : 破線) よりも高い市町村合併率をとる県において, 教育事務所の統廃合が目立ちます。そして, 統廃合の前後で各教育事務所の規模 (各管轄下市町村の人口の合計) がどう変容したのかを整理した【図 2】をみると, 2004 年度から 2013 年度の 10 年間で, 人口規模 20 万人未満の小さい教育事務所が激減する一方で, 人口 50 万人以上の規模の大きい教育事務所に関してはほとんど変動がみられませんでした。

これらの動向は, 市町村合併と教育事務所の再編が, 元々の (教育) 行財政能力が必ずしも高くないと推察される, 人口非密集地での広域化として進展したことを示しています。教育行政の「中間組織」である教育事務所にとって, 補完・支援先, 調整先である小規模市町村が合併によって一定の規模を確保した結果, 教育事務所の機能と期待には何らかの変化がもたらされていると考えられます。

以下, その点を人事異動, 採用や指導行政の局面で確認していきたいと思います。

② 人事異動の狭域化

都道府県の公立小中学校教員の人事異動では, 人事異動の範囲が広域か狭域かという地理的な範囲と, 異動事務を主に本庁が担うのか, あるいは教育事務所や市町村教委が担うのかという役割分担の間には関係があり, 人事異動の地理的範囲を広域に設定・運用するためには, 県教委 (本庁及び教育事務所) が異動事務のイニシアチブを強く取って広域調整を進める傾向があるのに対して, 狭い地理的範囲の人事異動では, 広域調整の必要性が低いため本庁や教育事務所の関与は弱くなり, その分, 市町村教委が異動事務に, より深く関与する傾向にあることが知られています。

都道府県別の公立小中学校教員の人事異動状況

2011 年データで, 全国都道府県における小中学校の教員人事異動件数を「同一市町村内」, 「同一ブロック内」, 「ブロック間」に分け, 都道府県ごとの人事異動の特徴を整理したものが【図 3】です。ブロックとは, 複数の市町村をカバーする旧郡単位や教育事務所の管轄区域などを範囲とする人事異動の地理的範囲のことで, 単一市町村よりも広域的ですが, 全県レベルほどは広域的ではありません。このように教員人事異動の地理的範囲を, 「同一市町村内」を狭い, 「同一ブロック内」をやや広い, 「ブロック間」異動を広いと分類し, それぞれの比率を指標として各都道府県の人事異動の動向を整理したものが【図 3】です。

「同一市町村内」の異動率は全国平均 54%で、80%以上（3 県）から 10%以下（2 県）と分布は幅広くある一方で、「ブロック間」の異動率は全国平均 13%にとどまり、70%以上の県が 1 県あるほかは、30-40%が 3 県、20-30%が 6 県、10-20%が 12 県、10%未満が 24 県となっています。

多くの県が同一市町村内、及び同一ブロック内での人事異動を一般的としており、県全域を対象とするような文字通りの広域人事は、その枠組みを維持している県は多いものの、実際の異動率は低いのが現状です。一口に県費負担教職員制度といっても、その運用実態は実に多様であるということが分かります。

近年の人事異動範囲の変化

続いて、そうした人事異動の範囲が、近年、どう変化してきたのかを見ることにします。

【図 4】は、データの得られた全国 32 の県における 2004 年と 2011 年の全異動件数（実数）と同一市町村内の異動件数（実数）に基づき、2004 年と 2011 年で同一市町村内の異動率がどう変化をしたのかを散布図で整理したものです。2004 年と 2011 年で同一市町村内の異動率が同じ場合、その県は点線上にプロットされることになりますが、実際はほとんどの県が点線より上にプロットされており、全国的に同一市町村内の異動が増えたことが示されています。市町村合併の進展で市町村規模が広域化して、設置管理する学校数が増えたことに加え、2007 年の地教行法改正により同一市町村内の異動を市町村教委の判断（内申）にできるようになったこと、そして、そうした実態を反映して教育事務所の統廃合等で都道府県による人事異動の広域調整機能が低下したことなどが原因ではないかと考えられます。

人事異動事務における本庁・教育事務所の調整の後退

次に、異動を進める上での事務処理体制にどのような変化があったのかを見てみます。

これについては都道府県教育委員会に、2004 年と 2013 年の各調査で同様の質問をしているため、それらで得た回答を比較することで見てみます。この調査は、都道府県教委の人事担当者等に対するアンケート調査であり、都道府県教委がどう認識しているかと聞いたものですので、先に紹介した人事異動の地理的範囲の変化の実際と符号しない面もあることは御留意ください。

まず各県教委が異動の地理的範囲をどう設定しているのかを比較すると、【表 1】のように一般の教員については、県内全域を基本的な異動範囲とする回答が減り、個々の市町村域を基本的な異動範囲とする回答が増えています。一方、管理職については単一の教育事務所の管轄区域を異動範囲とする回答は減り、県内全域を異動範囲とする回答が増えています。

次に、異動事務を進める際、内申等で示される市町村教委の意向を県教委がどのように受け止め、調整しているかについて回答を比較したものが【表 2】ですが、一般の教員については、市町村教委の意向がそのまま本庁で集約され異動案になるという回答が増える一方で、教育事務所や県教委本庁が調整役となるという回答は減少しています。このことは、県教委（本庁若しくは教育事務所）による人事行政上の調整機能が低下する一方で、市町村教

委の意向がより強く異動案に反映されるように変化したことを示しています。なお管理職については、一般の教員ほどの目立った変化をみることはできませんでした。

さらに、一般の教員や管理職の人事に教育事務所がどの程度関わっているのか、該当する役割をすべて選択するよう求めた設問について、回答を比較したものが【表 3】ですが、一般教員の人事については、内申の取りまとめや異動案の原案作成といった調整機能が減退傾向にありました。また管理職人事については、調整機能に加えて人事情報の収集機能についても減退傾向にありました。

③ 地域限定採用の増大

教員の人事に関わっては、この時期、もう一つ注目する動向として、地域限定採用の全国的広がりということがあります。

地域限定採用とは、県費負担教職員の採用に当たって、一定期間、あるいは退職時まで他地域への異動や広域的な異動をせずに、特定の地域の学校に長期間継続的に勤務することを前提として行う採用のことを意味します。

地域限定採用が増えている背景には、都道府県域内で公平な人事異動を図るために定められている人事異動方針に沿って人事異動に努めても、教員の赴任先としては異動希望が決して多くない条件不利地域に中堅や指導的立場の教員を必要数確保することが難しいという事情があります。そのため、そうした条件不利地域の学校を希望する教員を採用し比較的長期間にわたって勤務できるようにすることで、当該地域の学校に人材を必要数確保しつつ、計画的な育成を図るという取組をせざるを得ないという事情があります。

2019 年度時点で、各都道府県の教員採用選考試験実施要項等から確認できる地域限定採用の状況を導入年度の早い順にまとめたのが、【表 4】です。

地域限定採用の制度は、採用時から 10 年程度の勤務期間を課し、それ以後は他の一般教員と同様の一般人事異動に戻すというルールで運用されている場合と、勤務期間を限定しない場合があります。北海道教育庁が実施している地域限定採用は、採用元の管内において退職まで勤務しそこで指導的教員や管理職まで育成することを目指すもので、勤務期間を限定する他の多くの府県とは異なっています。

地域限定採用が徐々にではありますが、全国的に増えている理由とその意味をどう考えるかということですが、正直、どう考えればよいかいまだ整理できていません。

ただ、県費負担教職員制度の本来の運用に立ち返れば、条件不利地域に適正な数と質の教員を確保するために、県の強い調整力で全県広域異動を進めたり、広域異動の回数を増やしたり、一回の広域異動の年数を長くしたりするなどして対応するのが筋だと思われます。

しかし、これまで見てきたように、人事異動の範囲は、同一市町村内、或いは、近隣市町村のブロック内での異動率が高まり、ブロックを超えた全県異動を進めるそうした強い調整力を県が行使できなくなっているという状況が生じているということではないかと思わ

れます。

④ 指導行政の変化

地方行革による職員数削減

県と教育事務所、市町村の教育行政関係の変化は、地方の行財政改革からも大きな影響を受けています。総務省の「地方公共団体定員管理調査」をみると、全国の一般行政職員数は2005年度から2013年度にかけて全都道府県で平均15.4%減少しており、教育行政分野でも、やや緩やかながら同様の傾向がみられ、同時期（2005年から2013年）の「地方教育費調査（教育行政調査）」における各県の「事務局本務職員数」を比較して見てみると、5県を除く県で職員総数は平均10.9%削減されていました。

県教委本庁と教育事務所の職員数の変化 - 教育事務所職員の大幅削減

ただ、これを詳細にみると、県教委本庁の職員数がわずかに平均2.1%減少にとどまる（職員総数を増やした県が20、減らした県が27と、県ごとの増減が拮抗）、一方、教育事務所では平均27.3%減と大幅な職員削減が行われていました。また専門職員である指導主事と充て指導主事についても、全体の数を減らす中で、教育事務所所属から県教委本庁所属への配置換えが進んでいました。

都道府県ごとにおける専門職員（指導主事）数の変動パターン

2005年から2013年の間で、各県における専門職員（指導主事・充て指導主事）の配置と数がどう変化したのか、そのパターンを整理したのが【図5】です。

県教委本庁、教育事務所それぞれの専門職員の増減を比較した結果、【類型1】「指導主事数純増」、【類型2】「事務所機能強化型」、【類型3】「本庁機能強化型」、【類型4】「行革型（本庁・教育事務所共に削減）」に分けることができました。

このうち図の点線より下側は、総合的に（県教委本庁と教育事務所の合算において）専門職員を減らしたことを意味し、逆に点線より上側にある点（県）は総合的に専門職員数を増やしたことを意味します。

また県教委本庁と教育事務所それぞれについて専門職員数の増減をみると、軸よりも右側（県教委本庁における専門職員増）と下側（教育事務所における専門職員減）の多さが目立ちます。4つの類型で言えば、教育事務所から県教委本庁への配置換えを意味する【類型3】が多く、次いで県教委本庁・教育事務所の双方で専門職員を減らした【類型4】が続いています。

このように、県の行財政改革による公務員数削減は教育行政領域にも及んでいますが、個別の県の状況に違いはあるものの、総じて県教委本庁における政策立案・実施機能が維持された反面で、教育事務所については配置そのものの見直しや職員数の減少、専門職員の県教委本庁への引上げなどがみられ、市町村間の調整・均等化機能について弱体化の傾向が伺えます。

一方、「地方教育費調査（教育行政調査）」には市町村教委における職員配置の動向も示さ

れていますが、教委事務局の総職員数が削減傾向にある中で、指導主事・充て指導主事の配置は増えています。

全国的な専門職員（指導主事）の配置変動では、①教育事務所の配置数・率が全体的に減少し、本庁と市町村の配置数・率が増加したこと、②市町村の配置数・率が全体として増加したが、【表6】、【表7】に見るように、今日でも、市町村規模別でみると配置人数、配置率ともにその差は依然大きいことが分かります。

ここまで、全国の動向を包括的に話してきましたが、実は、個別の県ごとに詳細を見ていくと、県ごとに違う取組をしていることも分かります。例えば、山口県は、教育事務所を全廃しましたが、県の指導性や調整を強く保持するため、本庁のチームが市町村を定期的に回る、いわば移動教育事務所のような仕組みをつくっています。逆に、和歌山県も教育事務所を全廃しましたが、県と市町村の情報が相互に入らなくなったということで、廃止数年後に、市町村を後方支援するという趣旨で教育支援事務所をつくっています。また、全国的に、教員人事の地理的範囲が狭域化する中で、逆に、広域人事に変えて県主導で学校、地域の課題に対応した人事異動体制をつくった佐賀県の例もあります。そうした個別の県の話をするときりがないので、今日は個別の県の取組は省略した上で、これまでの包括的な内容を少しまとめておきます。

（３）小括

時間もないので、小括の①から⑤は省略しますが、これまで見てきたような、人事異動の狭域化（同一市町村内異動、近隣市町村のブロック内異動の高まり）や市町村での専門職員（指導主事等）の配置数・率の増大、本庁・教育事務所の調整機能の後退等は、ある意味で、中核市を核とした域内ブロックへの人事権移譲の「受皿」が事実上生まれており、人事権移譲を進めるべきとの主張の追い風にもなるという考え方もあります。

しかし、他方で、地域限定採用を導入している道府県が徐々に増えている現実もあり、今後に予測される人口減少を背景にした域内市町村格差や人口偏在等の問題を踏まえると、都道府県の調整と補完支援の機能を著しく後退させた形で、人事権移譲を進めることには問題が多いのも事実です。

今後、人口減少等を背景に増大すると想定される小規模町村に対する連絡調整、補完支援は、本庁や教育事務所の役割の一つですが、広域人事異動の維持や専門職員（指導主事等）の派遣、補完支援業務は高い費用（コスト）がかかりますので、都道府県全体でも人口減少と財政圧力が強まる中で、都道府県教委一本庁、教育事務所のみでそうした小規模町村に対する連絡調整、補完支援を担うことも限界があります。本庁—教育事務所—市町村という縦の連絡調整、補完支援の在り方を再吟味するとともに（市町村の合意の下、市町村が県に委託するという奈良県方式が近年注目されていますが）、都道府県域内の政令指定都市、中核市の「都市行政圏」を活用した市町村間の「水平的」な連絡調整、補完支援の在り方を検討

することが必要になってきているように思います。事実、既に、「連携中枢都市圏」という仕組みがスタートし 32 地域で取り組まれているという先例もあることから、教員人事を含めた教育行政の領域でも中核市を軸にした新しい仕組みづくりや方策が検討されてよいのではないかと考えています。

今後、人口減少が更に進行し、都道府県域内の市町村格差が一層大きくなることが予想される中で、喫緊に検討されなくてはならない地方教育行政上の重要な課題であると考えます。

3. 地方自治体における組織・人事とその見直し

ー行政職への「開放制」「専門性」導入の工夫、試みとその可能性ー

(1) 地方自治体における行政組織・人事と見直しの動向

① 旧来の地方公務員の組織・人事の特徴

自治体の行政組織や職員人事は、新卒者の一括採用、長期雇用、年功昇進・昇給、集団的職務執行等として総括されるいわゆる「日本的雇用・経営」と称される特徴を有してきました。それを「閉鎖的な官僚制」、あるいは「閉鎖型任用システム」等と特徴づける論者もあります。そうしたシステムがこれまで長年にわたって維持されてきたのは、長期的に職員のインセンティブを保持し職員全体のモラルを高めるシステムとして合理的であること等、多くのメリットがあると指摘されてきました。

② 「開放制」、「専門性」の一部導入の工夫、試み

ただ、近年、そうした「閉鎖型任用システム」の下でのジェネラリスト重視の人材育成方針に対する一部見直しの動きも出てきています。

その背景としては、

- ・分権改革、地域社会や地域住民の変化で、対応すべき課題、ニーズが多様化、新しい課題への取組や企画・立案能力の向上などが要請されてきていること、
- ・そうした要請に対して、旧来型の閉鎖的でジェネラリスト育成の組織・人事では、迅速に対応できなくなってきた側面が出てきたこと、という事情があります。

組織内におけるそうした新たな労働需要に対応するため、組織内の人材育成・研修の取組とともに外部労働市場から必要な知識・能力を持った人材を調達する動きも出ています。

A. <外部労働市場からの必要な人材を調達>という点では、

- (ア) 採用試験の年齢制限を緩和することで閉鎖型任用システムを維持しながらより幅広い年齢や経験・知識・技術を有した人材獲得を目指す工夫、試み
- (イ) 採用試験の年齢制限の緩和に加えて、ある特定の条件を設けてより明確な知識・能力を特定した試験区分を設ける工夫、試み（社会人・経験者採用）
- (ウ) ある分野の特定の専門的能力を持つ人材を任期付きで任用する試み等の動きがあります。

B.〈組織内部での職員人事マネジメント・教育訓練での工夫，試み〉という点では，

複線型人事＝専門職制度と言って，特定の行政分野に精通したスペシャリストを育成する試みも都道府県，政令市など規模の大きい自治体を中心に取り組まれています。

その特徴・メリットとしては，

- (ア) キャリアプラトーの防止：勤務が長くなるに従って組織内昇進・昇格が狭まりモチベーションの低下や能力開発機会の喪失に陥ることを防止できる
- (イ) 専門性の高い人材の有効活用：ジェネラリスト重視の単線型キャリアパスの組織は，専門性が高い人材を有効的に活用できず人材資源の浪費や組織パフォーマンスを低下させるリスクがあるため専門性を活かせる場を創出できる。
- (ウ) 専門性の高い人材のキャリア像を明確化：専門性の高い人材に対して自己のキャリア像を提示でき，モチベーションの維持と組織貢献が可能になる

ということが指摘されています。

「開放制」「専門性」導入に伴う検討課題

ただ，そうした複線型人事＝専門職制度のデメリットも指摘されています。

一つは，専門性を活かした外部労働市場が確立している訳ではなく，また，離職・転職等の出口の開放制も進んでいない段階で，特定分野で秀でた専門的能力を有する職員をどう計画的にキャリアを積ませ人事異動をしていくのかは難しく，他の一般行政職員と同様の扱いの中でその専門的能力を活用できなくさせる危惧もあるという指摘です。

二つは，これまで複線型人事＝専門職制度は，どちらかと言えば，ライン管理職の役職昇進から外れた職員を処遇する仕組みとして運用されてきた側面もあったことは否定できない，という指摘です。

そのため，複線型人事＝専門職制度が，その本来の狙い通りにその目的を果たしていくためには，ライン管理職と専門職管理職が対等に処遇される専門職昇進のキャリアパスを構築していくことが課題となる，等，検討すべき課題も指摘されています。

(2) 教育行政分野の「専門性」育成のための採用・人事上の工夫，試み

① 都道府県・政令市の教育委員会事務局の組織・人事

今見てきた自治体における行政組織・人事の特徴と課題は，首長部局から独立した教育委員会を有する教育行政分野においても同様に存在しています。加えて，自治体行政をめぐる環境変容を背景に，教育委員会においても，近年，政策系部署の設置・拡大が進んでおり（2019年度現在：17都道府県），行政職であるが教育行政に強い行政職員育成の要請も強まっています。特に，2014年地教行法改正による首長主宰の総合教育会議の必置化などもそうした動きを後押ししています。

周知のように，教育委員会事務局の組織・人事は，一般的に，首長部局から異動してくる一般行政職と学校現場から異動してくる指導主事（教員）で構成されており，前者が総務，庶務，財務などの部署，後者が教育指導系の部署を主に担ってきました。ただ，全国都道府

県の職員採用試験の募集要項からは、教育委員会事務局の職員配置は多様であることが分かります。【表 8】は、全国都道府県における行政職採用試験実施要項から、教育行政職、教育事務、学校事務等の採用枠に注目してその類型化を試みた整理です。

行政職採用試験実施要項から採用枠という入り口のパターンを類型化すると【表 8】のように 6 パターンありますが、実際には、一般行政職として採用された後に、複線型人事で教育行政職に熟知した人材育成（専門職制）を図る運用をしている自治体が半数を超えて多数派になっています。そうした点を考慮して、教育委員会事務局の人事異動に留意して整理し直すとレジュメの 24 ページにあるような類型が可能になります。

- (a) 採用枠が首長部局＝一般行政職採用⇒・首長部局から定期的人事異動で教委事務局へ
⇒・複線型人事・専門職制（教委事務局や教育（行政）機関に長く在職したり、又は、複数回にわたって異動をする）
- (b) 「教育行政職」採用⇒・教委事務局を中心に異動
 - ・教委事務局，県立高等学校を異動
 - ・教委事務局，県立高等学校，市町村立小中学校の間を異動
- (c) 「学校事務職」採用⇒・県立高等学校，市町村立小中学校を異動
 - ・市町村立小中学校を異動

北海道は、以前は、行政職採用で複線型人事＝専門職制を採っていたが、2013（平成 25）年度から教育行政の採用枠を設けています。京都府は、行政職採用で複線型人事＝専門職制を採っています。北海道も京都府もそれら職員は教委事務局を中心に異動する形態をとっていますが、指導部門における教育行政職の配置割合が半分前後になっているのが特徴的です。

こうした複線型人事＝専門職制を長く採ってきた自治体の一つとして京都市教育委員会が知られています。京都市教育委員会では、教育行政職を多く指導部門に配置しており、その職員配置の割合は半数前後になっています。

こうした一般行政職として採用し複線型人事で教育委員会事務局や教育行政に長く勤務する教育行政職のメリットは、首長部局からの出向職員や教員出身の指導主事は平均 3 年程度の短期で異動するのに対して、長期に教育行政の職務に従事するため教育行政の継続性と専門性の確保を図れるという点です。他方、一般行政部局での勤務経験がないことや短いことからジェネラリスト型の一般行政部局の行政職と比較して行政全体の把握面での課題が挙げられ、また、異動範囲として学校勤務はなく、教育行政職のキャリア形成の観点から学校現場との人事交流をどのように考えるかも課題である、とも指摘されています。

実は、そうした課題も含めて、自治体行政において教育行政の「専門性」をどう担保し、必要な人材を育成するかを巡りその制度的在り方が模索されているというのが今日の状況

です。近年、行政職採用から「教育行政」枠を設けた自治体（熊本県、宮崎県、等）がある一方、「教育行政」枠採用を廃止し行政職採用一本に見直した自治体（北海道、静岡県、等）があるのも、そうした課題に対応した制度的在り方が模索されている証左でもあると考えています。

② 市町村教育委員会事務局の組織・人事

都道府県と比べると市町村レベルで複線型人事＝専門職制や教育行政職の採用枠を導入している自治体は少ないと推測される。職員採用人数が少ない市町村の場合、複線型人事＝専門職制や教育行政職の採用枠を設けた場合、人事の柔軟性を欠き硬直化を招きやすいからと思われます。ある研究者の全国調査では、政令市を除いて、複線型人事＝専門職制を導入している市町村は、回答した市町村数（712 自治体）のうち 3 %弱で 20 自治体ほどしか存在していないと報告されています。

（３）小括

行政職員の中で特定の分野・領域を熟知し秀でた能力を活用することが必要になっています。しかし、そうした人材をどう確保し育成していくかは次の述べるように今後の課題です。

第一に、一般行政職を採用し、計画的に複線型人事＝専門職制の仕組みで確保、育成していくのが、旧来のジェネラリスト育成を基調としてきた組織ではやりやすいことは事実ですが、ただ、課題は、そうした専門職のキャリアパスをどう描くことができるかです。ジェネラリスト重視のキャリアパスの下で、専門職を対等にどう処遇していく仕組みをつくっていくかという課題です。

第二は、採用段階で、「教育行政職」枠を設け、その枠の下に計画的な人材育成を図るという選択肢もありますが、この場合でも、キャリアパスをどう描くかということと、一般行政職と比較した場合、優秀な人材の確保という点で課題が残されているように思います。

第三は、複線型人事＝専門職制の下で教育行政を熟知した行政職員を育成していくのか、あるいは、採用段階で「教育行政」枠を設けて教育行政職員を確保、育成していくのか。どちらにも、それぞれのメリット、デメリットがありますが、どちらにしても、そうした専門職のキャリアパスをどう描き、処遇していくかは今後の検討課題です。ある研究者は、「特定行政課題に精通した職員を当該自治体の中で異動させるよりも、その方面の人材が不足する自治体へ異動する方が社会全体でみた場合には人的資源の有効活用となる場合も多い・・・積極的に人材を融通し合うメカニズム、現職の地方公務員に関する労働市場のようなものが創設できる可能性も出てくる」（小野 132 ページ）と問題提起していますが、そうしたシステムの構築を可能とする条件を更に検討が必要であります。

都道府県で育成されたそうした教育行政に精通、熟知した人材を、県内の市町村、あるいは、全国の他の自治体で活用できる仕組みや運用を考えることができるかどうか、そうした可能性も含めて教育行政職の育成と活用の方策を検討する時期に来ていると考えます。

おわりに

市町村合併，行財政改革，人口減少，分権改革等，自治体行政の環境が大きく変容するなかで，地方教育行政がどう変化してきたのか，また，新たに検討すべき課題を 2000 年以降の調査データで見てきました。

一番，興味関心のあることは，見てきたような都道府県ごとに異なる県費負担教職員制度の運用実態や教育委員会事務局職員の組織・人事の違いが，その都道府県の教育パフォーマンスにどのような影響を及ぼしているかということです。これは，国の教育政策や地方教育行政の制度設計にも関わることであるため，是非，国の教育政策研究のシンクタンクである国立教育政策研究所にも取り組んでいってほしいと期待しているところです。

特に，県費負担教職員制度の運用の違いについては，統計分析では，文字通りの全県広域異動であるブロック間異動率やブロック内異動率の高い県は，総じて，人口非密集県で離島へき地を多く抱えている高い県であることは明らかになっており，平準化に一定の役割を果たしていることが分かりますが，学力等のような教育パフォーマンスとの相関関係は必ずしも明らかになっていません。国の全国学力調査データを使い，都道府県レベルの学力結果との相関をある程度検証する作業を少し試みてもみましたが，都道府県レベルの学力パフォーマンスと県費負担教職員制度の運用の違いとの有意な相関は見られませんでした。

ただ，各都道府県内における市町村間の学力の格差，偏差は，市町村ごとの学力テストデータを使用できなかったため，県費負担教職員制度の運用の違いと県内市町村間の学力格差，偏差の相関を検証する作業はできていません。こうしたデータ使用と分析は，国とそのシンクタンクである国研でできることであるので，そうした踏み込んだ作業は，是非，今度取り組んでいってほしいと思います。そういう期待もお話してこの講演を終わらせていただきます。

御清聴ありがとうございました。

記念講演 資料

小川 正人 放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長

自治体行政の環境変容と地方教育行政の課題

小川 正人

はじめに—なぜ今、地方教育行政か

(1) 今日、新しい時代の教育政策や学校、教育課程などの在り方をめぐって様々な論議が行われているが(小川 2019)、それらの新しい政策や課題を学校、教職員や地域住民とともに実施、遂行する核となる主体は、自治体と教育委員会である。

これまで日本の教育行政は、国(文部科学省)が設定するナショナルスタンダードを踏まえて、国、都道府県、市町村がそれぞれの役割を分担しながら連携、協働して運営され、全国的に高い教育の水準、質を維持しその向上に努め成果を上げてきた。そうした国、都道府県、市町村の連携、協働を担保する中核的な制度的仕組みの一つが、義務教育費国庫負担制度とそれに連動する義務標準法、そして、県費負担教職員制度であった。その意味では、それら制度的仕組みから構成される地方教育行政は、日本の教育制度の基幹的システムの一つであるといえるものである。

そうした国、都道府県、市町村を通じた教育行政の在り方をめぐっては、1990 年代後半以降に地方分権改革の論議と見直しがあったこともあり、一時、関心が高まったが、その後、教育委員会制度改革を除き、この 20 数年間はあまり関心を向けられることはなかった。

1990 年代後半以降の地方分権改革の一時期を除いて、この 20 数年間ほど、地方教育行政の在り方をめぐってあまり関心が払われてこなかったのは、幾つかの理由があったと思われる。

第一は、1999(平成 11)年の「地方分権一括法」(7 月 16 日公布)による地方分権改革は、機関委任事務体制の廃止に象徴される国の管理監督、関与の形を変えることになったが、この地方分権改革は、国と自治体による広範な共管領域を基本的に維持した上で、その「編み直し」が行われた改革であった。確かに、この地方分権改革に対しては、「未完の分権改革」(西尾 2007)とする評価があり、市町村合併の更なる促進により基礎自治体の行財政基盤確立を図ることを前提に、地方税財源の拡充、事務権限の移譲等の課題も指摘された。しかし、他方で、現代国家では、国と自治体による広範な共管領域が存在することから、国—地方関係を単純に分離主義的に捉えることが出来ないことを再確認させることにもなった—最低限の行政サービスの保障と地方の多様性・自立性をどう調整し折り合いをつけるかという課題の確認—(市川 2017)。

第二は、その意味で、「未完の分権改革」のその後の展開一道筋は、市町村合併の進捗状況にもかかっていたといえる。「平成の市町村合併」は、市町村自治体数を半分近くまで減らすことになったが、他方で、都道府県から市町村への事務権限の移譲を大きく進めるレベルとされていた市町村数1千まで届かず小規模町村が無視できない数で残ることになった。そうした事態もあり、都道府県の事務権限移譲の気運も後退し、その後、国 - 都道府県 - 市町村関係の調整については、よく言えば、「最適均衡」状況、悪く言えば、停滞状況が生じたといえる。

↓

そうしたなかで、教育一特に、初等中等教育は、国と自治体による広範な共管領域を有した分野でもありことから、他の行政分野と比べて、国、都道府県、市町村の間の連携、協力を担保する地方教育行政の従来の形態が維持され、世紀の変わり目に一つの頂点に達した分権改革を超える見直し要請が教育行政の内外から生まれてこなかったという事情があったように思われる。

(2) しかし、近年、国、都道府県、市町村関係の在り方をめぐって議論が再び始動し始めている。その背景には、今後、急速に進む人口減少、財政窮迫等を背景にして自治体規模の二極化と自治体間格差の拡大がある。

平成の時代において、市町村合併が進み基礎自治体の数が半減した分、一方では、自治体規模が拡大し、政令市(20市)、中核市(58市：2019年4月現在)の数が増加し、それら「都市行政圏」に国民の約半数(東京23区を含めると)が集中するような状況が生まれた。他方で、少子高齢化と人口減少により、規模が縮小する自治体も増え、地域間格差と人口偏在が拡大する中で、都道府県と市町村の関係の見直しは喫緊の課題として浮上している(佐々木：2019)。

- ① 人口100万人以下の県が、現在、10県であるが、2045年には19県に増加、また、小規模市町村でも人口1万人を割る市町村が523自治体(全市町村の約3割)に上ると推計されている。
- ② 人口減少、財政逼迫、市町村の一層の規模縮小などで総合的行政(フルセット行政)を維持できない自治体が増加
- ③ 都道府県制の見直し(基礎自治体の拡大、政令市・中核市等の「都市行政圏」の拡大、分権改革による基礎自治体への権限移譲、等)

同時に、(1) 分権改革、地域社会や地域住民の変化で、対応すべき課題、ニーズが多様化、新しい課題への取り組みや企画・立案能力の向上などが要請されてきていること、(2) そうした要請に対して、旧来型の閉鎖的でジェネラリスト育成の自治体組織・人事では、迅速に対応できなくなってきた側面が出てきたこと、等が指摘され始めている。

↓

自治体行政の環境変容の中で、1.問われ始めている都道府県と市町村の行政関係の見直しと、2.自治体職員の新たな人材育成の課題について、地方教育行政に引き付けて考えてみたい。

(3) 本講演では、国立教育政策研究所・プロジェクト研究である『「地域とともにある学校」の推進に向けた教育行政の在り方に関する調査研究』（研究代表者：尾崎春樹、2015年3月）の成果を引き継いだ県費負担教職員人事行政の調査研究（川上・小川・植竹・櫻井「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」、『国立教育政策研究所紀要』第146集2017年度）や、国立教育政策研究所・プロジェクト研究「地方教育行政の多様性・専門性に関する研究」（研究代表者：渡邊恵子、2019年3月）の成果報告『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究―「平成の大合併」以降の教員人事を中心に―』本多・川上・小川・植竹・櫻井による共同調査研究）の一部を報告させて頂くことで、国立教育政策研究所のプロジェクト研究の成果報告の意味合いも兼ねている。

1. 地方行政、都道府県と市町村の関係をめぐる近年の動向と論議

近年、地方自治体における都道府県と市町村の関係のあり方を巡って論議が再び起きている。その見直し論議の方向を大きく分けると「道州制」か、或いは、都道府県の「補完」・連携、近隣市町村の「補完」・連携の在り方を模索するという二つの方向性がある。

(1) 「道州制」構想

- ・2004年、28次地方制度調査会 小泉首相「道州制」を諮問
2006年2月、「道州制のあり方に関する答申」
- ・2006年 安部第一次内閣 道州制担当相を設置
2007年 道州制担当相の私的懇談会「道州制ビジョン懇談会」（2007年1月から約3年間設置）⇒中間報告「地域主権型道州制」（2008年3月）
- ・2012年 マニフェスト：『「道州制基本法」の早期成立を図り、その制定後5年以内に道州制導入を図ります。導入までの間に、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図ります」

ただ、この間、政治的に表立った「道州制」の論議は生じてきていなかったが、今後の人口減少と自治体行政の大きな変容を見通した中で、再び、「道州制」の論議が浮上してきている。⇒一例：佐々木信夫『この国のたたみ方』（2019年 新潮新書）

国：対外政策や防衛などの国家的役割

州：広域行政と市町村の補完的役割

(都道府県は、市町村を補完する役割をもつカウンティとして州の
出先機関と位置付けられている)

市町村：基礎サービスの提供

- ＊ 道州制の構想でも、都道府県は州の出先機関であるカウンティとして市町村を補完する役割を期待されることに留意。道州制の下で都道府県がどのような「補完」機能でどのような仕組みで果たすことが出来るかは、以下に見る二層制を前提として見直し案と同様に今後の検討課題として残される。

(2) 二層制維持を前提とした垂直「補完」・連携と水平「補完」・連携の構想

○現行の地方行政 都道府県と市町村の二層制

都道府県の機能：地方自治法上で明示されている機能

- ・「広域機能」：市町村域を超える広域的な事務、施策など
- ・「連絡調整機能」：国と市町村の間に位置する府県が国からの情報を市町村に連絡し、市町村間を調整する機能、府県が独自に市町村間の連絡調整を行う機能も含む
- ・「補完（・支援）機能」：市町村が独力では困難な事務を代替する機能

補完機能は、擁護・支援機能、すなわち、市町村で対応可能で事務であるが、十分でないという前提で府県が市町村を支援するものを含めて解釈できる。

前述した地方行政の変容を見通す中で、都道府県がこれまで担ってきた機能の変化と状況に見合った見直しの要請

↓

第 27 次地方制度調査会（2001 年発足） 市町村合併の推進、それでも、尚、残存する小規模町村については、例外的な取り扱いとして別類型制度を適用

その中で提案された西尾勝「今後の基礎自治体の在り方について（私案）」

→都道府県が「垂直補完」（特例町村制度）

他市町村が「水平補完」（内部団体移行方式）

西尾私案は、様々な賛否の論議を生起させ、西尾私案をそのまま現実化することはなかった。ただ、市町村合併が落ち着き、多くの小規模自治体が存在する現状を直視する中で、そうした小規模自治体の存在を踏まえて、都道府県と市町村のこれからの関係をどう構築するかといった新たな議論、検討が行われてきている（市川 2017、新川 2017、野田 2012、など）。それら多岐にわたる議論の論点は以下のように整理できる。

- ① 都道府県の縮小、財政逼迫等を考えると、都道府県の主な本来的機能である広域事務に注力し、補完事務を増やしていくという選択肢ではなく、市町村の自主性と「水平補完」を支援するとともに、連絡調整をしながらまだ自らの広域事務を執行することを通して「補完的」であるべき。

- ② 都道府県の優れた資源を活用する余地は大きいし、実際、小規模市町村はそれに依存していることも間違いない。それでも、市町村優先の原則と市町村の自主性・自立性は当然と考えられている。

都道府県と市町村の関係を分権改革前のように上下関係とせず、対等平等の関係と考えることを前提に、今後の都道府県と市町村の補完、連携のあり方を考える必要

- ③ 対等協力関係の下に、補完に至るまでの手続きを重ね、委託であれ共同処理であれ、また派遣であれ対等協力関係として補完事務が処理されることが必要である。

⇒都道府県における補完事務のあり方を将来に向けてどう設計していくのか、等

2. 地方教育行政の変容と課題

(1) 1990 年代以降の地方分権改革と地方教育行政改革

— 県費負担教職員制度をめぐる —

1990 年代以降の地方分権改革、行財政改革では、地方教育行政も見直しの対象とされてきた。1999 年の「分権改革一括法」成立に伴う地教行法一部改正などで、旧来の「集権的」な都道府県と市町村の教育行政関係が、「融合的」関係に変化してきたと指摘されてきた。

その中にあって、懸案事項として引き続き見直しの課題とされてきた一つが、県費負担教職員制度である。県費負担教職員制度は、都道府県と市町村の「融合的」関係を維持する象徴ともいえる制度である。周知のように、県費負担教職員制度とは、公立義務教育学校教職員の給与負担と採用・任命権を都道府県が保持し、都道府県内の人事交流の円滑化を図るとともに義務教育水準の維持向上に資することを目的としてしくみである（文部科学省ホームページ上における「県費負担教職員制度」の説明）。

↓

その県費負担教職員制度に対しては、評価は二分

●廃止論：二重行政として批判、廃止

分権改革推進の立場からは、都道府県と市町村が「同一または類似の行政分野で広域自治体と基礎自治体がおのおのの一部業務の承認権限を保有」するという事務権限の分断を生み出す二重行政の原因であると指摘され廃止すべきものと指摘されてきた（佐々木 2019：57 頁、等）。

●必要論：補完・支援のしくみとして維持

県費負担教職員制度は、都道府県の機能である「補完（・支援）」の一つであり、域内市町村間の連絡調整と共に、市町村格差があるなかで域内の均等で質の高い教育サービスを維持するうえで必要な制度であるとも言われてきた。

1990 年代以降の地方分権改革の論議では、どちらかと言えば、前者のような主張も根強くあり、地方分権改革論議のある時期まで、県費負担教職員制度の見直し＝人事権の市町村

への移譲が活発に論議されてきた。実際、2005 年の中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、教職員の人事権を市町村に移譲する方向性が言及され、文科省内でも検討が進められていた。

2009 年 9 月に誕生した民主党政権期には、県費負担教職員制度の廃止と人事権の市町村移譲論議のピークともいえた。民主党政権は、「教育一括交付金制度」構想を提案し、都道府県と市町村の二重行政を解消したうえで、義務教育学校の設置・管理・運営の諸権限を設置者たる市町村に移譲・集中し、市町村主義に基づく地方教育行政の制度改革案を打ち出した。「教育一括交付金制度」の下で、県費負担教職員制度によって都道府県と市町村の間で二重行政的状态になっている義務教育学校の管理・運営の諸権限を設置者（市町村）に移譲・集中し、そこで生じる問題や弊害への対処は教育行政に関する適正規模（人口 30 万～50 万人）を想定することで、市町村間の広域的な連合・連携・協力の体制を整備していくこと、都道府県はその広域市区町村の支援を行う（特に、採用・配属・研修等の積極的な共同）としている（小川 2010）。

しかし、その後は、中核市市長会、中核市教育長会などの一部を除き、人事権移譲の論議は表立って現れていない。2007 年の地教行法改正では、同一市町村内の教職員転任が市町村の独自判断で行えるようになったが、市町村への人事権移譲について、文科省は現行の地教行法第 55 条（条例による事務処理の特例）により都道府県と市町村の自発的協議で可能という基本的立場を示した。これを受けて大阪府は豊能地区への人事権移譲を行ったが、同様の動きは他の都道府県に広がる気配はない。

ただ、都市自治体の関係諸団体からは、近年でも、中核市を中心とした基礎自治体への人事権移譲に関する要請が国に対して継続して提出されている*。

***指定都市市長会・中核市市長会・全国施行時特例市市長会**

「都市の自律性向上と地方創生の推進に向けた共同提言」（2016 年 11 月 8 日）

⇒「『県費負担教職員の人事権等移譲』については、『事務処理特例制度による対応』という整理ではなく、希望する中核市及び施行時特例市が地域の実情に応じて選択的に事務・権限の移譲を受けられるよう、抜本的な制度改革を行うこと。」

***全国施行時特例市市長会『地方分権の推進に関する提言』（2018 年 5 月）**

⇒「平成 26 年の提案募集において、「中核市等に県費負担教職員人事権等を移譲する方向で検討するとともに、事務処理特例制度の一層の活用を図る」との対応方針が国から示されたが、事務処理特例制度を活用した事例は広がりを見せておらず、平成 29 年度に指定都市へ移譲されただけに留まっている。問題発生時に対応し、かつ責任を問われるのは教育現場に最も近い市でありながら、市の意向に沿った教育行政や人事異動を必ずしも行えないこと等、教育現場が抱えている課題を国等は認識し、地域の特性や実情に応じた特色ある質の高い教育行政を実現するため、「責任と権限は一体」という観点から、希望する市への手挙げ方式による移譲が早期に実現されるよう制度設計を行う

こと。

移譲にあたっては、県費負担教職員の任命権、県費負担教職員給与等の負担、学級編制基準の決定及び県費負担教職員の定数決定権、任免・分限・懲戒処分の基準制定権の4つの権限について選択的又は包括的に議論することに加え、人事異動の広域性や人材確保と財源措置を併せて検討し、柔軟に対応すること」

(注：全国施行時特例市長会：全国特例市市長会が、2015年4月に特例市制度が廃止されたことに伴い名称を変更した。)

(2) 地方教育行政をめぐる環境変容と県費負担教職員制度の運用の多様化

県費負担教職員制度の見直しや論議では、前述のように大きな動きは見られない。しかし、その制度運用においては、地方教育行政をめぐる環境変容の中で大きく変化してきている。

① 地方教育行政をめぐる環境変容-地方教育行政の要としての教育事務所-

地方教育行政制度の特徴の一つとして、多くの都道府県では都道府県教育委員会の出先機関で「中間組織」として教育事務所が設置され、地方教育行政は「都道府県教委—教育事務所—市町村教委」という「三層構造」によって運営されてきた。

教育事務所の担う業務は都道府県によって多少異なるが、主に、人事行政と指導行政をその要素とし、人事行政では、都道府県教委と市町村教委の連絡（媒介）や、市町村教委間を含めた教職員の人事配置等の調整の機能を担う。又、指導行政について、指導主事の配置などの一定規模以下の市町村教委では満たせない教育行政サービスを提供するなど、市町村教委を補完する機能も担うほか、学校に対し、要請訪問に応える等の支援を行なっている。

教育事務所の統廃合の進展

近年、その教育事務所の統廃合が進められてきている。背景には、市町村合併の進展、財政逼迫による都道府県の行財政改革、1990年代後半からの地方分権改革等が考えられる。

ただ、市町村合併と教育事務所の統廃合の動向は、全国一律ではない。

2004年度から2013年度の10年間における県別市町村合併率（ $1 - \frac{(2013 \text{ 年の市町村数})}{(2004 \text{ 年の市町村数})}$ ）で算出。値が大きいくほど市町村合併が進展したことを示している）の平均値は45.3%となったが、人口密度の高い東京都（合併率0%：人口密度1位）、大阪府（合併率4.7%：人口密度2位）、神奈川県（合併率14.3%：人口密度3位）では市町村合併がほとんど進展していない。一方で平均水準（45.3%）を越える市町村合併を行った28県の3/4（21県）は人口密度400人/km²以下（14位以下）に集中しており、人口非密集地における「広域化」として平成の大合併が進展したことが指摘できる。

県レベルでの教育事務所の統廃合でも同様の傾向がみられる。2004年から2013年の10年間で23県が教育事務所を統廃合し、このうち4県（三重県、和歌山県、山口県、長崎県）は教育事務所を完全に廃止した。教育事務所未設置の県（大阪府、奈良県、滋賀県、徳島県）を除き、各県における教育事務所の再編率は平均すると24.6%だが、再編を実施した県かつ教育事務所を残した19県に限定した場合、この数値は34.6%となる。

教育事務所の再編があった県について、再編率と市町村合併率との関係【図1】をみると、平均値（45.3%：破線）よりも高い市町村合併率をとる県において、教育事務所の再編が目立つ。

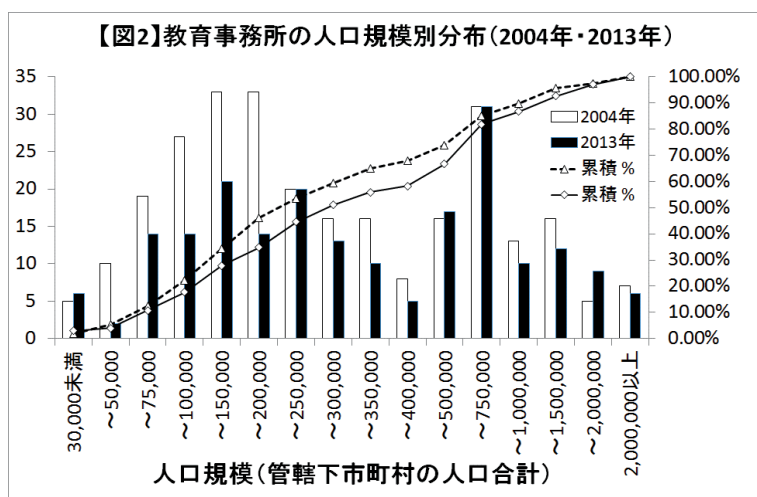
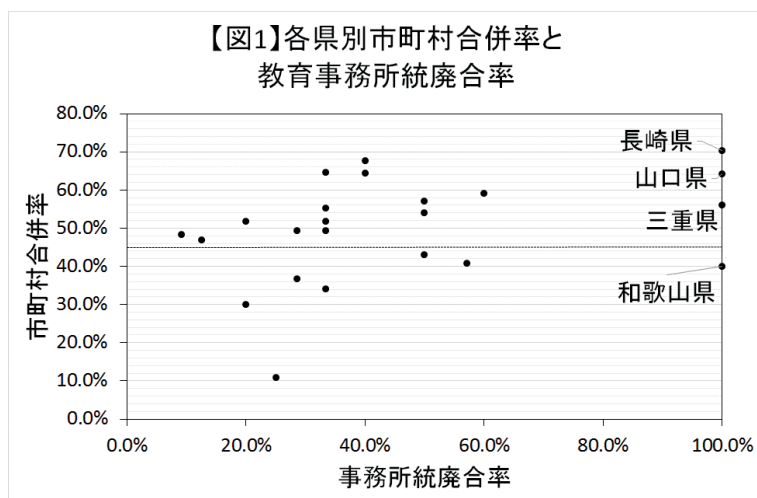
そして、再編前後で各教育事務所の規模（各管轄下市町村の人口の合計）がどう変容したのかを整理した【図2】をみると、2004年度から2013年度の10年で、人口規模の小さい教育事務所（20万人未満）が激減する一方で、人口規模の大きい教育事務所（人口50万人以上）に関してはほとんど変動がみられなかった。

これらの動向は、市町村合併と教育事務所の再編が、

元々の（教育）行政能力が必ずしも高くないと推察される、人口非密集地での広域化として進展したことを示している。教育行政の「中間単位」である教育事務所にとって、主要な支援先・調整先である小規模市町村が合併によって一定の規模を獲得した結果、その機能（および機能への期待）には何らかの変化がもたらされと考えられる。県と市町村の調整を要するような教育行政活動についても、同様に何らかの影響が及ぶものと考えられる（川上・小川・植竹・櫻井 2017）。

② 人事異動の狭域化

都道府県の公立小中学校教員の人事異動では、人事異動の地理的な範囲設定（広域か狭域か）と異動事務調整の分担（本庁—教育事務所—市町村教委）には関係があり、人事異動の地理的範囲を広域に設定・運用するためには、県教委（本庁および教育事務所）が異動事務のイニシアチブを強く取って広域調整を進め、他方で、狭い地理的範囲の人事異動においては、広域調整の必要性が低い本庁や教育事務所の関与は弱くなり、市町村教委が異動事務により深く関与する指摘されている（川上 2013）。



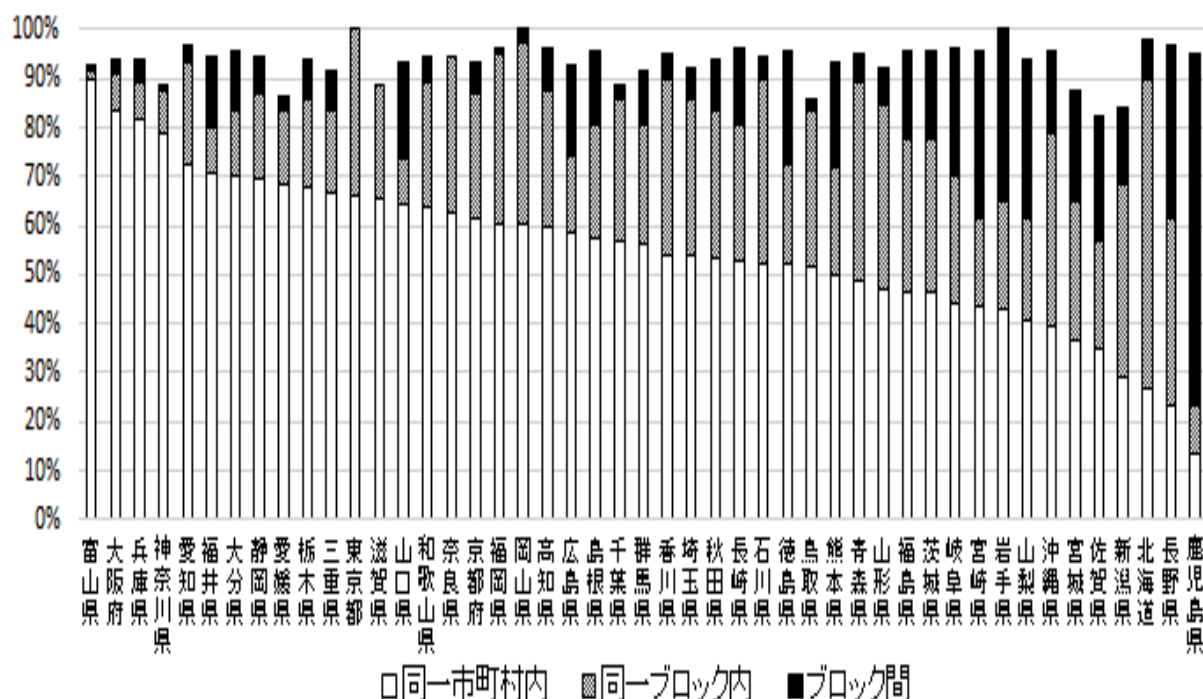
都道府県別の公立小中学校教員の人事異動状況

2011 年データでは、小中学校の教員人事異動件数を「同一市町村内」「同一ブロック内」「ブロック間」に分け、それぞれの実数を集計している。ここで言うブロックとは、複数市町村（旧郡市単位や教育事務所の管轄区域など）で設定する人事異動の地理的範囲のことで、単一市町村よりも広域的だが、全県レベルほどは広域的でない。このように教員人事異動の地理的範囲を「狭いもの（同一市町村内）」「やや広いもの（同一ブロック内）」「広いもの（ブロック間）」に分類し、それぞれの比率を指標として人事異動の動向を整理する。

まず、各県における教員の異動状況について、地理的範囲の構成を整理したところ【図3】のようになった。狭い異動範囲を含意する「同一市町村内」の異動率は平均 54%で、80%以上（3 県）から 10%以下（2 県）と分布は幅広い。一方で、広域異動を含意する「ブロック間」の異動率は平均 13%にとどまり、70%以上の県が 1 県あるほかは、30-40%が 3 県、20-30%が 6 県、10-20%が 12 県、10%未満が 24 県であった。

多くの県が同一市町村内及び同一ブロック内での人事異動を一般的としており、県内全域を対象とするような広域的人事については、その枠組みを持つ県は多いものの、実際の異動率は低かった。一定の地理的範囲（ブロック）のもとで、市町村内・市町村間の異動を進めて県費負担教職員制度を運用しているという実態が示されていた。

【図3】都道府県別教員の異動状況



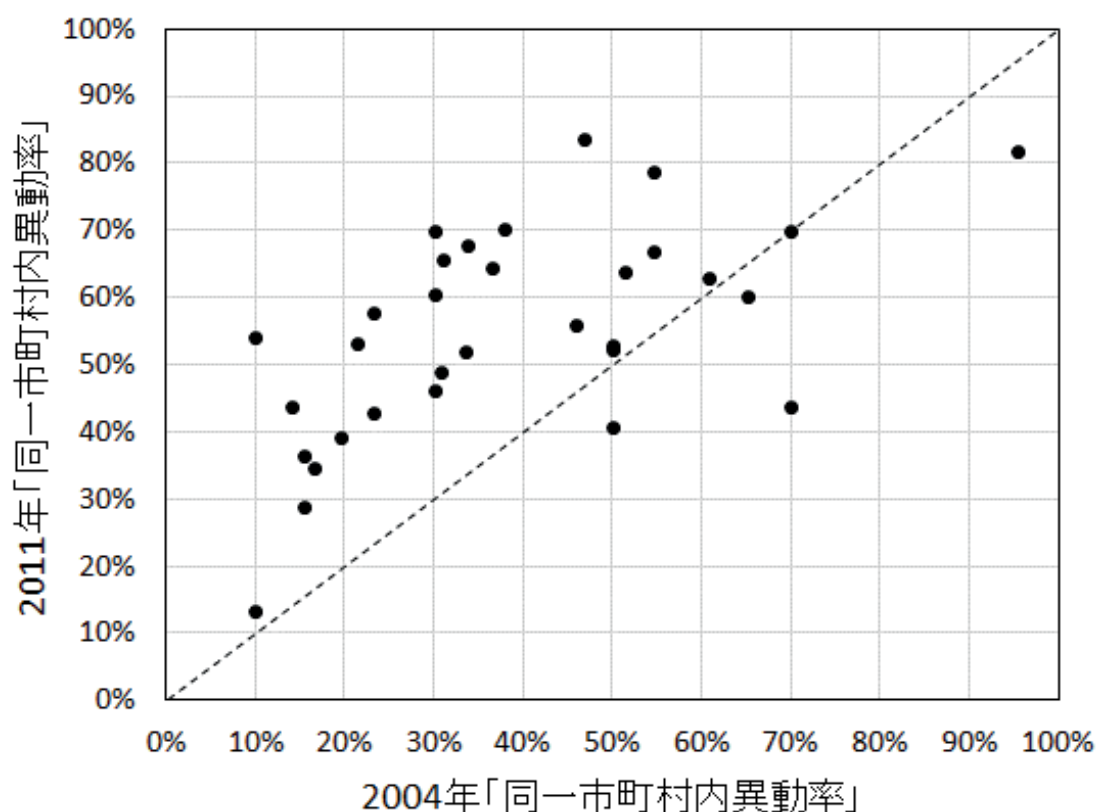
近年の人事異動範囲の変化

続いて、異動の地理的範囲について、近年の変化をしてみる。まず各県における同一市町村内の異動（狭い異動）がどう変化したのかを【図4】に整理した。2004年調査と2011年

データでは、異動件数（実数）とともに同一市町村内の異動件数（実数）も収集している。この数値をもとに全異動件数に占める比率を算出し、両調査で回答を得られた 32 県の状況を散布図にした。2004 年と 2011 年で同一市町村内の異動率が同じ場合、その県は点線上にプロットされることになるが、実際はほとんどの県が点線より上にプロットされており、一般的に同一市町村内の異動が増えたことを示している。合併の進展で市町村が広域化して、設置管理する学校数が増えたことに加え、2007 年の地教行法改正により同一市町村内の異動を市町村教委の判断（内申）に基づくものとしたことや、教育事務所の再編等で人事異動の広域調整機能が低下したことが原因として考えられる。

但し、これは地理的な意味での異動範囲が狭くなっていることだけを意味しているわけではなく、市町村間での異動や、教育事務所間・ブロック間での異動など、複数の教育委員会や教育事務所による調整を要するような異動が減りつつあることを意味している。そしてこの傾向の背景には、市町村合併や教育事務所の再編にみられるように、異動の地理的単位そのものが大きくなったことに加え、広域的な調整活動の減退が指摘できるのである。

【図 4】 各県の「同一市町村内異動率の変動（2004 年－2011 年）」



人事異動事務における本庁・教育事務所の調整の後退

次に、異動を進める上での事務体制等にどのような変動があったのかを見る。これについては 2004 年と 2013 年の各調査で同様の質問をしているため、それらで得た回答を比較する。

【表1】各県の「異動の地理的範囲」(2004年・2013年)	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
県内全域	16	11	18	23
複数にわたる教育事務所の管轄区域	3	3	3	1
単一の教育事務所の管轄区域	14	11	14	9
教育事務所内の数市町村	7	7	4	3
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その一つ	—	1	—	1
教育事務所とは別に人事異動のブロックを設定し、その複数	—	0	—	0
個々の市町村域を基本的な異動範囲とする	1	5	0	2
その他	2	3	2	2

【表2】市町村教委—県教委の意向調整(2004年・2013年)	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
市町村教委の意向をそのまま本庁で集約し、異動案を作成	1	7	1	2
市町村教委の意向を教育事務所が調整し、異動案を作成	22	16	7	4
市町村教委の意向を本庁が調整し、異動案を作成	8	5	9	10
市町村教委の意向を教育事務所と本庁がそれぞれ(二段階)調整し、異動案を作成	9	10	23	22
その他	3	3	1	2

【表3】教育事務所による教員人事への関与(2004年・2013年)	一般教員		管理職	
	2004	2013	2004	2013
人事異動の事務には全く関わらない	0	1	0	1
異動の参考となる情報を収集し、県教委(本庁)に提示する	13	15	14	5
市町村教委からの内申を取りまとめ、県教委(本庁)に提示する	19	15	18	17
教育事務所で異動の原案を作成し、県教委(本庁)に提示する	25	7	25	17
教育事務所を設置していない	4	6	4	6

③ 地域限定採用の増大

市町村合併による基礎自治体の規模拡大、又、分権改革や行財政改革等の影響による本庁・教育事務所の教員人事行政上における調整機能の後退で、公立小中学校教員の人事異動範囲が狭域化の傾向にあることが明らかになったが、この時期に、もう一つ注目する動向として、地域限定採用の広がりがある。

地域限定採用とは、県費負担教職員の採用に当たって、一定期間、或いは退職時まで広域的な人事異動をせずに、特定の地域の学校に長期間継続的に勤務することを前提として行う採用のことである。

地域限定採用が増えている背景には、都道府県域内で公平な人事異動を図るために定められている人事異動方針に沿って人事異動に努めても、教員の赴任先としては異動希望が決して多くない条件不利地域に中堅や指導的立場の教員を必要数確保することが難しいという事情がある。そのため、そうした条件不利地域の学校を希望し、比較的長期間にわたっ

て勤務することで当該地域の教育の発展に貢献できるような人材を確保、育成しようとする施策を打ち出す都道府県教育委員会が出てきている。

現時点で、各都道府県の教員採用選考試験実施要項等から確認できる地域限定採用の状況を導入年度の早い順にまとめてみると、以下の【表 4】のようになる。

【表 4】県費負担教職員の地域限定採用状況

道府県名 ／導入年 (教員採用年度)	区分名	条件	出願者の扱い	(1)平成 31 年度の対象 学校種／採用予定者数 (2)各地域の小・中学校 数／小・中学校教員 数 (平成 29 年 5 月 1 日現在)
島根県 (平成 11)	「勤務地域限定」(平成 28 年度採用までは「区分Ⅱ, 区分Ⅳ, 区分Ⅵ」)	小・中学校…石見地域(大田市・江津市・浜田市・益田市・邑智郡・鹿足郡)又は隠岐地域(隠岐郡)に限って勤務できる者。 高等学校…採用から 10 年以上隠岐地域(隠岐郡)に勤務できる者。	県外現職教諭(正式採用)の出願者には第 1 次試験を全免除又は一部免除。	(1) 小学校／15 名程度 中学校／15 名程度, 高等学校／若干名 (2) <u>石見地域</u> 小学校 74 校／827 人 中学校 43 校／543 人 <u>隠岐地域</u> 小学校 11 校／104 人 中学校 7 校／62 人
京都府 (平成 20)	「北部採用枠」	北部地域(綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市、京丹後市、伊根町及び与謝野町)において採用後 10 年間程度勤務できる者	北部採用枠志願者は一般採用枠での併願は可能だが、北部採用枠内での「第 2 希望による併願」(中学校志願者が小学校を第 2 希望とする場合、又は高等学校志願者が中学校の同一教科を第 2 希望とする場合)は不可。	(1) 小学校／15 以内 中学校／15 以内 高校／10 以内 特別支援学校／15 以内 (2) <u>北部地域</u> 小学校…87 校／1,112 人 中学校…25 校／642 人
北海道 (平成 23)	「一般選考(地域枠)」	日高、宗谷、根室管内のいずれに限って勤務できる者(原則として採用後、4 年間は前記以外の管内で勤務)	レポート提出により第 1 次検査の教養検査を免除。 一般選考との併願は不可	(1) 小学校／15 程度 中学校／若干名 (2) <u>日高管内</u> 小学校…28 校／335 人 中学校…15 校／205 人 <u>宗谷管内</u> 小学校…38 校／394 人 中学校…22 校／269 人 <u>根室管内</u> 小学校…24 校／391 人 中学校…21 校／306 人
兵庫県 (平成)	「採用地域希望優先制度」	採用後に但馬、丹波、淡路の 3 地域のうち希望	「小学校・特別支援学校区分」での出願	(1) 小学校(合格者数)／15

27)		する地域の市町組合立小学校で10年以上勤務すること。	時にこの制度を希望する者が、一定の成績で合格すること。	(2) <u>但馬地域</u> 小学校…64校／732人 <u>丹波地域</u> 小学校…36校／487人 <u>淡路地域</u> 小学校…42校／508人
岡山県 (平成29)	「地域枠」	津山市・高梁市・新見市・真庭市・美作市・新庄村・鏡野町・勝央町・奈義町・西粟倉村・久米南町・美咲町で10年以上の勤務が可能な者。	地域枠で採用候補者にならなかった場合でも一般選考の中で更に選考し採用候補者となる場合あり。	(1) 小学校／25以内 中学校／15以内 養護教諭／2以内 (2) <u>該当市町村</u> 小学校…114校／1,165人 中学校…40校／628人 (※県立中学校1校を含む)
宮城県 (平成30)	「地域枠」	気仙沼教育事務所(当時の名称は南三陸教育事務所)管内と東部教育事務所管内(平成31年度から対象)に採用後10年程度勤務する。	地域枠での選考は第2次選考から実施。選考に漏れた場合は一般枠での選考対象。	(1) 小学校／9程度(気仙沼は4,東部は5) (2) <u>気仙沼教育事務所</u> 小学校 21校／266人 <u>東部教育事務所</u> 小学校 66校／893人
新潟県 (平成31)	「出願形式Ⅱ」,「出願形式Ⅲ」	出願形式Ⅱは小千谷市,十日町市,魚沼市,南魚沼市,津南町,湯沢町,出願形式Ⅲは佐渡市に専ら勤務すること。	出願形式Ⅰ(新潟市を除く新潟県全域での勤務を希望する者),Ⅱ,Ⅲはそれぞれに出願した者の中から採用するが,Ⅱ,Ⅲの出願者は採用されなかった場合のⅠでの採用希望の意思表示をしておくことができる。	(1) 小学校／15程度(Ⅱは10程度,Ⅲは5程度) 中学校／7程度(Ⅱは5程度,Ⅲは2程度) (2) <u>Ⅱ該当市町</u> 小学校 59校／740人 中学校 29校／432人 <u>Ⅲ該当市</u> 小学校 23校／233人 中学校 13校／144人 小学校4名
長崎県 (令和元年)	「離島教育特別枠」	離島における教育の一層の充実のため、地域に根ざし、離島教育に対する熱意と識見を持った優秀な人材を採用。 採用から10年連続して、原則同一離島市町に勤務できる者。(離島市町とは、対馬市・壱岐市・五島市・新上五島町)	離島教育特別枠採用選考で受験する場合は、小学校の一般受験との併願	

長崎県は、令和元年度

(本多正人・他2019)

北海道と他府県の違い

地域限定採用教員制度は、採用時から10年程度かそれ以上の勤務期間を課し、それ以後は他の一般採用教員と同様の広域人事異動に戻すというルールで運用されている場合と、勤務期間を限定しない場合とがある。北海道教育庁が実施している地域限定採用教員制度は、採用元の管内において退職まで勤務することを課しており、そのため勤務期間を限定する他府県とは異なる次のような大きな制度的特徴を持っている。

第1に、通常の定期的な広域事交流にもかかわらず都市部と郡部との間で転入・転出の適正なバランスを図る円滑な人事異動が難しく、特に、中堅や指導的立場の教員確保に苦慮している地域において、教員の年齢構成の適正なバランスを確保しつつ中堅や指導的立場の教員を組織的・計画的に育成することを目的としていること、そのため、第2に、教員の確保が困難な管内において教員を単に採用段階から早期に「囲い込む」ことだけを目的としているわけではなく、当該管内において指導的役割を果たす中堅教員や管理職を採用段階から組織的・計画的に育成する仕組みづくりと取組を進めていることである-採用初任4年間を他管内の一定規模以上の学校に勤務させることや地域限定採用教員のミッションを自覚してもらうための定期的面談や研修会等-。

そうした特徴のある北海道の地域限定採用教員制度であることもあり、今後、当該管内において地域限定採用教員のキャリアパスを具体的にどう考え構築していくのが重要な課題となる。他府県の多くが実施している地域限定採用教員制度では、10年程度かそれ以上の地域限定採用期間の終了後に一般の広域人事異動とキャリアラダーに戻すことで地域限定採用教員のキャリアパスの問題は解消できる。しかし、北海道のような制度の場合、採用元の管内だけで地域限定採用教員の計画的なキャリアパスを構築することができるのかどうか-他管（教育局）や北海道教育庁との連携・協力等も得て検討されていくことになるのではないかと推察されるが、特徴ある新たな取組であることもありその成果と今後の運用、キャリアパスの構築等の新たな仕組みづくりを今後も注視していきたい。

④ 指導行政の変化

地方行革による職員数削減

各県の職員配置には、地方行革の影響が現れている。「地方公共団体定員管理調査」（総務省）をみると、一般行政職員（全体）については2005年度から2013年度にかけて全県で職員数が削減されていた（平均15.4%減）。教育行政においても、ややゆるやかながら同様の傾向がみられ、同時期（2005年から2013年）の「地方教育費調査（教育行政調査）」における各県の「事務局本務職員数」を比較すると、5県を除く各県で職員総数は削減されていた（平均10.9%減）。

県教委本庁と教育事務所の職員数の変化 - 教育事務所職員の大幅削減

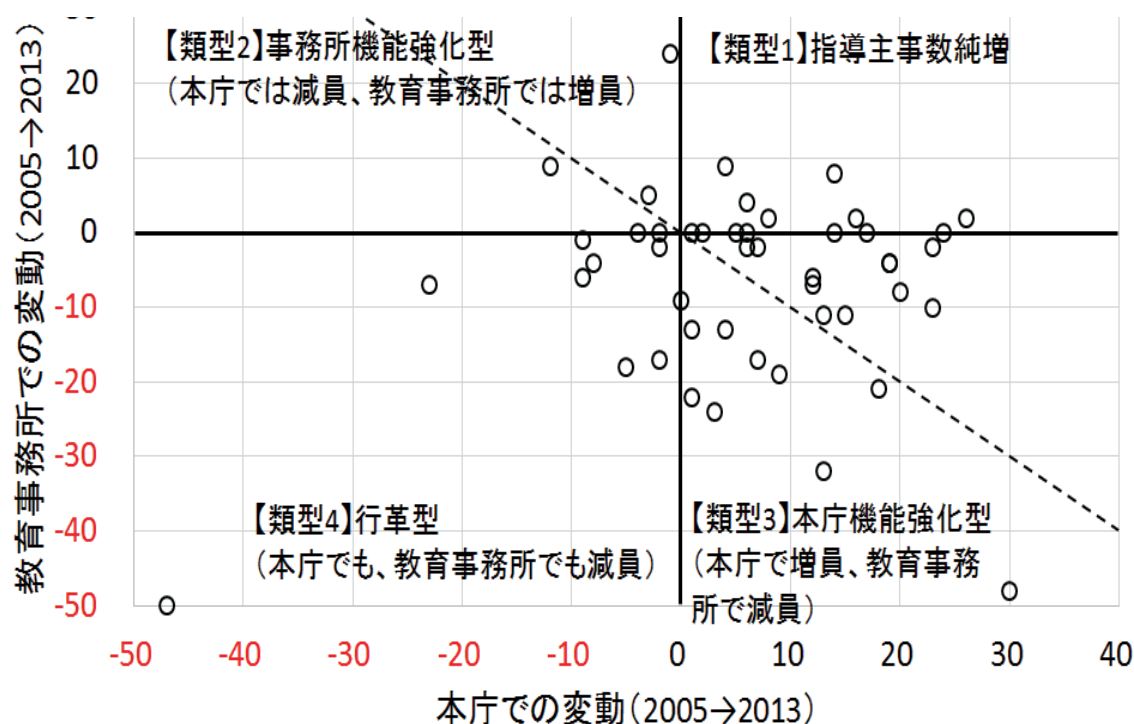
ただし、これを詳細にみると、県教委本庁の職員数がわずかな減少にとどまる（平均2.1%減：職員総数を増やした県が20、減らした県が27と、県毎の増減が拮抗）、一方、教育事

務所では大幅な職員削減（平均 27.3%減）が行われていた。また専門職員である指導主事と充て指導主事についても、全体の配置数を減らす中で（4628 人から 4574 人：54 人減）、教育事務所所属（2062 人から 1737 人：325 人減）から県教委本庁所属（2566 人から 2837 人：271 人増）への置き換えが進んでいた（同時に、充て指導主事（3264 人から 2889 人：375 人減）から指導主事（1364 人から 1685 人：321 人増）への置き換えも進展）。先に、これまでの研究成果として、教育事務所の機能には市町村間の格差是正や均等化が挙げられる点を示したが、上記のような職員配置傾向の変化は、それらの機能の弱体化を示すものと言える。

都道府県毎における専門職員（指導主事）数の変動パターン

次に、各県における専門職員（指導主事・充て指導主事）数の変動を整理すると以下の【図 5】のようになった。県教委本庁、教育事務所それぞれにおける専門職員の増減を比較した結果、「指導主事数純増【類型 1】」「事務所機能強化型【類型 2】」「本庁機能強化型【類型 3】」「行革型（本庁・教育事務所共に削減）【類型 4】」に分けることができた。

【図 5】 都道府県別指導主事数の変化
（指導主事＋充て指導主事）の変動（2005→2013 年）



このうち図の点線より下側は、総合的に（県教委本庁と教育事務所の合算において）専門職員を減らしたことを意味するが、該当 20 県のうち 14 県で教育事務所を再編していた。逆に点線より上側にある点（県）は総合的に専門職員数を増やしたことを意味するが、該当 25 県のうち教育事務所を再編したのは 8 県にとどまっていた。

また県教委本庁と教育事務所それぞれについて専門職員数の増減をみると、軸よりも右

側（県教委本庁における専門職員増）と下側（教育事務所における専門職員減）の多さが目立つ。4つの類型で言えば、教育事務所から県教委本庁への置き換えを意味する【類型3】が多く、次いで県教委本庁・教育事務所の双方で専門職員を減らした【類型4】が続いていた。

さらに教育委員会事務局職員（総数）に占める指導主事・充て指導主事の割合の変化をみると、多くの県（40県）は指導主事・充て指導主事の割合が高まっていた（うち16県が教育事務所を再編）。このことは、多くの県において専門職員の削減率を抑制し、他の教育委員会事務局職員の削減を進めたことを意味している。そしてこの比率を低下させた7県（岩手・富山・静岡・岡山・広島・山口・長崎）については、逆に事務局職員全般の削減以上に専門職員を削減したことを意味するが、これらはすべて教育事務所を再編した県であった。

このように、県レベルでの行財政改革による公務員数削減は教育行政領域にも及んだ。全般的には、その影響は教育事務所よりも県教委本庁の職員数、特に指導系の専門職員（指導主事・充て指導主事）の「温存」として現れていた。個別の県の状況に違いはあるものの、総じて県教委本庁における政策立案・実施機能が維持された反面で、教育事務所については配置そのものの見直しや職員数の減少、専門職員の県教委本庁への引き上げなどがみられ、市町村間の調整・均等化機能について弱体化の傾向が指摘できるのである。

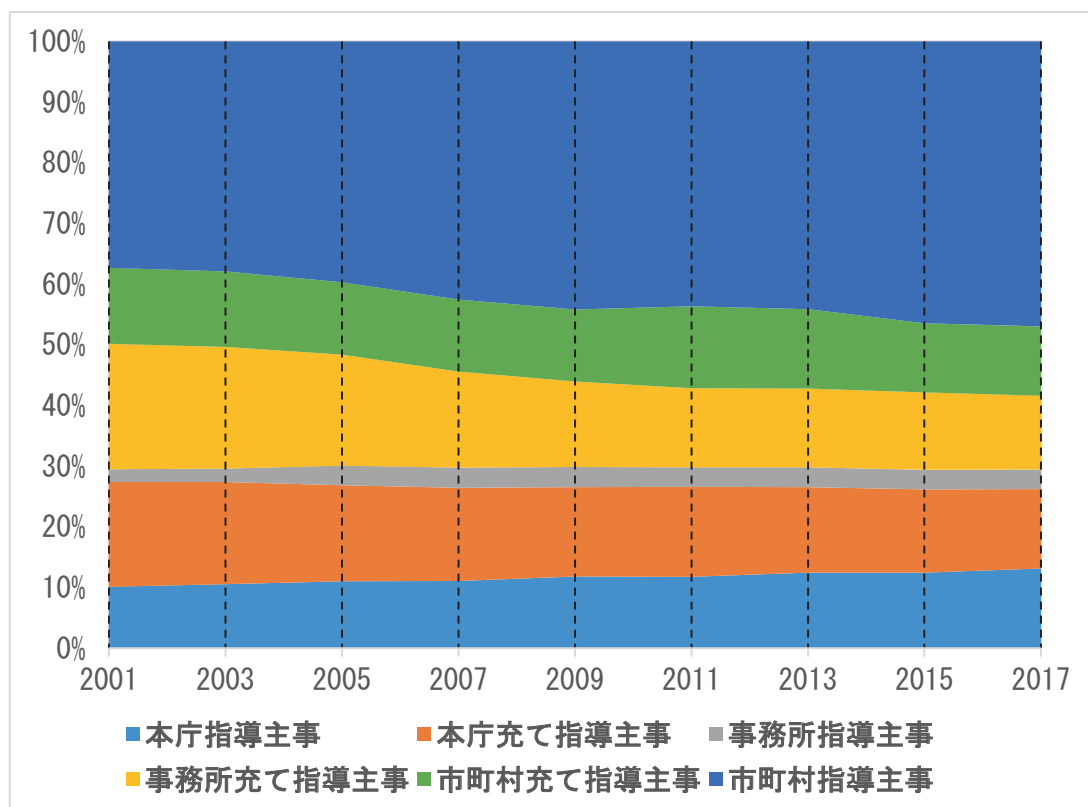
一方、「地方教育費調査（教育行政調査）」には市町村教委における職員配置の動向も示されているが、教委事務局の総職員数が削減傾向にある（2005年：58409人、2013年：53583人）反面、指導主事・充て指導主事の配置は強化されていた（2005年：4933人、2013年：6119人）。加えて、この間の2007年には地教行法が改正され（第38条2項）、同一市町村内での県費負担教職員の異動について、市町村教委の意向（内申）が重視されるようになった。県による調整・均等化機能が減退する一方で市町村の職員配置や権限が強化されたという一連の動きは、制度運用において広域調整が求められる教員人事行政にも、何らかの形で影響を及ぼすのではないかと推察される。

【表 5】指導主事の配置状況

年度	本庁		事務所		市町村	
	指導主事	充て指導主事	指導主事	充て指導主事	指導主事	充て指導主事
2001	933	1, 597	193	1, 908	3, 444	1, 157
2003	986	1, 571	205	1, 872	3, 538	1, 162
2005	1, 053	1, 513	311	1, 751	3, 795	1, 138
2007	1, 086	1, 508	328	1, 555	4, 177	1, 168
2009	1, 185	1, 476	334	1, 412	4, 428	1, 189
2011	1, 237	1, 550	338	1, 368	4, 579	1, 417
2013	1, 333	1, 504	352	1, 385	4, 720	1, 399
2015	1, 376	1, 515	357	1, 409	5, 131	1, 257
2017	1, 534	1, 525	379	1, 416	5, 480	1, 334

(櫻井作成)

【図 6】指導主事の配置状況



(櫻井作成)

市町村規模別の専門職員（指導主事）配置率と配置数

全国的な専門職員（指導主事）の配置変動では、①教育事務所の配置数・率が全体的に減少し、本庁と市町村の配置数・率が増加したこと、②市町村の配置数・率が増加したこと、等が指摘できる。

確かに、市町村における専門職員（指導主事）の配置数・率は全体的に増加しているが、特に、市町村規模別毎にその差は大きい。

【表 6】市町村規模別の専門職員（指導主事）の配置率

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
全体平均	34.4	44.1	52.9	57.6	64.1	65.7	63.8	72.1
50万人以上	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	97.1	97.1	100.0
30万人以上50万人未満	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10万人以上30万人未満	97.6	97.2	97.5	98.0	100.0	99.5	100.0	99.5
5万人以上10万人未満	88.4	82.2	85.1	88.9	89.3	89.7	89.7	94.7
3万人以上5万人未満	67.7	67.8	71.5	80.2	83.3	83.7	86.0	89.3
1.5万人以上3万人未満	38.0	43.3	49.5	54.4	60.0	63.6	67.3	74.8
8千人以上1.5万人未満	21.8	29.0	33.0	38.7	43.2	47.8	52.8	61.3
5千人以上8千人未満	18.3	24.4	26.2	28.8	35.4	40.4	44.5	50.9
5千人未満	12.1	15.5	6.6	10.4	15.2	16.9	18.3	21.2

【表 7】市町村規模別の専門職員（指導主事）の配置人数

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
全体平均	4.1	4.4	5.2	5.1	7.8	5.3	5.4	5.4
50万人以上	27.4	28.6	34.6	36.0	40.1	41.4	44.1	43.7
30万人以上50万人未満	16.6	15.7	15.7	16.1	17.0	16.6	17.2	18.5
10万人以上30万人未満	7.6	7.8	8.0	8.0	8.3	8.5	8.7	9.0
5万人以上10万人未満	4.0	4.2	4.1	4.1	4.2	4.3	4.4	4.6
3万人以上5万人未満	2.2	2.4	2.5	2.7	2.7	2.8	2.9	3.0
1.5万人以上3万人未満	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.9
8千人以上1.5万人未満	1.1	1.1	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
5千人以上8千人未満	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
5千人未満	1.3	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1

(3) 小括

- ① 市町村合併、行財政改革、地方分権改革等を背景にして、基礎自治体の数が半減して基礎自治体の規模が拡大した。そうした中で、全国的に都道府県毎の違いはあるが、全体的傾向として、本庁と市町村の連絡調整と補完・支援の機能を担ってきた「中間機関」の教育事務所の統廃合が一定進んできている。
- ② 基礎自治体の規模拡大と「中間機関」の教育事務所の統廃合は、どちらかと言えば、これまで人口密度の低い広域行政を行ってきた道府県にその影響が強く現れている。
- ③ その影響の一つとしては、公立小中学校教員（一般教諭）の人事異動では、基礎自治体の規模拡大と分権改革による市町村の意向尊重の運営などもあり、人事異動の範囲が同一市町村内異動や近隣市町村ブロック内とする狭域化が進み、文字通りの県全体を異動範囲とする広域人事（ブロック間異動）は維持されてはいるがその異動率は低い。

そうした人事異動の傾向と共に、本庁や教育事務所が人事異動に関与し調整する機能は全体として後退している傾向にある。

- ④ 公立小中学校教員の人事異動に見られるそうした傾向は、指導行政の面でも同様に表れている。専門職員（指導主事等）の配置では、教育事務所の統廃合による連絡調整と補完・支援の機能の後退を反映して、教育事務所への配置が減少している。ただ、専門職員（指導主事等）数は全体としては減っておらず、本庁への配置換えと共に市町村の配置数・率も増えており、専門職員（指導主事等）の分散化が進んでいる。

そのため、市町村教委の学校支援等は、従来と比べて、学校のニーズに沿ったより細やかになっている様子が見られる側面もあるが、本庁や教育事務所の補完・支援はその分後退する傾向にある。

- ⑤ 人事異動や指導行政における市町村サイドへの分散化は、「地方分権」の成果とも言えなくもないが、他方で行財政改革や人口減少等の影響もあり、小規模市町村の問題は看過できない。そうした現われの一つが、地域限定採用枠の広がりであり、また、専門職員（指導主事等）の配置数・率の市町村規模別の間における格差は依然大きい。

特に、人口規模 1 万人未満の町村数（2008 年度で 489）は、全国市町村数の約 27.4% を占めているが、今後、市町村合併が行われないまま人口減少を迎えた場合、2035 年度で全国市町村数の 35.1% になると予測されている。

- ⑥ 人事異動の狭域化（同一市町村内異動、近隣市町村のブロック内異動の高まり）や市町村での専門職員（指導主事等）の配置数・配置率の増大、本庁・教育事務所の調整機能の後退等は、中核市を核とした域内ブロックへの人事権移譲の「受け皿」が事実上生まれており、人事権移譲を進めるべきとの主張の追い風にもなるという考え方もある。

しかし、他方で、地域限定採用を導入している道府県が徐々に増えている現実もあり、今後に予測される人口減少を背景にした域内市町村格差や人口偏在等の問題を踏まえると、都道府県の調整と補完支援の機能を著しく後退させた形での人事権移譲は問題が多いのも事実である。

- ⑦ 小規模町村への調整、補完支援は、本庁や教育事務所の役割の一つであるが、ただ、広域人事異動の維持や専門職員（指導主事等）の派遣、補完支援業務は高い費用（コスト）がかかる。都道府県全体でも人口減少と財政圧力が強まる中で、都道府県教委（本庁、教育事務所）のみでそうした小規模町村への連絡調整、補完支援を担うことも限界がある。本庁—教育事務所—市町村という縦の連絡調整、補完支援の在り方を再吟味するとともに、都道府県域内の政令指定都市、中核市の「都市行政圏」を活用した市町村間の「水平的」な連絡調整、補完支援の在り方を検討することが必要になってきている。

3. 地方自治体における組織・人事とその見直し

—行政職への「開放制」「専門性」導入の工夫、試みとその可能性—

（1） 地方自治体における行政組織・人事と見直しの動向

① 旧来の地方公務員の組織・人事の特徴

日本の地方公務員制度は、これまで長らく建前上は「職務職階制」とされてきていたが（2014年の地方公務員法等の改正で職階制は廃止された）、実際の運用は、学卒者の一括採用、長期雇用、年功昇進・昇給、集团的職務執行（一般的に「日本的雇用・経営」とされる特徴）などを特徴としてきた。

こうしたシステムでは、個々の職員が遂行する職務の範囲・内容は明確に確定されているわけではなく各局各部課が一つの単位として仕事を推敲することになり、各局各部課の職員が内部でそれぞれカバーし合いながら集团的な職務執行を進めていくことになる。また、必要な知識・能力の習得は組織内部の色々なポストを異動・昇任していくことで図られ、そこで求められる知識・能力は一般的な事務処理能力、即ち、ジェネラリストとしての能力ということになる（それを「閉鎖的な官僚制」稲継 1996、或いは、「閉鎖型任用システム」小野 2019、等と特徴づける論者もある）。そして、そうしたシステムがこれまで長年にわたって維持されてきたのは、「遅い昇進システムと積み上げ型褒賞システムにより、長期的に職員のインセンティブを保持し職員全体のモラルを高めるシステムとして経済合理性を有している」ことや、「協働職務態勢が相互に補完性を有して全体の生産性・効率性を高め、リソースを「最大動員」するシステムとなっている」とそのメリットが評価されてきたことにもあった（稲継 1996、小野 2019）。

② 「開放制」、「専門性」の一部導入の工夫、試み

閉鎖型任用システム、ジェネラリスト重視の育成方針に対する一部見直しの動き
（背景）

- ・分権改革、地域社会や地域住民の変化で、対応すべき課題、ニーズが多様化、新しい課題への取り組みや企画・立案能力の向上などが要請されてきている
- ・そうした要請に対して、旧来型の閉鎖的でジェネラリスト育成の組織・人事では、迅速

に対応できなくなってきた側面が出てきたこと



組織内におけるそうした新たな労働需要に対応するため、組織内の人材育成・研修の取組みと共に外部労働市場から必要な知識・能力を持った人材を調達

A. <外部労働市場からの必要な人材を調達>

(ア) 採用試験の年齢制限を緩和することで閉鎖型任用システムを維持しながらより幅広い年齢や経験・知識・技術を有した人材獲得をめざす工夫、試み

- ・採用試験の年齢制限の撤廃を実施している全国自治体の割合が 6.5%

(小野・井出 2011)

(イ) 採用試験の年齢制限の緩和に加えて、ある特定の条件を設けてより明確な知識・能力を特定した試験区分を設ける工夫、試み（社会人・経験者採用）

- ・自治体において経験者採用が初めて実施されたのは 1988 年、以降、増加の傾向にあるとされている。

(小野 2019、日本人事試験研究センター調査「地方公共団体における『社会人採用試験』の実施状況」)

⇒定期或いは不定期に社会人採用を実施している自治体：

都道府県及び政令市 48 団体 (77.4%)、市町村で 246 団体 (21.2%)

計 294 団体 (24%)

(ウ) 任期付き任用の拡大

B. <組織内部での職員人事マネジメント・教育訓練での工夫、試み>

複線型人事＝専門職制度：特定の行政分野に精通したスペシャリストを育成するしくみ
(特徴・メリット)

(ア) キャリアプラトーの防止：勤務が長くなるに従って組織内昇進・昇格が狭まりモチベーションの低下や能力開発機会の喪失に陥ることを防止できる

(イ) 専門性の高い人材の有効活用：ジェネラリスト重視の単線型キャリアパスの組織は、専門性の高い人材を有効的に活用できず人材資源の浪費や組織パフォーマンスを低下させるリスクがあるため専門性を活かせる場を創出できる。

(ウ) 専門性の高い人材のキャリア像を明確化：専門性の高い人材に対して自己のキャリア像を提示でき、モチベーションの維持と組織貢献が可能になる



(小野 2015)

「開放制」「専門性」導入に伴う検討課題

- ・専門性を活かした外部労働市場が確立している訳ではなく、又、離職・転職等の出口の開放制も進んでいない段階で、特定分野で秀でた専門的能力を有する職員をどう計画的にキャリアを積ませ人事異動をしていくのかは難しく、他の一般行政職員と

同様の扱いの中でその専門的能力を活用できなくさせる危惧もある。

Cf：「定年までその専門家として扱われるのは稀であり、多くの場合、異動を重ねるうちに様々な部署を渡り歩くこととなる。これは年齢を経るごとに当該職員のもつ知識・経験が古くなってしまふことと、専門分野を限ってしまうことで異動・昇進の幅を狭めてしまい、人事の停滞・硬直化を招きかねないことが主な原因である」（小野 2019：126 頁）

- ・これまで複線型人事＝専門職制度は、どちらかと言えば、ライン管理職の役職昇進から外れた職員を処遇するしくみとして運用されてきた側面もあったことは否定できない。

複線型人事＝専門職制度が、その本来の狙い通りにその目的を果たしていくためには、ライン管理職と専門職管理職が対等に処遇される専門職昇進のキャリアパスを構築していくことが課題となる（小野 2015）。

（２）教育行政分野の「専門性」育成のための採用・人事上の工夫、試み

①都道府県・政令市の教育委員会事務局の組織・人事

（１）で概観してきた自治体における行政組織・人事の特徴と課題は、行政委員会として首長部局から独立した教育委員会を有する教育行政分野においても同様に存在している。加えて、前述のような自治体行政をめぐる環境の変容を背景に、教育委員会においても、近年、政策系部署の設置・拡大が進んでおり（2019 年度現在：17 都道府県）、行政職であるが教育行政に強い行政職員育成の要請も強まっている。2014 年地教行法改正による首長主催の総合教育会議の必置化などもそうした動きを後押ししている。

周知のように、教育委員会事務局の組織・人事は、一般的に、首長部局から異動してくる一般行政職と学校現場から異動してくる指導主事（教員）で構成されており、前者が総務、庶務、財務などの部署、後者が教育指導系の部署を主に担ってきた。ただ、全国都道府県・の職員採用試験の募集要項からは、教育委員会事務局の職員配置は多様であることが分かる。【表 8】は、全国都道府県における行政職採用試験実施要項から、教育行政職、教育事務、学校事務等の採用枠に注目してその類型化を試みた整理である（青井 2018）。

【表 8】平成 29 年度実施採用試験まとめ

類型	該当都道府県
I 一括採用型	秋田、東京、鳥取
II 一括採用・小中分離型	山形、福島、茨城、栃木、千葉、神奈川、新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、大阪、奈良、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川
III 行政・学校事務型	青森、宮城、群馬、京都、和歌山、高知、沖縄
IV 教育行政一括型	岩手、愛媛、福岡、佐賀、長崎、熊本、宮崎
V 事務局・県立型	北海道、兵庫
VI 事務局・小中型	大分、鹿児島

※各都道府県HP・採用試験実施要項から作成

(青井 2018)

- 「I 一括採用型」(3 都県): 知事部局から小中、県立高等学校の学校事務まで一括して行政職採用枠として採る形で、一般的に、一般行政職は、首長部局、教委事務局、小中高等学校の学校事務を異動するものである。
- 「II 一括採用・小中分離型」(26 府県): 上記 I から小中学校事務だけを別採用枠とする形で、一般的に、首長部局、教委事務局、県立高等学校の学校事務の間で異動するが、小中学校の学校事務だけそれから切り離される。
- 「III 行政・学校事務型」(7 府県): 首長部局と教委事務局の採用枠と学校事務の採用枠を分ける形で、前者は知事部局と教委事務局を異動し、後者は県立高等学校と市町村立小中学校を異動するものである。
- 「IV 教育行政一括型」(7 県): 首長部局の採用枠とは別に、教委事務局と県立高等学校、市町村立小中学校の分野を一括して採用するものである。
- 「V 事務局・県立型」(2 道県): 首長部局の採用枠とは別に、教委事務局と県立高等学校の採用枠、市町村立小中学校の採用枠も別としているものである。
- 「VI 事務局・小中型」(2 県): 首長部局と県立高等学校の採用枠とは別に、教委事務局、市町村立小中学校の枠で採用するものである。

行政職採用試験実施要項から採用枠という入口のパターンを類型化したが、しかし、実際には、一般行政職として採用された後に、複線型人事で教育行政職に熟知した人材育成(専門職制)を図る運用をしている自治体も多くあるようである。そうした点を考慮して、教育委員会事務局の人事異動に留意して整理し直すと以下の様な類型が可能である。

- (a) 採用枠が首長部局＝一般行政職採用⇒・首長部局から定期的人事異動で教委事務局へ
⇒・複線型人事・専門職制（教委事務局や教育（行政）機関に長く在職したり、又は、複数回に亘って異動をする）
- (b) 「教育行政職」採用⇒・教委事務局を中心に異動
 - ・教委事務局、県立高等学校を異動
 - ・教委事務局、県立高等学校、市町村立小中学校の間を異動
- (c) 「学校事務職」採用⇒・県立高等学校、市町村立小中学校を異動
 - ・市町村立小中学校を異動

北海道は、以前は、行政職採用で複線型人事＝専門職制と採りっていたが、2013（平成 25）年度から教育行政の採用枠を設けている。京都府は、行政職採用で複線型人事＝専門職制を採っている。北海道も京都府もそれら職員は教委事務局を中心に異動する形態をとっているが、指導部門における教育行政職の配置割合が半分前後になっているのが特徴的である。

こうした複線型人事＝専門職制を長く採ってきた自治体の一つとして京都市教育委員会が知られている（小川 2006、青井 2016）。京都市教育委員会でも、教育行政職を多く指導部門に配置しており、その職員配置の割合は半数前後になっている。

京都市の教育行政職は教育委員会事務局職員のうち半数前後を占めるなど人員的優位性に加え、教育長・教育政策監・教育次長などを筆頭とする上級ポストに配置されるなど、事務局内で自律性を有する教育行政職集団を形成している。教育行政職は教育行政の専門的リテラシーの蓄積など教育行政の専門性を有し、指導主事と連携しながら教育行政課題に取り組んでいる。指導主事が平均 3 年程度で異動する一方で、長期に教育行政の職務に従事するため教育行政の継続性の確保を図れるという長所を有している。他方、市長部局での勤務経験がないことからジェネラリスト型の市長部局の行政職と比較して市行政全体の把握面での課題が挙げられる。また、異動範囲として学校勤務はなく、教育行政職のキャリア形成の観点から学校現場との人事交流をどのように考えるかも課題である、とも指摘されている（青井 2016）。そうした指摘は、京都市だけではなく、北海道や京都府など行政職採用の下で複線型人事＝専門職制度を採る自治体において共通する課題でもある。

実は、そうした課題も含めて、自治体行政において教育行政の「専門性」をどう担保し、必要な人材を育成するかを巡りその制度的在り方が模索されているというのが実情である。近年、行政職採用から「教育行政」枠を設けた自治体（熊本県、宮崎県、等）がある一方、「教育行政」枠採用を廃止し行政職採用に見直した自治体（北海道、静岡県、等）があるのも、そうした課題に対応した制度的在り方が模索されている証左でもある。

②市町村教育委員会事務局の組織・人事

都道府県と比べると市町村レベルで複線型人事＝専門職制や教育行政職の採用枠を導入している自治体は少ないと推測される。職員採用人数が少ない市町村の場合、複線型人事＝専門職制や教育行政職の採用枠を設けた場合、人事の柔軟性を欠き硬直化を招きやすいからであろう。村上（2016）の全国調査では、複線型人事＝専門職制を導入している市町村（政令市を除く）は、回答した市町村数（712 自治体）のうち 3 % 弱で 20 自治体ほどしか存在していない。

埼玉県戸田市の「教育行政職」採用の導入

そうした中で、埼玉県戸田市の行政職員採用に「事務（教育枠）」を設け、「教育行政職のプロ」を育成するしくみを 2017（平成 29）年度から導入しているのが注目される。

戸田市は、2017（平成 29）年度から、一般行政職採用（採用職種「事務」、試験区分「上級行政」）の中に、「事務（教育）、試験区分「上級行政」の枠を新設した。「事務（教育）」は、戸田市職員採用試験案内では、「事務【教育】で採用となった者は、採用時に事務（上級行政）と比べ優先的に教育委員会へ配属となる。ただし、採用後の人事異動により配属先が変わることもある」と注釈されている。ただ、「事務（教育）」でどのような能力・経験等をもった人材を採用するかは年度によって異なっている。

初年度の 2017（平成 29）年度は、初年度でもあったということもあり、「採用後は教育委員会事務にも精通した職員（教育行政のプロ）に育成する仕組みを活用していくこととした」「事務（教育枠）採用者は、教育委員会内各課の異動をベースとしてキャリアを形成し、学校や市長部局等との連携を深めていきます」と「教育行政のプロ」の育成を一変的に明記していた（公募パンフレット「教育行政のプロ採用はじめました」）。ただ、次年度の 2018（平成 30）年度での公募パンフレットでは、「本年度はさらに、『教育政策シンクタンク』の業務を中心的に担っていく人材」を「事務（教育）」枠で採用し、「エビデンスに基づく教育政策の推進や、教育とテクノロジーの融合（EdTech）などに興味がある」人材、2019（平成 31）年度では、「教育行政に専門的な知見や現場への理解を持ちながら、福祉部門や財政部門など様々な行政分野で経験を積み、活躍が期待できる人材」というように、年度により、能力・経験等を特定して採用していることである。実際、2018（平成 30）年度は、民間会社でデータの整備・分析の業務経験を有した方や教育サービスの企画・営業の経験者が採用されている。

戸田市では、事務（教育枠）採用者のキャリアパスイメージを次のように描いている。

入庁 10 年目位までは、教育部局への配属によるキャリア形成を基本としつつ、市長部局への異動も織り交ぜることで、教育行政のプロに求められる資質・能力を育成する。

入庁（主事補）：幅広く実務を経験

↓ 3 年目

主事：幅広く実務を経験

↓ 9 年目

主任：担当業務の企画・立案・調整

↓（副主幹昇任選考）

副主幹：係の業務の企画・立案・調整

↓

（入庁 10 年目以降）管理職

身に付けたスキルや市長部局とのつながりを駆使し、戸田市の教育振興をつかさどる

↓

主幹：課の業務の企画・立案・調整

↓

課長

↓

幹部

（3）小括

行政職員の中で特定の分野・領域を熟知し秀でた能力を活用することは必要

しかし、そうした人材をどう確保し育成していくかは課題

- ① 一般行政職を採用し、計画的に複線型人事＝専門職制のしくみで確保、育成していくのが旧来のジェネラリスト育成を基調としてきた組織では、やり易いことは事実
ただ、課題は、そうした専門職のキャリアパスをどう描くか
ジェネラリスト重視のキャリアパスの下で、専門職を対等にどう処遇していくか
- ② 採用段階で、「教育行政職」枠を設け、その枠の下に計画的な人材育成を図るという選択肢もある。
この場合でも、キャリアパスをどう描くかということと、一般行政職と比較した場合、優秀な人材の確保という点で課題がある
- ③ 専門職の確保、育成という点では、自治体規模が大きい都道府県の方が導入を図りやすいのは事実。しかし、課題は、そうした専門職のキャリアパスをどう描き、処遇していくか。一般行政職の人事異動のルートに戻すとその専門性が活かされないという問題もある。

小野は、「特定行政課題に精通した職員を当該自治体の中で異動させるよりも、その方面の人材が不足する自治体へ異動する方が社会全体でみた場合には人的資源の有効活用となる場合も多い・・・積極的に人材を融通し合うメカニズム、現職の地方公務員に関する労働市場のようなものが創設できる可能性も出てくる」(小野 132 頁)と問題提起しているが、そうしたシステムの構築を可能とする条件を更に検討が必要である。

おわりに

【参考・引用文献】

- 青井拓司 (2016) 「教育委員会事務局指導部門の組織及び行政職の人事・職務 - 京都市教育行政職を中心に - 」(『日本教育行政学会年報』第 42 号)
- 青井拓司 (2018) 「教育委員会事務局行政職の人事施策—採用戦略・職務領域を中心に」(『日本教育事務学会年報』第 5 号)
- 市川喜崇 (2017) 「日本における中央 - 地方関係の展開と福祉国家」(『社会保障研究』第 1 巻 4 号)
- 市川喜崇 (2017) 「都道府県による市町村の補完とは」(『都市問題』2017 年 8 月号 108 巻 8 号)
- 伊藤正次編 (2019) 『多機関連携の行政学』有斐閣
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 小川正人 (2006) 『市町村の教育改革が学校を変える - 教育委員会制度の可能性』岩波書店
- 小川正人 (2010) 『教育改革のゆくえ - 国から地方へ』ちくま新書
- 小川正人 (2019) 『日本社会の変動と教育政策-新学力・子どもの貧困・働き方改革』左右社
- 小野英一 (2019) 「自治体における閉鎖型任用システムと『開放性』」(大谷基道・河合晃一・編集『現代日本の公務員人事』第一法規 2019 年)
- 小野英一 (2015) 「自治体人事システムにおける専門職制度について-神奈川県、静岡市、横浜市の取組事例を中心に-」(『日本地域政策研究』第 14 号 2015 年 3 月)
- 小野英一・井出信夫 (2011) 『自治体人事システムに関する実態分析—全国自治体実態調査の概要』
- 河合雅司 (2019) 『未来の地図帳-人口減少日本で各地に起きること-』講談社現代新書
- 川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝 (2017) 「市町村合併による県費負担教職員人事行政の変容」(『国立教育政策研究所紀要』第146集)
- 川上泰彦 (2013) 『公立学校の教員人事システム』学術出版会
- 佐々木信夫 (2019) 『この国のたたみ方』新潮新書
- 新川達郎 (2017) 「都道府県によって補完され得ないものとは何か」

(『都市問題』2017年8月号 108巻8号)

西尾勝 (2007) 『地方分権改革』 東京大学出版会

野田遊 (2012) 「地方政府間関係と自治」(真山達志・編著『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房)

本多正人・川上泰彦・小川正人・植竹丘・櫻井直輝 (2019) 『県費負担教職員制度運用の多様性に関する調査研究 - 「平成の大合併」以降の教員人事を中心に - 』(国立教育政策研究所・地方教育行政の多様性・専門性に関する研究報告書4)

村上祐介 (2016) 「教育委員会事務局職員の専門性と人事・組織 - 全国調査の結果から - 」(『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第36号)

プロジェクト研究報告

～「次世代の学校」「高度情報技術の進展に応じた教育革新」
研究プロジェクトから～

進行 藤原 文雄

(国立教育政策研究所初等中等教育研究部 副部長・総括研究官)

「子供の学力と幸福度を高める教育長のリーダーシップ」

① 露口 健司

(愛媛大学大学院教授)

「児童生徒－教師比の縮小によって実現可能な新たな学習指導形態の開発とその効果の実証的検討」

② 山森 光陽

(国立教育政策研究所初等中等教育研究部総括研究官)

「高度情報技術を活用した教育革新の展望と検討課題」

③ 白水 始

(東京大学高大接続研究開発センター教授，国立教育政策研究所客員研究員)

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

○講演者の資料は，国立教育政策研究所のウェブサイトにて御覧いただけます。

https://www.nier.go.jp/06_jigyous/symposium/sympo_r01_02/

プロジェクト研究報告

～「次世代の学校」「高度情報技術の進展に応じた
教育革新」研究プロジェクトから～

国立教育政策研究所初等中等教育研究部 副部長
・総括研究官
藤原文雄



これから「プロジェクト研究報告」を行います。進行は初等中等教育研究部の藤原が担当します。

国立教育政策研究所では、国の教育政策の形成に資するべく、広く研究所内外の研究者が参画するプロジェクトチームを組織し、プロジェクト研究を実施しております。本年度は、全部で九つのプロジェクト研究を実施しております。今回は、昨年度終了いたしました、「「次世代の学校」における教員等の養成・研修・マネジメント機能強化に関する総合的研究」及び今年度から実施しております「高度情報技術の進展に応じた教育革新に関する研究プロジェクト」の研究成果の一端を御紹介いたします。

最初に、簡単に概要を御紹介いたします。まず、「「次世代」の学校における教員等の養成・研修・マネジメント機能強化に関する総合的研究」でございますけれども、これは、平成28年1月25日に策定されました「次世代の学校・地域創生プラン」を念頭に、次世代の学校における教員等の資質、能力、マネジメント機能を高めるための方策検討に資する知見を提供することを目的として、実施したものでございます。このプロジェクトは、比較教育学、教育行政学・学校経営学、教育心理学といった学問に基づく三つの研究班を組織いたしまして、多角的に研究を推進いたしました。本日は、そのうち、マネジメント機能強化に関する研究班と教職員の指導体制の充実に関する研究班より御報告を申し上げます。

次に、「高度情報技術の進展に応じた教育革新に関する研究」でございます。この研究は、ICT、AIなど進展する高度情報技術を学校教育にも積極的に取り入れることにより、教育の質を一層高めていく教育革新を推進するための方策検討に資する知見を提供することを目的として、実施しているものでございます。学習科学、教育行政学・学校経営学、教育心理学などの学問に基づく三つの研究班に分かれて、多角的に研究を推進しております。本日はそれらのうち、論点整理班より御報告を申し上げます。以上が、今回御報告する研究の概要でございます。

御報告する研究は、いずれも近未来を見据え教育政策に資するべく実施しております学術研究でございます。研究に御協力いただきました方々にお礼申し上げます。また、今回は時間の関係で質疑応答の時間は取れませんが、今後さらによりよいプロジェクト研究になりますよう、皆さま方の御指導、御叱正を頂く機会をいただけたら幸いに存じます。

「次世代の学校」における教員等の養成・研修，マネジメント機能強化に関する総合的研究

研究代表者：猿田祐嗣初等中等教育研究部長
研究期間：平成29年度～平成30年度

1

【研究目的】

これからの時代に必要な資質・能力を子供たちに確実に育み，多様な子供たちが持つ能力を最大限に伸長させるとともに，学校と地域の連携・協働によって社会総がかりで実現を目指す「次世代の学校」における教員等の資質・能力，マネジメント機能を高めるための方策検討に資する知見を提供することである。

2

①教員等の養成・研修に関する研究班（比較教育学）

【研究目的】諸外国の教員養成における教員の資質・能力スタンダードの活用の現状に関する調査を行うことを通じて，教育公務員特例法改正により導入された「教員育成指標」の活用方策に資する知見を提供する。

②マネジメント機能強化に関する研究班（教育行政学，学校経営学）

【研究目的】「次世代の学校」の実現を先導し，マネジメント機能強化を支援することが期待される教育長・指導主事のリーダーシップ及びコンピテンシー向上のための方策検討に資する知見を提供する。

③教職員の指導体制の充実に関する研究班（教育心理学）

【研究目的】児童生徒－教師比の縮小によって実現可能な新たな学習指導形態の開発とその効果の実証的検討を行うことを通じて，教職員の指導体制充実に関連する知見を提供する。

今回の発表

3

高度情報技術の進展に応じた教育革新に関する研究

研究代表者：猿田祐嗣初等中等教育研究部長
研究期間：令和元年度～令和3年度

4

【研究目的】

本研究の目的は，ICT・AIなど進展する高度情報技術を学校教育にも積極的に取り入れることにより教育の質を一層高めていく教育革新を推進するための方策検討に資する知見を提供することである。

5

今回の発表

①論点整理班（学習科学）

【調査目的】進展する高度情報技術の教育への適用それ自体を目的とすることなく，教育の質を一層高めていくという目的の下，進展する高度情報技術を生かす上では，検討すべき多様な論点がある。そこで，国内外の高度情報技術の進展に応じた教育革新の先進事例をヒアリングし，検討課題を整理することを通じて，教育の質を高める高度情報技術の活用方策の検討に資する知見を提供する。

②促進条件班（教育行政学，学校経営学）

【調査目的】高度情報技術の進展に応じた教育革新を推進する上では，行政（法令整備，規程設定，予算措置等）－学校組織（校長のリーダーシップ，文化変容等）－教職員（実践・意識変革）といったレベルにおける様々な変革が不可欠である。そこで，高度情報技術の進展に応じた教育革新の促進条件をヒアリングで解明するとともに，促進条件を強化する要因等について調査することを通じて，高度情報技術の進展に応じた教育革新の条件整備検討に資する知見を提供する。

③技術開発班（教育心理学）

【調査目的】授業中に教師にかかる認知処理に対する負荷を測定する技術の開発を試みる教育心理学的研究（教師にかかる認知処理に対する負荷を測定する技術の開発）を行うことを通じて，教師が授業中に円滑な指導を実施できる条件を特定することができるとする知見を提供する。

6

プロジェクト研究報告

「子供の学力と幸福度を高める教育長のリーダーシップ」

愛媛大学大学院教授

露 口 健 司



皆さん、こんにちは。愛媛大学の露口と申します。私の方からは教育長のリーダーシップを対象として、その対象として「学力」と「幸福」とがありますが、今回は「学力」の方を中心に話し致します。

このグループの研究目的は、教育長のリーダーシップが子供の学力と幸福度に及ぼす影響過程を明らかにすることで、教育長のリーダーシップ機能強化の方策を探ることにあります。特に、中央教育審議会 2007 年答申以降、教育長のリーダーシップの機能強化に対する関心が高まってきております。この他にも、機能強化を図るべきだという提言が、様々に提案されております。

我々の研究グループでは、調査の前段階として、教育長のリーダーシップ研究の蓄積が豊かな米国から示唆を得て、調査モデルを設計しております。最初に、日本とアメリカの教育長の特性比較の表を見てください。

平均年齢は、日本の場合が 63.4 歳。米国の場合は 54 から 55 です。出典等は、報告書の方を御覧いただけたらと思います。教育長の就任平均年齢については、日本は不明ですが、米国の場合は 48.6 歳でした。2000 年頃はこれが 42 歳でございまして、2000 年頃というのは、マネージャーとしての教育長という捉え方が強かったのですが、その後、学力向上等に注目される中で、教育長もカリキュラムや授業のことを理解しておく必要があるということで、教員経験等の必要性が強調され、6 歳ほど就任年齢が上がってきております。単純なマネージャーではなくて、やはり、教育のことをよく理解したマネージャーということが必要になってきたのではないのでしょうか。

平均在職年数も、少し米国の方が長めです。女性比率は、もう全然違っております。報酬も、米国の方が若干高めであります。博士の学位取得率が、両国の最大の違いです。日本の場合は分かりません。米国の場合は、60 パーセントの教育長が博士課程を修了しています。資格の高度化、それが専門職としての教育長職の背景にあります。高度なレベルの資格を取ることが専門職のバックグラウンドになっております。Ph.D.または Ed.D.、つまり、学術博士または教職博士の取得率は 30 パーセントちょっとで、3 人に 1 人は Ph.D.または Ed.D.を取得しています。残りの Ed.S.というのはエデュケーションalsペシャリストと言いまして、博士の資格は持っていないのだけれど、ポートフォリオや実践報告をしっかりと書いて、教

職のスペシャリストとしての資格を付与されている方々です。多くの方々が博士レベルの学びを経験していることが、米国の教育長職の特徴になってきております。

圧倒的な違いは論文数にも認められています。学術論文に絞りますと、日本が 14 本でアメリカの場合は 901 本という、とてつもない研究蓄積の差がございます。

そのほか、比較をしていきますと、やはり教育長職の魅力、社会的威信であるとか、職業としての人気や報酬。これが相当違っております。大学院博士課程の整備がされておまして、遠隔授業や VOD 等、学習しやすい環境がございます。さらに奨学金等の制度援助もございまして、博士の取得というのが、比較的、日本社会に比べると容易であるという背景がございます。

そして、確認しておきたいのが、この異動パターンのところですが、我々の分析結果とも関連してくるのですが、生徒のフリーランチ比率の高い学区から低い学区へ、経済的に厳しい学区から豊かな学区へ異動する経路が認められます。さらに、規模が小さい学区から大きな学区へ、学力水準が低い学区から高い学区へ。給与が低い学区から高い学区へ。平均 100 万程度の上昇と、異動をしながら給与水準をあげていくのです。驚いたのは給与分散の大きさなのですが、一番給料の低い教育長で 2 万 1,369 ドルですから、200 万ちょっとの報酬です。一方、高い教育長さんは 27 万ドルですので、日本円で 3,000 万円近い教育長さんいらっしゃいます。どこで教育長をするのかによって全然、社会的身分から給与から違ってくるのです。

日本の場合はどちらかと言いますと、市町村で言いましたら、やはりコミュニティリーダー、地域の教育リーダーというのが、教育長のリーダー特性ではないでしょうか。これに対して米国の場合は、パブリックマネージャー。つまり、公共機関のマネージャーとして業績を上げながら、条件の良いところに異動していくという実態がございます。

このように、先行研究を見ていくにしても、日米で条件的な背景が違います。リーダーシップの基準についても日米で違いがございます。ご存じのように、日本では「校長の指標」を全国で作成しましたが、教育長の指標というものはございません。米国の場合は校長の指標と教育長の指標が同じでございます。校長先生と教育長を兼任するということもあつたりしますので一体化されているのです。

米国における教育長のリーダーシップ論で一番有名なポイントは、管理、教育、政治の 3 次元論です。事務局や学校の管理、カリキュラム・授業改善・学力向上。そして、議会等との調整等の様々な対立葛藤の調整を、教育長のリーダーシップ次元として整理されています。我が国では、広島大学の河野和清先生がこの分野の第一任者でございまして、我々の研究も河野先生の研究を踏まえながら、これをベースにしながら、展開させていただいております。

その他にも、教育長のリーダーシップ次元として、データの分析をあげる研究者もおります。先ほどの 3 つの要素プラス、データ分析に重きを置いております。教育長は、データが読めないと務まらない。様々な具体的な事象を抽象化して捉え、直観とデータの対話を通し

て意思決定をしていくというセンスが求められています。そして、地域の多様性への対応です。やはりコミュニティのことをよく理解している、様々な事象における社会正義の実現であるとか、社会格差の抑制等に関心を持つ。こうした点も、教育長として必要な特性であることが指摘されています。その際には、やはり重要なものがコミュニケーションです。地域の方々との対話、交流等が大切であると言われていています。データやコミュニケーション、多様性への対応が、教育・管理・政治に加えて指摘されるようになってきました。

ただし、今日的には、教育的リーダーシップへの着目、特に NCLB 法以降、ここに焦点があてられています。カリキュラムとか授業に関する知見を、教育長もしっかり持つておくべきだという流れが出てきております。

さらに、教育長のリーダーシップのポイントと言いますと、やはり校長に対する支援です。校長のリーダーシップ発揮をどれだけ支援できるかいうところに焦点を当てた研究が複数ございます。そして、分散型リーダーシップ論。これも日本でもかなり浸透してきました。、教育長だけが頑張っても、成果の向上には限界があるということで、やはり指導主事、先ほど出てまいりました事務局の方々、学校長さん、先生方、さらに保護者や地域の方々、チーム学校スペシャリスト含めて、より多くのプレイヤーがリーダーシップを発揮し、そのリーダーシップの総量、これで子供たちの学力を上げていこうという理論が浸透しています。

そして、変革的リーダーシップ論。これはもう定番でございます。これはイギリスの研究なのですが、自己を変革型のリーダーとして規定する教育長が一番多いことが判明しております。変革的リーダーシップ論では、事務局や学校との信頼関係も着目されています。教育長さんが学校動かそう、教育長さんが学力変えようとしたら、やはり校長先生、学校の先生方との信頼関係をどう築くかという点が重要となってまいります。

さらに最近では、社会正義のリーダーシップと言いまして、いろいろな多様性であるとかね、つながりであるとか、共生等の価値を重視するリーダーシップ論が、重視されてきております。

こうした研究動向の中で、3つほど研究課題を立てております。第1は、日本における教育長のリーダーシップの構成次元について。第2は、教育長のリーダーシップから学力への影響過程の解明。第3が、市区町村レベルのリーダーシップの分散化の効果についてです。地域の教育関係者がリーダーシップを発揮できるような状態というのは、子供の学力、学校幸福度に影響を及ぼすでしょう。今回は、学力の方を中心に説明いたします。

方法、手続等は御覧のとおりでございます。2018年に調査を実施いたしました。56の自治体、そして1,157名の校長先生の回答、これが主な分析対象になっております。以下のような質問項目にて、調査をさせていただいております。また詳しくは報告書の方を御覧いただけたらと思います。

分析結果について説明いたします。まず、日本の教育長の行動様式、どのような行動次元で構成されているのだろうかという課題について、分析を実施したところ4つに分かれました。1つ目が、変革的リーダーシップ。例えば、校長への期待感や校長との信頼関係に関す

る項目です。過去の慣習にとらわれないとかですね、信頼を作ったり、変革を導いたりする行動次元が抽出されました。2つ目が教育的リーダーシップで、やはりデータ活用、ビジョン・目標の設定と共有という項目群で構成されています。3つ目が社会正義。格差の是正、様々な社会正義的な要素もあるのですが、よく見ていくと、結構、保護者や地域の人々との対話交流等、保護者や地域の人々の巻き込みのような項目が含まれております。コミュニティーリーダーシップというネーミングでも良いのかもしれません。最後は政治的リーダーシップです。こちらは、議会であるとか政治関係の葛藤調整等の項目が含まれています教育長のリーダーシップ次元は、主にこれらの4つの行動次元に整理することができそうです。以下、その因子分析の結果を添付しておりますので、御参照ください。

そして、分析結果の2でございますが、教育長のリーダーシップが学力向上につながる。こうしたストレートな結論がアメリカにはございます。しかし、日本の社会の中で、教育長のリーダーシップが学力向上に直接つながるということは考えにくいです。やはり、学校の雰囲気を変える校長のリーダーシップの促進であるとか、組織文化の醸成であるとか、組織過程要因を媒介するはずです。先生方の意識・態度が変容する、そして学力が高まるという、こういうストーリーではないのかなという仮説で、調査をいたしております。

分析の手順でございますが、基本、質問紙を使っております。共分散構造分析という方法で、要素間の関連を図で示すような分析をさせていただいております。学力データは全国学力テストの状況を校長先生に質問しております。正答数や正答率を我々の方で加工して、分析に活用いたしました。以下、各変数のそれぞれの質問項目でございます。こちら後ほど御確認ください。

分析の結果です。リサーチクエスションの2の、このパスモデルでございますが、学力に何とか到達することができております。教育的リーダーシップが、校長先生のリーダーシップの支援に影響を持ち、効果を生んでいるようです。校長先生がリーダーシップを発揮されて、学級づくりがうまくいき、子供たちが落ち着いて勉強できる環境づくりができ、それが学力向上につながるというプロセスが描かれています。

もう1つの経路は、社会正義リーダーシップの影響です。保護者や地域の方々との対話、保護者や地域の価値観の変化が、先生方の意識の高まり、落ち着いて安心して授業に臨むことのできる環境づくりにつながります。それが、学級づくり、そして学力向上につながるというわけです。このように、教育長のリーダーシップから学力向上に至る2つの経路が確認されております。

結論的に言いますと、教育長のリーダーシップは、直接学力に結び付くわけではない。様々な組織過程変数を媒介して学力に結びつくという結果が得られているのです。

次に、分散型リーダーシップの総量モデルの影響について検討を行います。総量モデルには市区町村内の様々なプレイヤーのリーダーシップが含まれます。これらの方々が学力向上にどれだけ影響を与えているのかを、校長先生の認知で測定させていただいております。

こちらが、学力の測定方法です。市区町村の学力の状況を高位水準群、これは以前から高い学力水準を維持しているグループです。2つ目が上昇傾向群。これは、昨年あるいは2年前より学力が上昇しているグループです。さらに全国平均を維持しているグループですね。全国平均維持グループと呼びます。下降傾向群、すなわち、2年前、1年前はよかったのですが、少し下がってきたグループもあります。最後に、ずっと学力水準が低調な低位水準群です。この5つのグループに分けました。そして、グループごとに市区町村の分散型リーダーシップ得点、すなわち、多くのプレイヤーがリーダーシップを発揮しているかどうかを得点化したものを比べました。

上昇傾向群におきまして、分散型リーダーシップの得点が高くなっております。学力が上昇している、過去よりも上がってきている自治体というのは、より多くの方が学力向上に向けたリーダーシップを発揮している、発揮できているという解釈ができると思います。この5つのグループのあいだの有意差も確認されております。

そして、具体的にどのプレイヤーのリーダーシップが特に効いていたのかと言いますと、こちらを見ていただきましたら分かりますように、緑のところです。緑の折れ線が、こちらが上昇群でございます。見ていきますと、学力向上に向けてチーム学校専門スタッフや児童クラブ等の地域の方々の影響力が効いてきています。学力上昇群の校区では、スクールカウンセラーやソーシャルワーカーも、学力向上を意識して少し動いていただいているのでしょう。市区町村の中で学力向上がビジョンとして、関係者に共有化されていることが、結構大きなポイントではないでしょうか。

そして、もう1点だけ。高位水準群ですね。学力がずっと高いままのグループは青なのですが、こちらはやはり、家庭の影響が強いですね。校長先生目から見て、学力がずっと高い自治体というのは、「うちの校区は家庭かな」、こういった判断をされているのではないのでしょうか。

幸福度に対して及ぼす影響については、今回は時間の都合で言及できませんでした。申し訳ございません。幸福度のところは、測定含めて、直していくところもたくさんあると考えております。皆様の御支援・御指導をいただけたらと思っております。

まとめとしまして、教育長のリーダーシップには4つの次元が確認できました。学力向上に対して間接的な影響力を持っていました。そして、リーダーシップの分散化です。より多くのプレイヤーが、学力向上のビジョンを共有して学力向上に向けて頑張っている自治体は、学力が上がっているという結果が得られております。私の方からは以上でございます。御清聴、誠にありがとうございました。

「次世代の学校」「高度情報技術の進展に応じた教育革新」研究プロジェクト

子供の学力と幸福度を高める 教育長のリーダーシップ

露口健司（愛媛大学大学院・教授）
tsuyuguchi.kenji.mg@ehime-u.ac.jp

1

研究目的

目的：教育長のリーダーシップが、子供の学力と幸福度に及ぼす影響過程を明らかにすることで、教育長のリーダーシップ機能強化の方策を探る。

背景：

中央教育審議会 (2007) 「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について (答申)」
中央教育審議会 (2013) 「今後の地方教育行政の在り方について (答申)」
中央教育審議会 (2015) 「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について (答申)」
中央教育審議会 (2015) 「チームとしての学校の在り方と今後の改善方策について (答申)」

※発表内容は、徳田祐嗣 (2019) 『「次世代の学校」実現に向けた教育長・指導主事の資質・能力向上に関する調査研究報告書』の一部を要約したものです。

2

先行研究の動向

	過去	未来
平均年収	61.4歳	54.55歳
平均職社率	7	48.6歳 (2009年は43歳)
平均生徒数	3.5年	5-6年
女性割合	3.7%	21.7%
平均報酬	市レベル1000万円 町レベル648万円	1364万円
博士学位	7	60%が博士課程修了 ただし、60.6%は12.4% 65%は35.9%
論文数 (過去30年)	34	901

教育長の異動パターン：

生徒のフリーランチ比率が高い学区から低い学区へ
規模が小さい学区から大きな学区へ
学力水準が低い学区から高い学区へ
給与が低い学区から高い学区へ (平均100万円程度の上昇)
給与が低い学区から都市部・郊外の学区へ
田舎の学区から都市部・郊外の学区へ
給与の分散の大きさは、最低\$21,369～最高\$274,625、
給与変動額は最低\$-86,329～最高\$66,639、変動率は最低-56.79%～最高159.20

コミュニティ・リーダー < パブリック・マネジャー

日米開差の出現背景

- ・教育長職の魅力 (社会的威信、任期、報酬等)
- ・大学院博士課程の整備、博士プログラムの確立 (遠隔・vod等)
- ・奨学金等の制度的支援

3

先行研究の検討

リーダーシップ基準：

NPBEA (National Policy Board for Educational Administration) 2015

ビジョン・ミッション・教育理念、カリキュラム・指導・評価、管理運営、学校改善、家庭・地域との連携協働、倫理と専門的規範、教職員のための専門家の学習共同体、人材育成、公正性と文化的文脈への対応、生徒に対する支援とケアのコミュニティ

3次元/5次元モデル：

管理的、教育的、政治的 (Cuban1988; Johnson1996; 河野2007, 2017)

教育者、組織管理者、民主的・政治的、応用社会科学者 (情報・データ分析)、効果的なコミュニケーション (地域の多様性への対応) (Kowalski et al. 2010)

NCLB法以降の教育的リーダーシップへの着目：

教育長のリーダーシップと学力水準との相関性 (Marzano & Water's 2009)

⇒学力の高い学区に優秀な教育長が異動している逆因果の可能性が...

4

先行研究の検討

校長の支援：

教育長のリーダーシップの直接効果は、校長のリーダーシップ/効力感を高めること (Cray & Weiler 2011; Danna & Spatt 2013)

分散型リーダーシップ論：

教育長・事務局職員・校長・教員・保護者・地域住民らのリーダーシップ共有やリーダーシップ総量が、学力水準の向上に貢献している (Leithwood & Mascall 2008; Spillane 2006)

変革的リーダーシップ論：

教育長は自己を変革型リーダーとして規定 (Bird & Wang 2013)

事務局・学校との信頼構築を通して、変革を推進している (Lawson et al. 2017)。

社会正義リーダーシップ：

新たな価値の共同構築、物語の活性化、包括的変革の提唱、人種・民族・社会階層・障害・ジェンダー・性的嗜好についてのオープンで率直な議論の持続によって、支配的な信念に挑戦する包摂アプローチの創造を志向する態度を意味する (Furman 2012)。

5

研究課題

研究課題1：日本における教育長のリーダーシップ行動の構成要素とは何か？

研究課題2：教育長のリーダーシップから学力への影響過程はどのような構造となっているのか？

研究課題3：市区町村レベルでのリーダーシップの分散化は、子供の学力と学校幸福度に対してどのような影響を及ぼしているのか？

6

方法：調査手続き

- 調査日程：2018年7月5日から9月20日
 - 調査方法：郵送法質問紙調査(教育長、校長本人による自記式)
 - 調査対象：地域的バランスを考慮して全国から抽出した 95 市区町村のうち、教育長の承諾を得た市区町村の教育長及び公立小中学校長
 - 校長調査協力者の抽出方法：原則として各市区町村の全ての公立小中学校長に依頼（ただし、1市では無作為抽出、2市では有意抽出を行うことを条件に調査協力を得たため、一部の校長に依頼。）
 - 市区町村教育委員会承諾率：60%（56／93）（依頼時に教育長が不在であった市区町村は母母から除く）
 - 校長調査回収率：47.1%（配布数2,459票 回収数1,157票）
- ※当該調査は、国立教育政策研究所研究倫理審査委員会の承諾を得ている（2018年6月29 日）。

7

方法：測定

- 教育長用調査項目
 - ・地域の主体が児童・生徒の学力向上に及ぼす影響度（28項目/5件法）
 - ・地域の主体が児童・生徒の学校幸福度に及ぼす影響度（28項目/5件法）
 - ・教育委員会及び教育長の属性（8項目）
- 校長用調査項目
 - ・学校の雰囲気（23項目/4件法）
 - ・教員の授業力の様子（22項目/4件法）
 - ・地域の主体が児童・生徒の学力向上に及ぼす影響度（28項目/5件法）
 - ・地域の主体が児童・生徒の学校幸福度に及ぼす影響度（28項目/5件法）
 - ・学校を所轄する市区町村教育委員会の教育長の職務行動（64項目/5件法）
 - ・学校の様子（学力、児童生徒の健康等の学校幸福度についての項目を含む）(27項目)
 - ・校長の属性（15項目）

8

分析結果【RQ1】

- ・変革的リーダーシップ (transformational leadership)
第1因子は、「[2. 校長のリーダーシップに期待してきている」「6. 学校の数量や自主性を重視している」「10. 校長の仕事ぶりを信頼している」「11. 過去の慣習にとらわれずに意思決定できる」など18項目から構成されている。これらは、校長や学校との信頼形成や変革への教育長の影響力を示している。
- ・教育的リーダーシップ(instructional leadership/educational leadership)
第2因子は、「[3. 物事を決めるとき、客観的なデータ根拠を求める」「41. 教育施策実施後の評価を、データや資料に基づいて客観的に行う」「42. 児童生徒の学力向上に意欲的に取り組んでいる」など20項目から構成されている。これらは、学力向上や客観的な根拠としてのデータを求めることへの教育長の影響力を示している。
- ・社会正義リーダーシップ (social justice leadership)
第3因子は、「[62. 保護者や地域住民を魅了する語りがある」「49. 地域の各種行事において、心に残る挨拶を行う」「52. 地域住民やその代表者とよく懇談する」「児童生徒の福祉の向上に意欲的に取り組んでいる」など 18項目から構成されている。これらは、地域や保護者とのつながりづくりへの支援や排除への懸念において教育長の影響力が示されている。
- ・政治的リーダーシップ (political leadership)
第4因子は、「[54. 首長との信頼関係は、極めて良好である」「56. 教育予算をめぐる首長（部局）との対応（交渉）は適切である」「58. 教育委員との意思疎通は図られている」など7項目から構成されている。これらは、ステークホルダーとの関係や調整へ教育長の影響力が示されている。

9

変革的リーダーシップ

因子名と項目	F1	F2	F3	F4
＜変革的リーダーシップ＞ α=0.974				
Q5_2 校長のリーダーシップへの期待	0.900	0.182	-0.273	-0.016
Q5_6 学校の数量や自主性の重視	0.894	-0.136	0.009	0.079
Q5_10 校長への信頼	0.890	0.002	-0.021	0.023
Q5_1 校長への傾聴	0.871	-0.066	0.011	0.055
Q5_4 地域の教育実態の把握	0.733	0.230	-0.101	0.018
Q5_16 校長を助けて士気を高める	0.703	-0.118	0.380	-0.053
Q5_43 校長会との意思疎通	0.655	0.009	0.112	0.145
Q5_63 誠実で謙虚な姿勢	0.637	-0.113	0.245	0.116
Q5_64 リーダーとしての模範	0.507	0.128	0.251	0.065
Q5_19 校長、教員への語り	0.494	0.087	0.464	-0.120
Q5_8 学校教育への魅力的なビジョン	0.423	0.388	0.165	-0.081
Q5_25 校長への個別支援	0.391	-0.045	0.389	0.138
Q5_11 慣習にとらわれない意思決定	0.388	0.376	0.034	0.052
Q5_18 多様な角度からの視点	0.379	0.267	0.287	-0.017
Q5_7 人事における個人の能力・業績の重視	0.376	0.213	0.052	0.161
Q5_29 子供や地域第一の行動	0.370	0.136	0.299	0.100
Q5_22 校長・教員の人材育成	0.347	0.290	0.223	0.073
Q5_13 適材適所の教員人事	0.307	0.141	0.102	0.281

10

教育的リーダーシップ

＜教育的リーダーシップ＞ α=0.966	F1	F2	F3	F4
Q5_3 データや資料の要求	0.152	0.784	-0.312	-0.049
Q5_41 データや資料に基づく施策の評価	-0.013	0.741	0.019	0.105
Q5_42 学力向上への意欲的取り組み	0.018	0.684	-0.027	0.122
Q5_50 重点目標の達成要求	-0.363	0.655	0.130	0.049
Q5_33 社会の変化の先取り	-0.005	0.613	0.193	0.054
Q5_44 教育施策の学校への徹底	0.043	0.617	0.043	0.116
Q5_51 アイデアの積極的提案	-0.180	0.613	0.489	-0.124
Q5_8 地域教育への明確な教育ビジョン	0.316	0.595	0.066	-0.155
Q5_31 問題解決のための情報収集	0.095	0.583	0.017	0.224
Q5_53 政策評価結果の次年度への活用	-0.024	0.560	0.201	0.169
Q5_5 教育施策のPR	0.231	0.556	0.105	-0.088
Q5_23 教員研修の推進	0.265	0.539	0.042	-0.015
Q5_14 校長に対する指示の明確さ	0.107	0.528	0.208	-0.015
Q5_35 法令の解釈	0.080	0.482	-0.035	0.324
Q5_15 社会教育や生涯学習へのビジョン	0.207	0.474	0.230	-0.049
Q5_24 社会教育や生涯学習を振興する施策	-0.020	0.470	0.298	0.057
Q5_40 教育長自らの傾聴	0.042	0.426	0.345	0.032
Q5_27 決断や対応の迅速さ	0.101	0.416	0.171	0.211
Q5_30 教育課題解決のための施策実施	0.243	0.408	0.143	0.140
Q5_46 教育機関の安全管理の徹底	-0.029	0.404	0.001	0.338

11

社会正義リーダーシップ

＜社会正義リーダーシップ＞ α=0.974	F1	F2	F3	F4
Q5_62 保護者や地域住民を魅了する語り	0.094	0.019	0.810	-0.012
Q5_49 地域行事での心に残る挨拶	0.194	0.040	0.746	-0.085
Q5_52 住民との懇談	-0.052	0.092	0.674	0.147
Q5_59 教育委員との意思疎通	0.128	-0.059	0.627	0.209
Q5_57 対応困難な保護者や地域住民の対応	0.005	-0.059	0.588	0.337
Q5_18 校長・教員への指導助言	0.246	0.206	0.575	-0.123
Q5_46 教育現場への語り	0.213	0.037	0.546	0.051
Q5_17 保護者や地域住民のつながり	0.164	0.084	0.552	0.068
Q5_60 児童生徒の福祉向上への取り組み	0.113	-0.001	0.551	0.253
Q5_37 学校職員への賛辞	0.451	-0.086	0.545	-0.041
Q5_45 保護者やPTAとの対話の徹底	0.019	0.147	0.535	0.187
Q5_26 社会教育関係団体や自治会組織との関係強化	-0.067	0.200	0.521	0.174
Q5_39 地域の教育施策問題の解消への意欲	-0.008	0.133	0.501	0.218
Q5_28 研修会や入会式と指導助言	0.225	0.294	0.479	-0.130
Q5_64 地域づくりへの積極的貢献	0.200	0.098	0.475	0.161
Q5_34 生涯学習の推進	0.339	0.153	0.408	0.032
Q5_36 生涯学習への理解	0.199	0.057	0.382	0.240
Q5_20 住民の意見や要望への傾聴	0.190	0.184	0.328	0.150

12

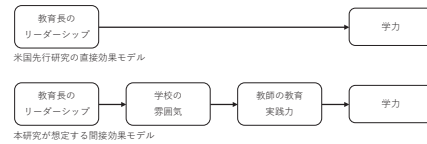
政治的リーダーシップ

政治的リーダーシップ $\alpha=0.913$	F1	F2	F3	F4
Q5_54:校長との信頼関係	0.023	0.001	-0.060	0.785
Q5_56:部長(部局)との適切な予算交渉	0.004	0.050	0.059	0.731
Q5_58:校長・教員への指導助言	0.201	-0.057	0.180	0.561
Q5_32:議会や首長に対する調整能力	0.073	0.227	0.062	0.538
Q5_55:教育委員会事務局の統括	0.371	-0.077	0.074	0.535
Q5_12:教育予算の獲得	0.124	0.197	0.027	0.374
Q5_47:幅広いネットワーク	-0.029	0.171	0.323	0.364

13

分析結果【RQ2】

米国の教育長には、強大な権限が付与され、同時にアカウンタビリティが明確に問われるため、教育長のリーダーシップが学力水準に直接効果を及ぼしやすいと考えられる。一方、日本においては、教育長の権限は限定的であることから、教育長のリーダーシップが学力水準に直接効果を及ぼすことは、米国の場合よりも想定しづらい。教育長のリーダーシップと学力水準との間には、教育長と校長の関係、校長のリーダーシップ、学校組織文化/構造、授業実践等、複数の間接的経路が存在すると考えられる。



14

因子分析

- 学校の雰囲気及び教職員の教育実践力のそれぞれについて次元を抽出するために、因子分析（最尤法，プロマックス回転）を行った。

共分散構造分析

- 各因子を仮説モデルに組み込み、SPSS Amos ver.23を用いて因子分析を行った。教育長のリーダーシップ（4因子）、学校の雰囲気（3因子）、教職員の実践力（2因子）、学力（1因子）の順に因子を配置したモデルを作成した。このモデルに対して、有意でないパスを削除しながら分析を繰り返した。

学カデータ

- 学力は、「全国・学習状況調査」の「国語A」の平均正答数（平成30年度実施）、「全国・学習状況調査」の「国語B」の平均正答数（平成30年度実施）、「全国・学習状況調査」の「算数数学A」の平均正答数（平成30年度実施）、「全国・学習状況調査」の「算数数学B」の平均正答数（平成30年度実施）のそれぞれについて報告された正答数を正答率に換算したものをを用いた。

15

校長のリーダーシップの発揮

教職員の意識の高まり

授業の相互評価

	F1	F2	F3
校長のリーダーシップの発揮 ($\alpha=0.80$)			
Q1_12:校長の経験	0.71	-0.09	-0.03
Q1_16:校長の教育環境改善への貢献	0.63	-0.04	-0.04
Q1_6:ビジョンの提示	0.60	-0.01	0.06
Q1_13:教職員の使命の共有	0.58	0.05	0.06
Q1_4:働きやすい環境	0.57	0.00	-0.04
Q1_22:校長の課題解決への支援	0.52	0.21	-0.11
Q1_23:教員の協力	0.51	0.05	0.05
Q1_5:授業改善の必要性	0.44	0.09	0.15
Q1_18:授業に対する意欲	0.40	0.34	-0.03
Q1_7:学力基盤の共有	0.37	0.08	0.13
Q1_3:学力向上に向けた取組	0.36	0.16	0.07
教職員の意識の高まり ($\alpha=0.85$)			
Q1_14:研修で獲得した知識の交換	-0.19	0.79	0.08
Q1_18:教職員の授業や教育実践についての会話	-0.02	0.72	-0.09
Q1_13:授業や教育実践についての知識の交換	-0.06	0.67	0.14
Q1_21:自発的な高水準の目標設定	0.10	0.60	0.05
Q1_19:他の教職員の支援	0.15	0.58	-0.05
Q1_20:学校改善に対する責任認識	0.23	0.58	-0.06
Q1_17:教員間の教育課題についての会話	0.14	0.57	-0.02
Q1_23:教職員の重点目標に関する会話	0.15	0.54	0.01
Q1_11:学校支援についての話し合い	0.22	0.31	0.09
授業の相互評価 ($\alpha=0.89$)			
Q1_9:授業の参観と意見交換	-0.02	-0.05	0.98
Q1_8:同僚への授業の公開	0.07	-0.09	0.98
Q1_10:同僚からのフィードバック	-0.06	0.26	0.93
因子間相関			
F1	0.77	—	—
F2	0.52	0.58	—

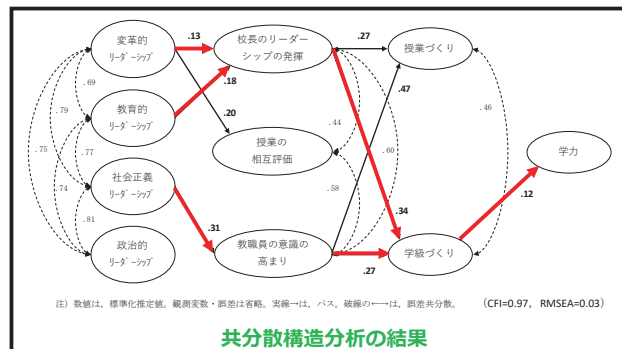
16

授業づくり

学級づくり

	F1	F2
授業づくり ($\alpha=0.92$)		
Q2_4:教材の理解	0.74	-0.05
Q2_2:児童生徒の理解	0.74	-0.11
Q2_9:学習評価や授業評価の場の設定	0.70	-0.06
Q2_11:学習状況の把握と活用	0.70	-0.07
Q2_11:適切な発問	0.69	0.01
Q2_3:教材教具の選択と使用	0.64	0.03
Q2_16:反応による授業の再構成	0.58	0.14
Q2_6:目標の明確化と授業計画	0.57	0.09
Q2_5:教材の吟味	0.55	0.03
Q2_15:児童生徒の思いの導出	0.54	0.19
Q2_13:児童生徒の状況把握と対応	0.53	0.19
Q2_7:体験的学習、問題解決学習の導入	0.53	0.15
Q2_10:構造的な板書	0.52	0.11
Q2_12:的確な指示と説明	0.48	0.28
Q2_8:適切な学習形態の工夫	0.44	0.23
Q2_14:個別指導による学習状況の把握	0.43	0.26
Q2_19:興味関心の振起	0.42	0.35
学級づくり ($\alpha=0.78$)		
Q2_17:聞く状況づくり	-0.15	0.89
Q2_21:学習カールの定着	-0.05	0.75
Q2_18:発言しやすい状況づくり	0.05	0.68
Q2_20:教室環境の整備	0.21	0.41
因子間相関		
F1	0.754	—

17



共分散構造分析の結果

18

分析結果【RQ3】

分散型リーダーシップの総量モデル

市区町村レベルにおける分散型リーダーシップ・アプローチの総量モデルを活用する。

分散の対象としては、教育委員会事務局や学校にとどまらず、政治主体・家庭・福祉機関・社会教育機関を包括する。すなわち、市区町村長、市区町村議会、市区町村教育委員会の教育長、市区町村教育委員会の教育委員、市区町村教育委員会事務局（指導主事等）、学校管理職、学校事務職員、主幹教諭、指導教諭、主任層教員、学級担任・教科担当教員、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、支援員、PTA、各家庭、学校運営協議会のメンバー、児童クラブ（学童）のスタッフ、放課後子供教室のスタッフ、学習塾、地域の学校教育・社会教育関係団体を市区町村レベルにおけるリーダーシップの主体として位置づける。

学力向上との関連性

市区町村レベルのリーダーシップ総量は、学力向上との間に関係が認められるのであろうか。

学力向上の測定においては、校長用質問紙によって、平成28年度と平成30年度の学力変動、平成29年度と平成30年度の学力変動について質問した。

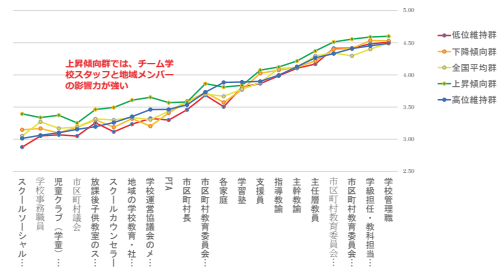
「1. 高位水準（全国の平均正答率よりも約5ポイント以上）を維持している」及び「2. 全国平均以上を維持している」を高位維持群、「3. 全国平均以下から、高位水準に上昇」及び「4. 全国平均以下から、全国平均以上に上昇」を上昇傾向群、「5. ほぼ全国平均と同値を維持」を全国平均群、「6. 全国平均以上から、低位水準（全国平均正答率よりも約5ポイント以下）に下降」及び「7. 全国平均以上から、全国平均以下に下降」を下降傾向群、「8. 全国平均以下を維持している」「9. 低位水準（全国の平均正答率よりも約5ポイント以下）を維持している」を低位維持群として整理し、リーダーシップ総量との関係を、一元配置分散分析（独立変数に学力変動、従属変数にリーダーシップ総量）によって確認した。

リーダーシップ総量（学力）と学力変動

	H29年度からの変動				H28年度からの変動			
	M	SD	N	Range	M	SD	N	Range
1. 低位維持群	3.68	.46	250	2.44-4.94	3.66	.46	252	2.44-4.94
2. 下降傾向群	3.75	.41	89	2.59-4.61	3.74	.40	80	2.80-4.61
3. 全国平均群	3.74	.47	253	2.13-3.84	3.75	.48	257	2.13-4.83
4. 上昇傾向群	3.88	.46	90	2.56-5.00	3.88	.50	93	2.58-5.00
5. 高位維持群	3.75	.48	391	2.20-5.00	3.74	.46	389	2.20-5.00
合計	3.74	.47	1073	2.13-5.00	3.74	.47	1071	2.13-5.00
F検定	F(4/1068)=3.34**				F(4/1066)=4.11**			
下位検定	Bonferroni 4 > 1*				Bonferroni 4 > 1*			

⇒学力が上昇傾向の自治体では、リーダーシップの分散化傾向が認められる。

学力変動グループごとのリーダーシップ主体の影響力評価



幸福度との関連性

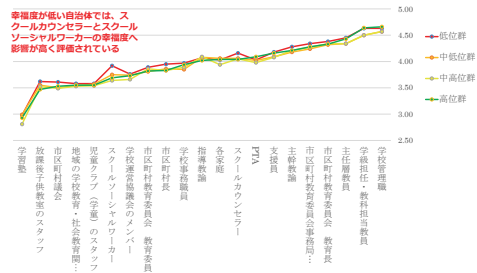
市区町村レベルのリーダーシップ総量は、幸福度との間に関係が認められるのであろうか。

- 子どもの幸福度を、QOL (Quality of Life) の視点から捉える。子どものQOLは、身体的健康 (physical well-being)、精神的健康 (emotional well-being)、自尊感情 (self-esteem)、家族 (family)、友だち (friends)、学校生活 (school) の6次元から測定することができる (古荘・柴田・根本・松野2014)。このQOL理論と測定方法を参考に、校長用質問紙において、学校での子どもの幸福度尺度 (6項目簡易版) を作成した。児童生徒を取り巻く環境の安心・安全、児童生徒の身体的健康、児童生徒の精神的健康、児童生徒の自尊感情、児童生徒の不登校、児童生徒の友達関係について、大きな課題となっている場合は「1」を、やや課題となっている場合は「2」を、課題となっていない場合は「3」を選択してもらった。
- 子ども達が幸福を脅かす課題に直面していない場合に得点は高く (最高18点)、幸福が脅かされている場合に得点は低い (最低6点)。記述統計は、平均値12.70、標準偏差2.46、範囲6-18であった。分析にあたり、度数に基づく4分位操作を行い、低位群 (6-11点; 29.0%)、中低位群 (12点; 22.1%)、中高位群 (13-14点; 24.5%)、高位群 (15-18点; 24.3%) にカテゴリー化した。

リーダーシップ（幸福）と幸福度の関係

	M	SD	N	Range
1. 低位群	4.03	.49	332	2.10-5.00
2. 中低位群	3.96	.43	254	2.14-5.00
3. 中高位群	3.94	.46	282	2.67-5.00
4. 高位群	3.99	.47	276	2.76-5.00
合計	3.98	.47	1144	2.10-5.00
F検定	F(3/1140)=2.28 n.s.			
下位検定	—			

幸福度グループごとのリーダーシップ主体の影響力評価



プロジェクト研究報告

「児童生徒－教師比の縮小によって実現可能な新たな学習指導形態の開発とその効果の実証的検討」

国立教育政策研究所初等中等教育研究部総括研究官

山 森 光 陽



初等中等教育研究の山森でございます。私が、今から、教師1人当たりの児童生徒数やクラスサイズの縮小によって実現可能な学習形態を開発し、その効果を検討した結果について御報告いたします。

この報告の概要をあらかじめ示しますと、お手元の3枚目のスライドにあるとおりでございますので、これで大体のことはお分かりいただけると思いますが。最初に、クラスサイズが学力に与える効果に関する先行研究を一覧しますと、5枚目、6枚目にまとめたとおりで、実験研究では効果は高め、調査研究では効果が低めに出ています。端的にまとめるなら、クラスサイズが小さい方が学力が高い傾向は見られますが、10人減らした場合外国では効果量 d が0.2、日本では0.1程度、すなわち、集団の平均偏差値で1前後高いというのが、平均的な効果であろうと思われます。

一方、クラスサイズによる授業中の教師、学習者のようすの違いについての先行研究では、クラスサイズが小さい方が実質的に指導にあてる時間が多い、学習者の課題従事が多いといったことも明らかとなっています。

こういった先行研究があるわけでありますが、クラスサイズが学力に与える効果が正であるものの大きくない背景には、クラスサイズにかかわらず教師が児童方法を変化させないことが多いことがあると考えられています。また、クラスサイズが小さい方が学習者の課題従事行動が多いといったことも明らかとなっていますが、先行研究で得られた知見の多くは、対象児と時間を抽出した調査によるものであるといった課題が指摘できます。

そこで、本研究では、児童生徒－教師比が小さい、いわゆる小規模クラスの特徴が生かされた指導形態を開発し、小規模クラスの特徴を生かした指導形態、一斉指導の小規模クラス、通常規模クラスとで比較を行いました。さらに、授業時間全体にわたって教室内の児童生徒全員を対象としたデータ取得が可能な技術を取り入れた研究を行うこととしました。

また、その授業全体にわたって、クラスにいる子供全員を課題従事といえる状況であるかを判定するために、新しい技術を取り入れるということも試みてみたということでもあります。

ここでいう小規模クラスの特徴を生かした指導形態のもととしたのは、岩手県で複式学級の指導法として開発され普及が図られた、複線型指導過程です。この指導形態は、複式

学級は当時の単式学級よりもクラスサイズが小さいと言うことを踏まえて開発されており、小規模クラスの特徴が生かされた指導形態であると言えます。この図にその過程を端的に示しましたが、このような指導形態を単式学級に適用することを、本研究では試みしました。複線型指導過程を単式学級に計画的に取り入れた事例は、本研究が初めてではないかと思われます。複線型指導過程と一斉指導の指導案と比較すると、この図のとおりです。本研究で実際に行われた、複線型指導過程による授業のようすを示すと、この写真のとおりです。配付資料では 12 ページ目とあるスライドです。配付資料は個人を特定できないように加工してあります。写真の(b)と(c)でおわかりいただけるとおり、クラスの半分が直接指導を受けている間、別の半分の児童は自力で課題解決に取り組んでいます。一斉指導のようすは、参考までに配布スライドの 13, 14 ページに載せております。

このように開発された小規模クラスの特徴を生かした指導形態を使って、通常規模と小規模クラスでの一斉指導、人数の少なさを活かした小規模での指導形態とを比較することで、教師の発話や、学習者の課題従事行動において、クラスサイズの違いによって差が見られるのか、工夫された小規模クラスであるために差が見られるのかを検討しました。なお、この実験授業の実施に当たっては、本研究所の倫理審査委員会の承認を得ています。

教師の発話の分析は、このスライドのとおりに実施しました。教師の発話内容の分類基準には様々なものがありますが、ここでは、クラスサイズに関する先行研究で用いられた、カテゴリ数の少ないものを使うこととしました。

児童の課題従事は、授業時間全体にわたって教室内の児童生徒全員を対象としたデータ取得を可能とするために、ウェアラブルセンサを使って把握しました。この写真にある女子児童の胸の位置にかけられている赤い名札型の装置です。これで行動を取ることで起こる身体の揺れの周波数を計測します。

私のラボでは、このデバイスで何が把握できるのかということも検討し続けています。授業中の子供はいろいろな動きをするわけです。そこで、授業中に生起し得ると考えられる様々な行動に伴う体の動きの周波数の範囲というのを、既に検討しています。授業中の様々な動きに対して、小 5 の子供の場合だったら、大体この範囲を取るということを、授業に似せた場面を作って子供を対象に調査を行い、その範囲を特定しています。これはパブリッシュされた論文になっているので、以降引用すれば誰でも使える指標です。この結果を参考に、体の動きの周波数が 0.33 ヘルツ以上、4.24 ヘルツ以下のときに、課題従事から逸脱していないというふうに判定するということで、子供の課題従事行動というのを捉えたわけです。

このように得られたデータを、ここに示したモデルによって分析しました。授業中の児童の身体の動きに伴う周波数をウェアラブルセンサで 0.625 秒ごとに計測し、各児童について 10 秒間の周波数の最大値を取り出し、その 10 秒間で課題従事から逸脱していたか、いなかったかを判定しました。これを、児童一人あたり 250 回程度分の行列にしたデータにまとめ、授業時間中全体に対する、off-task とは言えない時間の割合を求め、その分布

が、大規模クラス、小規模クラス、工夫された小規模クラスとの間で違いが見られるかを、MCMC法で推定して得られた事後分布を用いて検討しました。

まず、教師の発話についてですが、Table 6に載せた推定結果から、全体的に見ると、教科内容に関する事実、考え方、概念などを説明するといった「指導」に関する発話が、手順や方法を指示すると言った「課題解決援助」に関する発話、「規律維持」のための発話、その他の発話と比べて多いことが示されました。この傾向にクラスサイズ間での違いが見られませんでした。しかし、指導形態間での違いが見られ、複線型指導過程と比較して、クラスサイズが小さい、大きい場合ともに、一斉指導の方が、学習内容ではなく、手順の指示に関する発話が多いことが示されました。

次に、児童の課題従事については、このような結果が得られました。これらの事後分布の違いを見ると、Table 7に示したとおり、複線型指導と一斉指導を含めた小規模クラスと、大規模クラスとの間で分布が異なることが示されました。授業時間全体に対する児童が課題従事から逸脱していないと判定される時間の割合の平均は、クラスサイズが小さい場合約87%、大きい場合約82%で、両者に違いがあると言える確率は99%です。

この分布の違いを見ると、以下のようなことが分かります。すなわち、クラスサイズが小さい方ではいずれも、児童が課題従事から逸脱していないと判定される時間の割合は全員80%以上です。一方、クラスサイズが大きい方では、課題従事から逸脱していないと判定される時間の割合が80%を下回る児童が出現していました。

先ほど、身体の動きに伴う周波数が0.33Hz以上、4.24Hz以下の範囲である場合、課題従事から逸脱していないと判定したと述べましたが、課題従事から逸脱したと判定されたのは周波数が低い、すなわち動きが小さいか止まっている、あるいは、周波数が高い、すなわち動きが大きい、いずれの場合が多かったかを示したのがこの図です。クラスサイズが大きい場合には、Figure 18のcの左側に示されているように、動きが小さいか止まっていることで、課題従事から逸脱したと判定された児童が多いことや、中には授業時間の4割はほとんど動きがない児童がいたことも示されています。クラスサイズが大きい場合、学校の先生がよく使う言葉で言うなら、「お客さん」状態の児童が出現しやすいといえるのではないかと考えられます。

教師の発話については、小規模クラスの特性的な特性を生かした指導形態である複線型指導と、小規模、通常規模クラスの両方の一斉指導との間に違いが見られ、一斉指導の方が学習内容ではなく指示的発話が多くなると言えます。一方、児童の課題従事については、小規模クラスと通常規模クラスとの間で違いが見られました。クラスサイズが小規模である方が、授業時間に対する課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合が高いと言えます。

なお、この結果はクラスサイズ研究としての意義も認められるのではないかと考えます。学習者の課題従事行動は、クラスサイズの違いによって差が見られるのか、工夫された小

規模クラスであるために差が見られるのかといった問いに対して、工夫の有無にかかわらず、クラスサイズによって違いが見られることを示唆しているためです。

今回の報告をまとめますと、以下のとおりになるかと思います。授業中の課題従事行動に関しては、先行研究の知見を指示する結果ではありますが、対象児や時間を抽出するのではなく、新しい技術を使うことで全児童、授業時間全体を対象に網羅的に把握できたのは、本研究の新規性であり、意義の一つであろうと思われます。

一方、教師の指示的な発話が少なく、学習内容に関する発話が多くなるといったことが、小規模クラスの特性を生かした指導形態である、複線型指導過程において見られました。複線型指導過程はもともと複式学級での指導法として普及した経緯はありますが、単式学級でも適用可能であり、クラスサイズの縮小によって実現可能な学習指導形態の一つと言えるかと考えます。

本研究の結論は、このスライドの下にあるとおり、クラスサイズを小さくすることで児童の課題従事を多くし、クラスサイズに見合った指導を行うことで授業が充実する可能性が示された、ということです。これは、実践者の先生方が見れば当たり前のことかもしれませんが、実験研究で明らかとなったのが本研究の意義であろうと思いますし、こういった知見を積み上げることが、クラスサイズの在り方や、効果的な学習指導に関する議論を、学校教育の関係者内外にひらかれたものとするにつながると考えます。

国立教育政策研究所
創立 70 周年記念シンポジウム

児童生徒－教師比の縮小によって 実現可能な新たな学習指導形態の開発と その効果の実証的検討



文部科学省
国立教育政策研究所

やまもりこうよう
総括研究官 山森光陽
(教育心理学)

2019 年 11 月 8 日

この内容は個人的見解であり
国立教育政策研究所の公式見解ではありません

1

はじめに

2

はじめに

概要

新たな学習指導形態

- ▶ 複式学級の指導法である「複線型指導過程」を単式学級に応用。
- ▶ すし詰め学級とは異なり少人数であるという複式学級の特性を生かした指導形態（岩手県で 1950 年代以降開発）。

新たな学習形態とクラスサイズによる学習過程の違い

- ▶ (a) 授業中の教師の発話と、(b) 児童の課題従事状況の検討。
- ▶ (1) 小規模クラスの特徴を生かした指導形態、(2) 小規模クラスの一斉指導、(3) 通常規模クラスの一斉指導の間での比較。

方法的な特色

- ▶ 実験授業
- ▶ 全児童を対象に授業中の身体の動きを即時・経時的に測定

結果

- ▶ 教師の発話：小規模クラスの特徴を生かした指導形態と比較して一斉指導の方が、課題解決援助の発話（学習内容ではなく手順の指示）が一斉指導では多い。
- ▶ 児童の課題従事：通常規模クラスの方が、課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合が低い。

2019 年 11 月 8 日 3/43

3

問題

4

問題

先行研究：クラスサイズと学力(1)

Table 1: 先行研究で示されたクラスサイズによる学力の違い（実験研究）

著者	学年	教科	クラスサイズ比較	S/D 単位の違い
Finn & Achilles (1990)	1	読解、算数	13-17 と 21-25	読解 0.22 σ , 算数 0.27 σ
Finn & Achilles (1999)	就学前, 1, 2, 3	読解, 算数	13-17 と 21-25	就学前: 読解 0.18 σ , 算数 0.15 σ 1年: 読解 0.22 σ , 算数 0.27 σ 2年: 読解 0.19 σ , 算数 0.20 σ 3年: 読解 0.25 σ , 算数 0.23 σ
Finn et al. (1989)	4 ^a	読解, 言語, 算数, 理科, 社会	13-17 と 21-25	読解 0.13 σ , 言語 0.13 σ , 算数 0.13 σ , 理科 0.12 σ , 社会 0.11 σ
Goldstein & Blatchford (1998)	1	読解	13-17 と 21-25	0.25 σ
川地・名和 (1958)	4, 6	国語, 算数	31-32 と 53-54	4年国語 0.47 σ , 算数 0.29 σ 6年国語 0.39 σ , 算数 0.38 σ
Krueger (1999)	就学前, 1, 2, 3	読解, 算数 ^b	13-17 と 21-25	就学前 0.20 σ , 1年 0.28 σ 2年 0.22 σ , 3年 0.19 σ
Krueger & Whitmore (2001)	高校卒業後 ^c	ACT/SAT ^d	13-17 と 21-25	0.12 σ -0.13 σ ^e

^a 就学前から第 3 学年までの小規模クラスを数学期間による第 4 学年時の読解調査

^b Stanford Achievement Test の 2 種類の合計得点

^c 就学前から第 3 学年にかけて小規模クラスに在籍した群とそれ以外の群との比較

^d ACT (American College Test) と SAT (Scholastic Assessment Test) の合計得点を学習到達度

^e 算数によって異なる

2019 年 11 月 8 日 5/43

5

問題

先行研究：クラスサイズと学力(2)

Table 2: 先行研究で示されたクラスサイズによる学力の違い（調査研究）

著者	国	学年	教科	平均クラスサイズ	比較	S/D 単位の違い
Wright & Liang (1998)	イギリス	就学前	算数	4年 31.1, 5年 30.8	10 減の場合	4年読解 0.17 σ , 算数 0.15 σ
Blatchford et al. (2002)	イギリス	就学前	算数	不明	25 から 10 に減の場合	5年読解 0.30 σ , 算数 0.24 σ
Blatchford (2014)	アメリカ	就学前	算数	4年 23.0, 5年 23.3	10 減の場合	入学時の平均 20.5 は 0.50 σ
Cho et al. (2012)	アメリカ	就学前	算数	3年 22.4, 5年 24.4	10 減の場合	その児童層は 0.50 σ 読解 0.04 σ , 算数 0.04 σ - 0.05 σ ^{a,b} 3年読解 0.02 σ , 算数 0.02 σ ^{a,b}
Ecalle et al. (2006)	フランス	1	読解, 綴り	不明	12 以下と 20-25 の比較	3年読解 0.02 σ , 算数 0.13 σ
Hoxby (2013)	日本	4	算数, 理科	算数 31.6, 理科 31.7	10 減の場合	読解 0.25 σ , 綴り 0.20 σ ^c
Hoxby (2000)	アメリカ	4, 6	算数, 作文, 算数	21	平均の 10 減の場合	算数 0.04 σ , 理科 0.06 σ ^c
伊藤 (2017)	日本	4	算数	34.5	10 減の場合	国語 0.07 σ , 算数 0.10 σ
Vang, Nienan & Bonserpen (2013)	タイ	4	算数	25.1	10 減の場合	0.04 σ ^{a,b}
Konstantopoulos & Traylor (2014)	ギリシャ	4	読解	19.0	10 減の場合	-0.08 σ ^{a,b}
Kissel & Henderson (2014)	アメリカ	10	心算能力の GPA	21.9	10 減の場合	0.08 σ
Molnar et al. (1999)	アメリカ	1	読解, 言語, 算数	13.47, 14.63 ^d	10 減の場合	0.22 σ - 0.25 σ ^{a,b}
Nandrup (2016)	デンマーク	2, 3, 4	読解, 算数, 数学, 理科	2年読解 21.2, 3年算数 21.2	10 減の場合	2年読解 0.13 σ , 3年算数 0.08 σ ^{a,b}
二木 (2012)	日本	8	数学, 理科	算数 35.4, 理科 35.5	10 減の場合	6年読解 0.13 σ , 6年算数 0.13 σ
森尾 (2013)	日本	6, 9	国語, 算数, 数学	へき地 20.3, 非へき地 26.4 ^e	10 減の場合	6年国語 0.02 σ -0.04 σ , 算数 0.02 σ -0.04 σ ^{a,b} 9年国語 0.02 σ -0.04 σ , 算数 0.03 σ -0.06 σ
山田 (2016)	日本	2	国語	31.6	10 減の場合	0.11 σ ^a

^a 算数によって異なる

^b 国語によって異なる

^c 国語によって異なる

^d 国語によって異なる

^e 国語によって異なる

2019 年 11 月 8 日 6/43

6

問題

先行研究：クラスサイズと授業

Table 3: 先行研究で示されたクラスサイズによる授業の違い

著者	学年	教科	人数等	結果
Betts & Shkolnik (1999)	中等教育	数学	教師 2,170 人	教師一人当たりの生徒数が多いほど授業時間全体に対する実質的に指導にあてて時間が少なく、生徒に対する個別指導にかかる時間も少ない
Rice (1999)	中等教育	数学	4,932 クラス	教師一人当たり生徒数が多いほど授業中に小集団または個別指導にあてて時間が少ない。(上記のような傾向は見られず)
Blatchford et al. (2005)	10-11 歳児	理科	3,828 クラス 42 クラス	25 人以下クラスと 31 人以上クラスを対象に 2 日間の授業観察を実施。各クラスで学力レベル上、中、下位各 3 人の児童を抽出、1 人当たり 10 秒観察の後 10 秒のコーディングを行い次の抽出に移る時間見本法による観察で得られたデータを分析。25 人以下クラスの方が児童からの能動的関与にともなう教師との相互交渉が多い。
Blatchford et al. (2011)	1,2,7,10 年	算・数、英、理、ウェルズ語	小学校 27 校、中学校 22 校、計 88 クラス	小学校：低・中・高学年の児童でクラスサイズが大きいほど学習に取り組んでいない時間が多。 中学校：低学年の生徒でクラスサイズが大きいほど学習に取り組んでいない時間が多。

2019 年 11 月 8 日 7/43

7

問題

問題

クラスサイズと学力

- ▶ クラスサイズにかかわらず教師が指導方法を変化させないことが多い (Blatchford, 2012; Hattie, 2005)。
- **クラスサイズに応じた指導を実施する必要**

クラスサイズと授業

- ▶ クラスサイズが小さい方が児童生徒の課題従事行動が多い。
- **時間見本法ではなく授業時間全体、抽出児ではなく教室内の児童生徒全員を対象としたデータ取得の必要**

どのような研究が必要か

- ▶ 小規模クラスの特性が生かされた指導形態を開発
- ▶ 小規模クラスの特性を生かした指導形態、一斉指導の小規模クラス、通常規模クラスとで比較
- ▶ 授業時間全体にわたって教室内の児童生徒全員を対象としたデータ取得が可能な技術の利用

2019 年 11 月 8 日 8/43

8

小規模クラスの特性を生かした新たな学習指導形態

9

小規模クラスの特性を生かした新たな学習指導形態

小規模クラスの特性を活かした指導形態

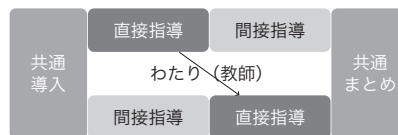


Figure 1: 複線型指導過程

- ▶ 普通学級に 50-60 人の児童生徒が在籍していることが多かった 1950 年代に、複式学級の人数がこれらの約半数であることを踏まえて、右手県で開発され普及が図られた指導形態。
- ▶ 2 個学年からなる学級における 1 時間の授業で、両学年に共通導入を行い、次いで教師が上学年(下学年)の児童生徒に相対して面的に指導を実施する直接指導を、下学年(上学年)に児童生徒のみで学習活動が進められるように指示や示唆を与えておいて行われる学習である間接指導を行い、一定時間後に直接指導と間接指導を入れ替え、授業の終末で共通まとめを行う。

2019 年 11 月 8 日 10/43

10

小規模クラスの特性を生かした新たな学習指導形態

複線型指導過程の単式学級への適用




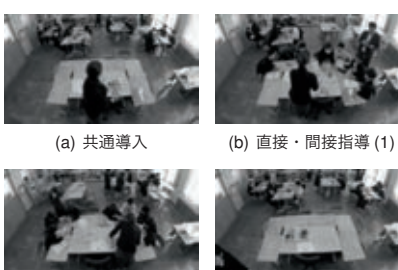
Figure 2: 複線型指導過程を単式学級に適用した指導案(左)と一斉指導の指導案(右)

2019 年 11 月 8 日 11/43

11

小規模クラスの特性を生かした新たな学習指導形態

授業の実際：複線型指導過程



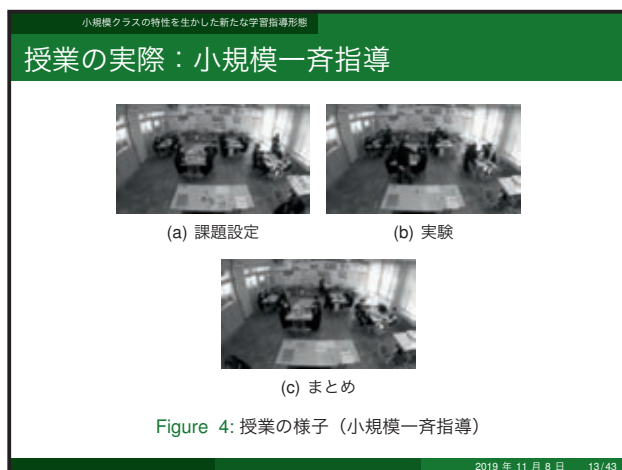
(a) 共通導入 (b) 直接・間接指導(1)

(c) 直接・間接指導(2) (d) 共通まとめ

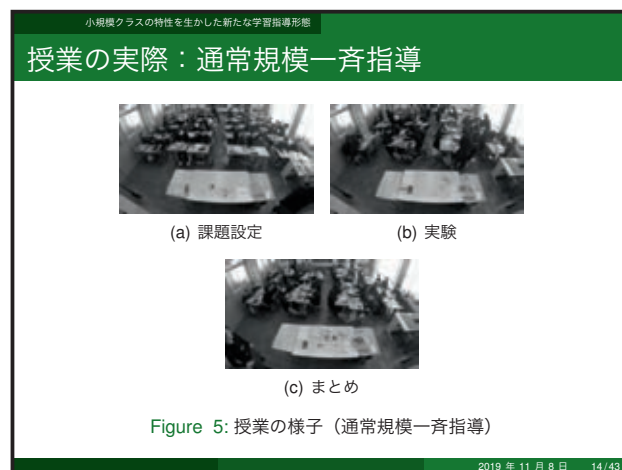
Figure 3: 授業の様子(小規模複線型指導)

2019 年 11 月 8 日 12/43

12



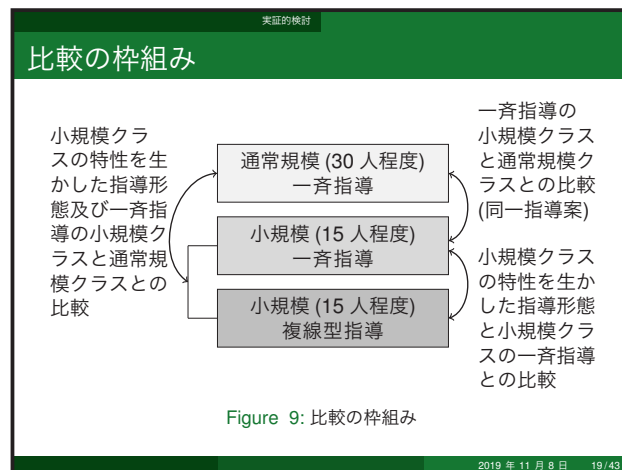
13



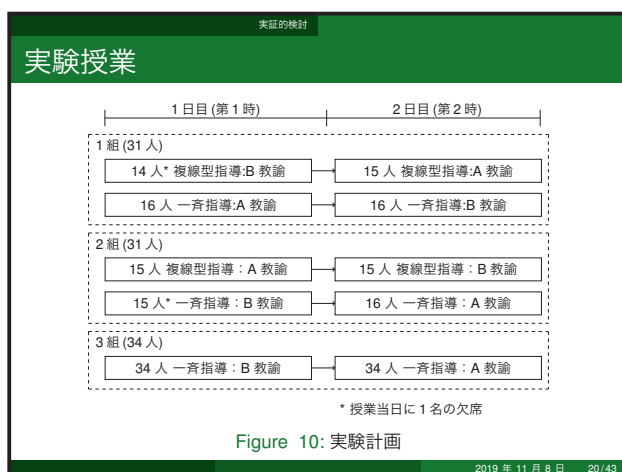
14



15



16



17

実証的検討

分析方法：教師の発話

Table 4: 教師発話のカテゴリ (Blatchford et al., 2011)

カテゴリ	内容
指導	教科内容に関する事実、考え方、概念など説明、示唆したり、例示、質問、指摘したりすること。
課題解決援助	児童の課題解決活動の手順や方法を援助すること。
規律維持	課題従事行動をとっていなかったり、不適切な行動をとっていたりした児童に対して注意などをすること。

全授業で録音・録画。

Table 4 にもとづいて発話を分類。

カテゴリカル分布を当てはめ、「指導」に関する発話と比較した「課題解決援助」、「規律維持」、「その他」の 3 カテゴリの発話の多少に関する母数を推定。

さらに、これら 3 カテゴリの発話それぞれに対して、クラスサイズ、指導形態及び共変量としての教師の違いが影響するモデルを分析 (MCMC 法による推定)。

2019 年 11 月 8 日 21/43

18

実証的検討

分析手法：児童の課題従事の割合 (1)

- ▶ 授業時間全体に対する、各児童の課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合を求める。
- ▶ 全対象児に加速度計内蔵のウェアラブルセンサを着用させ、行動をとることによる身体の揺れの周波数を計測。




Figure 11: ウェアラブルセンサによる測定

2019 年 11 月 8 日

22 / 43

19

実証的検討

分析手法：児童の課題従事の割合 (2)

- ▶ 各児童について 10 秒間に計測された 0.625 秒ごとの身体の揺れに伴う平均周波数の最大値を求める。
- ▶ 山森他 (2018) にもとづき、課題従事行動をとっていると見なす周波数の範囲の下限を 0.33Hz、上限を 4.24Hz とする。
- ▶ この値が基準の上限を上回らず、かつ下限を下回らない場合に、課題従事から逸脱していないと判定。

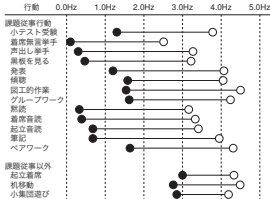


Figure 13: 事後予測分布の 80% 区間に基づく小 5 児童の身体的動きの身体運動周波数の大まかな範囲 (●が下限, ○が上限を示す) (山森他, 2018)

2019 年 11 月 8 日

24 / 43

20

実証的検討

分析手法：児童の課題従事の割合 (3)

- ▶ 2 時間をまとめた授業時間に対する課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合がそれぞれ異なることを仮定。
 - ▶ 群 1：14-15 人・複線型指導： $\theta_1 = \{\theta_{11}, \dots, \theta_{1I_1}\}$
 - ▶ 群 2：15-16 人・一斉指導： $\theta_2 = \{\theta_{21}, \dots, \theta_{2I_2}\}$
 - ▶ 群 3：34 人・一斉指導： $\theta_3 = \{\theta_{31}, \dots, \theta_{3I_3}\}$
- ▶ ベータ二項分布を当てはめて、処遇の異なる 3 群の児童の課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合 (μ) の母数を推定し、その事後平均と確信区間を検討 (MCMC 法による推定)。

2019 年 11 月 8 日

25 / 43

21

実証的検討

参考

参考：課題従事からの逸脱の判定の手順 (1)

(1) 10 秒間 (測定回数 0.625 秒間隔で 16 回分) の周波数データを取り出す

時刻	児童 1	児童 2	児童 3	児童 4	児童 5	児童 6	児童 7	児童 8	...	児童 n
13:23:15.000	0.86	0.75	3.12	2.80	3.54	2.00	0.00	0.00	...	0.00
13:23:15.625	0.67	0.25	3.25	2.43	3.71	2.62	0.00	0.25	...	0.00
13:23:16.250	0.25	0.25	1.34	0.96	2.22	2.32	0.00	0.00	...	0.00
13:23:16.875	0.25	0.00	0.25	2.03	1.85	1.99	0.00	0.25	...	0.25
...
13:23:22.500	3.45	0.00	0.25	0.25	1.86	0.56	0.00	0.00	...	1.79
13:23:23.125	3.69	0.00	0.00	0.00	1.42	0.25	0.00	0.00	...	0.25
13:23:23.750	2.56	0.00	0.00	0.00	1.76	1.76	0.00	0.00	...	0.00
13:23:24.375	1.76	0.00	0.00	0.00	1.17	0.44	0.00	0.00	...	0.00

(2) 各児童について、10 秒間の周波数の最大値を取り出す

児童 1	児童 2	児童 3	児童 4	児童 5	児童 6	児童 7	児童 8	...	児童 n
3.69	0.75	3.25	2.80	3.71	2.62	0.00	0.25	...	1.79

(3) 各児童について、 $0.33 \leq x \leq 4.24$ から外れた場合、課題従事から逸脱と判定する

児童 1	児童 2	児童 3	児童 4	児童 5	児童 6	児童 7	児童 8	...	児童 n
逸脱	逸脱	逸脱	逸脱	逸脱	逸脱	逸脱	逸脱	...	逸脱

Figure 14: データ整形の手順 (1)

2019 年 11 月 8 日

26 / 43

22

実証的検討

参考

参考：課題従事からの逸脱の判定の手順 (2)

(4) 授業時間全体における児童個別の課題従事の状態 (判定結果) を 10 秒ごとにまとめる

時刻	児童 1	児童 2	児童 3	児童 4	児童 5	児童 6	児童 7	児童 8	...	児童 n
13:23:15		逸脱				逸脱	逸脱	...		
13:23:25			逸脱			逸脱	逸脱	...		
13:23:35				逸脱		逸脱	逸脱	...		
13:23:45						逸脱	逸脱	...		
...
14:09:15							逸脱	...		
14:09:25			逸脱				逸脱	...		
14:09:35	逸脱						逸脱	...		

Figure 15: データ整形の手順 (2)

2019 年 11 月 8 日

27 / 43

23

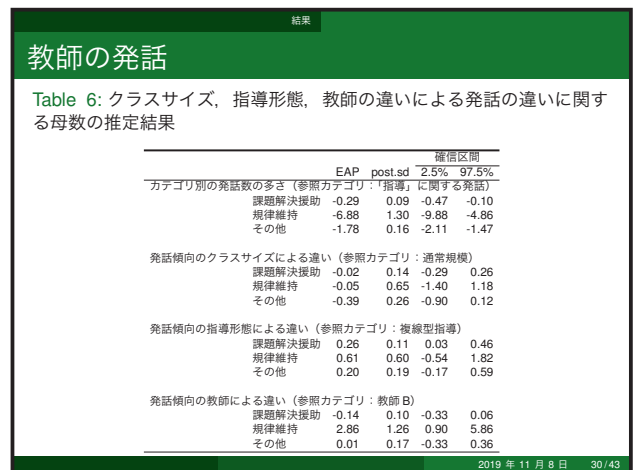
結果

24

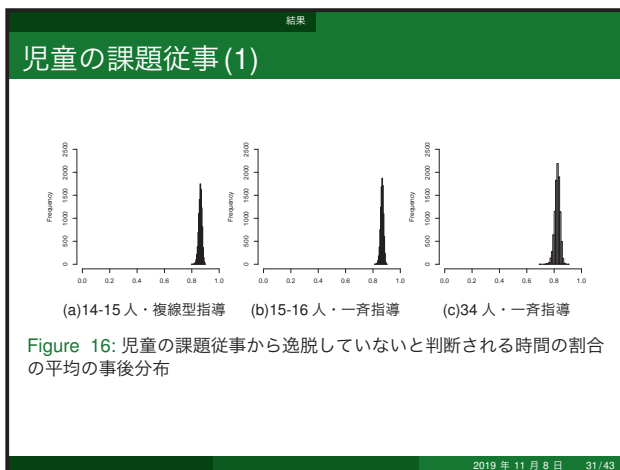
82



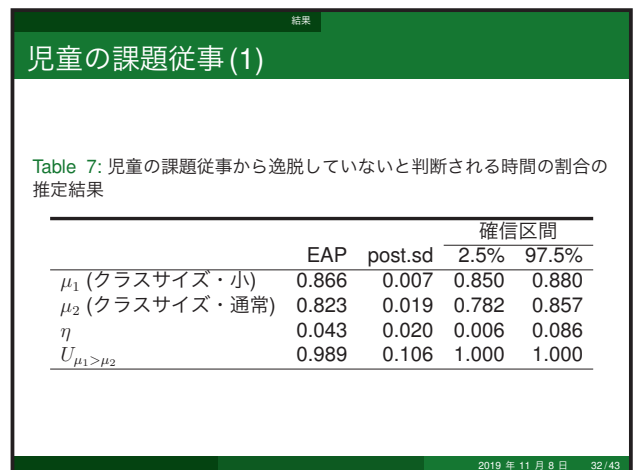
25



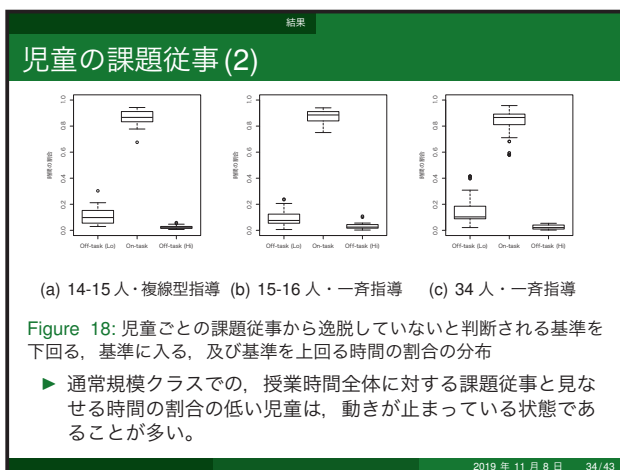
26



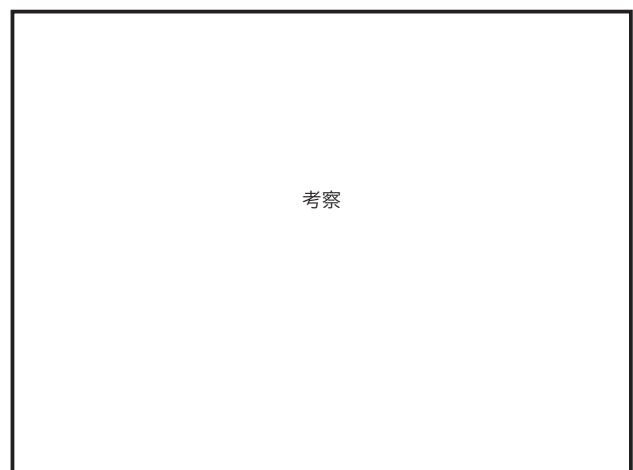
27



28



29



30

考察：教師の発話

Figure 19: 見られた違い：教師の発話

- ▶ 小規模クラスの特徴を生かした指導形態である複線型指導と比べて、小規模、通常規模のクラスサイズにかかわらず、一斉指導の方が、学習内容ではなく手順の指示の発話が多い。

2019 年 11 月 8 日 36/43

31

考察：児童の課題従事

Figure 20: 見られた違い：児童の課題従事

- ▶ クラスサイズが小規模である方が、児童の授業時間に対する課題従事から逸脱していないと判断される時間の割合が高い。
- ▶ クラスサイズが大きい方が、何もしていないという形で課題に取り組んでいない時間の割合が比較的多い児童が出現することが示唆。

2019 年 11 月 8 日 37/43

32

まとめ

2019 年 11 月 8 日 38/43

33

まとめ

クラスサイズと児童の課題従事行動

- ▶ クラスサイズが小さい方が授業中の課題従事行動の割合が多く、動きが止まってしまう「お客さん状態」の児童が出現しにくいことが示唆。
- ▶ 先行研究の知見を支持する結果だが、新しい技術を導入することで、時間と児童を抽出することなく、全時間、全児童を対象に実証できた点に本研究の意義。

クラスサイズと教師の発話

- ▶ 同一指導案の授業を行った場合、クラスサイズの大小にかかわらず、教師の発話の内容の違いは見られない。
- ▶ クラスサイズを小さくするだけでは、教師の指導が著しく変わるとは言いがたいことが示唆。

小規模クラスの特徴を生かした指導形態と教師の発話

- ▶ 小規模クラスの特徴を生かした指導形態をとることで、指示が減り、学習内容に関係する発話が多くなることが示唆。

- ▶ クラスサイズを小さくすることで児童の課題従事を多くし、クラスサイズに見合った指導を行うことで授業が充実する可能性。

2019 年 11 月 8 日 39/43

34

引用文献 I

Angrist, J. D., & Lavy, V. (1999). Using maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement. *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 533–575. doi:10.1162/003355599556061

Betts, J. R., & Shkolnik, J. L. (1999). The behavioral effects of variations in class size: The case of math teachers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21, 193–213. doi:10.2307/1164300

Blatchford, P. (2012). Three generations of research on class-size effects. In K. R. Harris, S. Graham, & T. Urdan (Eds.), *APA educational psychology handbook: Vol. 2. Individual differences and cultural and contextual factors*. (pp. 529–554). Washington D. C.: The American Psychological Association.

Blatchford, P., Goldstein, H., Martin, C., & Browne, W. (2002). A study of class size effects in english school reception year classes. *British Educational Research Journal*, 28, 169–185. doi:10.1080/014111920120122130

Blatchford, P., Bassett, P., & Brown, P. (2005). Teachers' and pupils' behavior in large and small classes: A systematic observation study of pupils aged 10 and 11 years. *Journal of Educational Psychology*, 97, 454–467. doi:10.1037/0022-0663.97.3.454

Blatchford, P., Bassett, P., & Brown, P. (2011). Examining the effect of class size on classroom engagement and teacher-pupil interaction: Differences in relation to pupil prior attainment and primary vs. secondary schools. *Learning & Instruction*, 21, 715–730. doi:10.1016/j.learninstruc.2011.04.001

Bosworth, R. (2014). Class size, class composition, and the distribution of student achievement. *Education Economics*, 22, 141–165. doi:10.1080/09645292.2011.568698

2019 年 11 月 8 日 40/43

35

引用文献 II

Cho, H., Glewwe, P., & Whitley, M. (2012). Do reductions in class size raise students' test scores? Evidence from population variation in minnesota's elementary schools. *Economics of Education Review*, 31, 77–95. doi:10.1016/j.econedurev.2012.01.004

Eccles, J., Magnan, A., & Gibert, F. (2006). Class size effects on literacy skills and literacy interest in first grade: A large-scale investigation. *Journal of School Psychology*, 44, 191–209. doi:10.1016/j.jsp.2006.03.002

Finn, J. D., & Achilles, C. M. (1990). Answers and questions about class-size: A statewide experiment. *American Educational Research Journal*, 27, 557–577. doi:10.3102/00028312027003557

Finn, J. D., & Achilles, C. M. (1999). Tennessee's class size study: Findings, implications, misconceptions. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21, 97–109. doi:10.3102/01623737021002097

Finn, J. D., Fulton, D., Zaharias, J., & Nye, B. A. (1989). Carry-over effects of small class. *Peabody Journal of Education*, 67, 75–84. doi:10.1080/01619569209538670

Goldstein, H., & Blatchford, P. (1998). Class size and educational achievement: A review of methodology with particular reference to study design. *British Educational Research Journal*, 24, 255–268. doi:10.1080/01411192980240302

Hattie, J. (2005). The paradox of reducing class size and improving learning outcomes. *International Journal of Educational Research*, 43, 387–425. doi:10.1016/j.ijer.2006.07.002

Hojo, M. (2013). Class-size effects in Japanese schools: A spline regression approach. *Economic Letters*, 120, 583–587. doi:10.1016/j.econlet.2013.06.027

2019 年 11 月 8 日 41/43

36

引用文献 III

- Hoxby, C. M. (2000). The effects of class size on student achievement: New evidence from population variation. *The Quarterly Journal of Economics*, 115, 1239–1285.
- 伊藤大幸・浜田恵・村山恭朗・高柳伸哉・野村和代・明瀬光宜・辻井正次 (2017). クラスサイズと学業成績および情緒的・行動的問題の因果関係：自然実験デザインとマルチレベルモデルによる検証. *教育心理学研究*, 65, 451–465. doi:10.5926/jjep.65.451
- 川地理策・名和弘彦 (1958). 学級人員に関する研究—第一次報告— 広島大学教育学部紀要第一部, 6, 81–115.
- Konstantopoulos, S., & Traynor, A. (2014). Class size effects on reading achievement using pirls data: Evidence from greece. *Teachers College Record*, 116, 1–29.
- Krassel, K. F., & Heinesen, E. (2014). Class-size effects in secondary school. *Education Economics*, 22, 412–426. doi:10.1080/09645292.2014.902428
- Krueger, A. B., & Whitmore, D. M. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from project STAR. *Economic Journal*, 111, 1–28. doi:10.1111/1468-0297.00586
- Krueger, A. B. (1999). Experimental estimates of education production functions. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497–532. doi:10.1162/003355399556052
- Molnar, A., Smith, P., Zahorik, J., Palmer, A., Halbach, A., & Ehrie, K. (1999). Evaluating the SAGE program: A pilot program in targeted pupil-teacher reduction in Wisconsin. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21, 165–177. doi:10.3102/01623737021002165

引用文献 IV

- Nandrup, A. B. (2016). Do class size effects differ across grades? *Education Economics*, 24, 83–95. doi:10.1080/09645292.2015.1099616
- 二木美苗 (2012). 学級規模が学力と学習参加に与える影響. *経済分析*, 186, 30–49.
- Rice, J. K. (1999). The impact of class size on instructional strategies and the use of time in high school mathematics and science courses. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 21, 215–229.
- 妹尾渉・篠崎武久・北條雅一 (2013). 単学級サンプルを利用した学級規模効果の推定. *国立教育政策研究所紀要*, 142, 161–173.
- Vaag Iversen, J. M., & Bonesrønning, H. (2013). Disadvantaged students in the early grades: Will smaller classes help them? *Education Economics*, 21, 305–324. doi:10.1080/09645292.2011.623390
- 山森光陽 (2016). 学級規模の大小による児童の過去の学力と後続の学力との関係の違い. *教育心理学研究*, 64, 445–455. doi:10.5926/jjep.64.445
- 山森光陽・伊藤崇・中本敬子・萩原康仁・徳岡大・大内善広 (2018). 加速度計を用いた小学生の授業参加・課題従事行動の把握. *日本教育工学会論文誌*, 41, 501–510.

プロジェクト研究報告

「高度情報技術を活用した教育革新の展望と検討課題」

東京大学高大接続研究開発センター教授、
国立教育政策研究所客員研究員
白水 始



皆さん、こんにちは。東京大学の白水と申します。2016年3月まで国立教育政策研究所の初等中等教育研究部で勤めさせていただいておりました。きょうは、高度情報技術を活用した教育革新の展望と検討課題ということで、「高度情報技術の進展に応じた教育革新プロジェクト」の1チームとしてやっているものについて、報告させていただきます。

タイトルに「革新」という言葉が入っておりますが、国研の特徴というのは、過去の研究知見の膨大な蓄積にもとづき、その全貌から見えてくる新しい動向に沿って、よりよい実践を作り出す革新への道筋を骨太に作っていくところにあるかと存じ上げます。ですので、きょうも少し、温故知新のような話をしていきたいと思います。

藤原総括研究官のスライドにあった目的に戻ります。高度情報技術の教育への適用それ自体を目的とするのではなくて、教育の質を一層高めていくという目的のもとで、高度情報技術を生かす活かし方を考えたい、ということが書かれております。要点としては、先にテクノロジーがあって、そのあとで目的がついてくるのではないということです。

こういう視点は、実は30年以上前からありました。コンピューターが教育に使えるかというのが騒ぎになっていたところに、お亡くなりになりましたけれども、三宅先生という方が『教室にマイコンをもちこむ前に』という本の巻頭で、こんなことを書かれています。

「私にとって教育におけるコンピューターの役割を考えるということは、コンピューターを使っていかに効率よく教育するかを考えることではありません。コンピューターを使うとどのような新しい教え方、学び方ができるのかを、私たちが考えることでなければならないと思う。そう考えると、この新しい教え方、学び方の可能性を探ることそのものが、私たち自身が、子供たちが考えるとはどういうことなのか、学ぶとはどういうことなのかという問いに対する答えを深めていくようなものでなければならない。そう考えてみると、コンピューターはあくまで1つの道具でしかない。道具というのは、私たちがやりたいことしやすくするために作られている。うまく使えば仕事ははかどるけれども、間違った使い方をすれば当然けがもする。だから、コンピューターを教育に応用することを考えるときに、子供にコンピューターを使わせたら自閉症になるかどうかって問題になるというのは、問題の設定の仕方そのものが間違っている可能性があります」ということです。

1985 年なので、コンピューターを入れると自閉症になるのではないかという懸念があったようですね。

さて上記の続きでは、「そう考えてみると、コンピューターは何のためにどう使うかがすごく可変性、柔軟性が高いもの。だからこそ、私たちがどんなふうにするかということをも十分に吟味する必要がある。」というふうに書かれています。

そう考えてみると、Society5.0 の中で、テクノロジーをどう使うかにどうしても目がいきがちなのですが、その前に、私たちはそれをどう使いたいかをはっきりさせる必要がある。人はいかに学ぶか、まさに学習観、学習理論、学習モデルに従ってテクノロジーの使い方を決める。そして実際に使ってみることによって、新しい学び方を可能にするか、それを見取りながら、自分たちの学習観を深めていく。そんなことが必要ではないかという提言だと受け止められます。

この 30 年のあいだに、世の中でどんな実践が展開されてきたかを紹介したいと思います。そのあいだに、教育工学研究など昔からのたくさんの研究も進展したのですが、この 30 年で言えば、学びのためのテクノロジー活用については学習科学が大きく進展しました。人は生まれながらにして学ぶ力を持つという前提に立って、それを引き出し、子供を中心にした学びを実現しようとした分野です。

そのころの多様な学問、認知科学、情報学、心理学、教育学、CSCW といった新しい研究を総動員して実現してみようと。ただ、1 回きりの介入実験をやって、この教室でこんな素晴らしい学びが起きたという研究法はもうやめて、単元、学期、学年、などもっとずっと長期的に介入したら子供たちがどこまで学べるのかについて、研究者が教室に入り込んで、理論的な研究と実践的な研究を一体化してやっていくという研究法をとっていきましょう。そのためにテクノロジーも使って、子供たちの学びのプロセスを評価して、次の授業につなげていくということをやってきました。

ただ、この学習科学も 30 年間でいろいろな変遷をしてきております。逆に言えば、この歴史を振り返ってみると、教育の質向上がどのように実現できて、テクノロジーがどのように使えるかというヒントが見えてくるのではないかと思います。もっと簡単に言えば、学習科学が失敗にもとづきながら、こんなふうになると息長く授業の質が上がるのではないかということを探してきた、その歴史から学べるのではないかということです。

最初の第 1 期は、どんな教師でも使えるカリキュラムを、ある種パッケージとして研究者がしっかり作り込んで、先生に使ってもらうことによって、どの教室でも子供がこんなに深く学ぶのだということに触れてもらって、だったらあしたの授業をこうしようというアイデアが出るのではないか、ということをやっていた 10 年間。

そのあとで、パッケージを研究者が作っているだけでなく、先生も一緒に共同で作っていきましょうという時期が来ました。先生方と議論しながらよい教材を作って、教室でうまく

くいったら、それをウェブにアップして共有するワイズプロジェクトが有名です。教員のカリキュラムを開発する支援に回るようになったわけです。

それで、今現在どこまできているか。教員のカリキュラム開発を支援できるような教育体制、つまりシステムを作っていかなければいけないのではないかという次元に変わってきております。簡単に言えば、よいパッケージがあつてどの教室でもできますという話だと、先生の地力・実力がつかない。そうではなく、先生が授業でやってみてこの教材は使えるかどうかを先生自身が判断していく。そんな力をつけていかなければいけない。そのためには、学校の校長など管理職だけではなく、教育長や指導主事の助け、つまり、教育行政の力も必要になってきます。きょうの小川先生や露口先生の話にあつたような、教育行政が授業と結びつかなければいけないというようになっております。子供の学びを引き出す教員の学びを支える、教育行政関係者研究者の学びを組織的に支えるにはどうしたらいいかというので、デザイン社会実装研究というのが大きく進み始めています。

これを少し詳しく振り返るために、初期の実践例を紹介したいと思います。ジャスパー・プロジェクトというものと、例えば、日常生活の中で問題は問題として出されていないのだ、問題は見つけなきゃいけないのだ、だったらドラマ仕立てのビデオ中でワシが死んでしまいそうなだけけれど、このワシをどう助けようかという「問題」を解かなきゃいけないと見つけた途端に、それが実は算数の問題になっていて、飛行機で助けに行くときにどれぐらいの体重の人を乗せられるか、どれぐらいのガソリンがいるかっていうことをみんなでワイワイ言いながら、いろいろなグループがなるべくよいと思った方法をお互いに持ち寄ってみる。で、それを2時間3時間かけながら子供たちが探究していると、子供たちのあいだから、「こんなに時間かけて問題解いていたらワシが死んじゃうよ」みたいな発言が出てくる。それぐらいリアルに問題を捉えるようなパッケージを、しかもいろいろな分野で作って展開しました。これ、やってみますと、算数・数学の知識・技能が取得できることを超えて、学習意欲―「私は難しい問題が解ける」「自分で学ぶことができる」「算数・数学が役に立つ」―や自信を持った子供たちが増えてくる、というのが見えてきました。

初期の学習科学のテクノロジーの使い方はまとめてみると、どんな教室でも期待する学習を再現性高く引き起こすためのパッケージを提供するところに、力点が置かれていました。つまり、学習支援としての役割が重視されていました。それは明らかに、短期的に教師が子供の見方を変える効果を生みました。

ただ一方で、それを繰り返しやってみると、学びは教室、グループ、個人ごとに多様なのだということが見えてきました。同じジャスパーのプロジェクトのパッケージを使っても、うまくいかない教室、うまくいかないグループがある。その差を埋めるには、現場の先生が教材にアレンジを加えたい。ところが、パッケージなので、アレンジが難しい。なおかつ先生は、このパッケージを使っているときにはよい授業ができるのだけれども、パッケージが途切れると授業づくりをする力量が育っていない。長期的に先生が変わってい

くためには、もう少し違うテクノロジーの使い方、実践の展開の仕方が必要になるという課題が見えてきました。

対比的な例で、今も続いている著名な実践として、知識構築（ナレッジビルディング）プロジェクトがあります。例えば、トロントのある研究所の附属校では、入学当時は要支援の子供たちが3割いるような学校でも、年少から小6までシステムを使いながら、先生が本当に丁寧に供たちと探究的な学びを展開することによって、小6の時の統一テストは平均が90点以上になるようなクラスに育て上げていくと。

では、その学校でどんなことをやっているか。小学校1年生が校庭で遊んでいて、「葉っぱって何で秋になると赤くなるの」と誰かが呟いたら、その呟きを拾って先生が「これをクラスで考えよう」と探究課題にする。で、真ん中にLeaf（葉っぱ）とありますが、この周りにそれぞれの児童が自分の考える理由を投稿していきます。で、その内容を見ますと、「寒すぎるから葉緑体が働けなくなる」とか、「葉が落ちると葉緑素が外に出るので赤くなる」みたいな自分たちの意見を、間違いも含まれていますけれども出していく。

その投稿のときに、「My theory」とか「A better theory」など書き出しを選んで、それにつなげて作文をしていくという足場掛けがされています。同時に、この学習支援のテクノロジーを使うと、一つ一つの足場掛けがどれだけ使われたかが、システムですの数えられます。子供たちがどういう書き出しで投稿しているかを見てみると、「見込みのありそうなアイデア」、「調べたいこと」、「私の考えは（My theory）」というのがすごく多かったです。ところが、「証拠が示すことは」というものが少なかったのも、小学校1年生のクラスにフィードバックしてみると、小学1年生でも、このグラフを見ただけで、「あ、僕たちは自分の考えをバンバン書いているのだけれど、証拠をもとにした話をしてないね、来週からやり方少し変えなきゃね」ということをメタ認知しながら、前に進んでいく。

このようなラーニングアナリティクスと言われるツールの1つで、2年間にわたって、誰がどんな用語を使ったかというのを全部、自動で集計していくこともできます。この赤い折れ線が作文の量。下の折れ線が語彙の種類ですね。その遷移を見ることによって、「この子、作文量は増えているのだけれど、途中から同じようなことばかり書いているのか」、あるいは「核になる概念を見つけたのでそれをうまく使いまわしているのか」といった質的な評価に進むヒントが得られるというわけです。これが22人のクラス全員分あって、少ない子で200個、多い子で500個ぐらい科学的な用語を使うようになっていく。そうしたプロセスが見えてくると、ここらへんで伸びた、この授業が効いていたということ、長い目で振り返っていける。

テクノロジーの役割を振り返ってみると、もちろん支援の面もあるのですが、教師が子供たちに合わせて学習を支援して、その効果を自分たちで検証する、そのための学習評価ツールの役割が大きいかと思います。それによって、教師が子供の学びを見取っ

て、授業の成否を判断して、たとえきょうの授業が失敗でも、そこから学んで次の授業をデザインしていく力を長期的に培う効果があるのではないか。

では、そういう現場での実践を支えていくために、教師、学校、自治体間の対話をどう支えていくかが次の課題になっている。実際、教育行政と教室がついに結び付きつつありますし、この対話を支えるための遠隔の自治体のあいだのネットワーク、テクノロジーの在り方という次の課題が見えてきております。

以上をまとめますと、学びの質向上のための主体が研究者でなく、教師であり学校になりつつある。では学校現場でできることは何か。

目指す子供の姿、ビジョンの明確化、それに従って、考えられる最大限の学習環境のデザイン、その前提となる「どうしてその学習環境でいいと思っているのか」という学びの仮説が非常に大事です。仮説を自覚して実践してみて、ビジョンに照らして実践したデザインが機能したかを判断するようなエビデンスの収集と評価。これを各学校がやっていけるといいのではないかと。研究者が押し付けるのではなくて、先生、学校が主体でやっていこう。それが、今回の学習指導要領の理念の1つかもしれません。

ビジョンとして子供の力を最大限に引き出すための資質・能力の3本柱、特に思考力、判断力、表現力等あるいは学びに向かう力は一体どうやって育てていけるのか、どういう姿になると、自校の子供たちがこういう力を手に入れたと言えるかというのを決めて、その上で、主体的な深い学びによって子供たちの学びを引き出す。で、果たしてそれでうまくいったかどうかの判断にテクノロジーが役に立つようになると、テクノロジーに振り回されるのではなくて、何のために使うのかという私たちの目的に従ってその有用性を判断できるので、賢い道具の使い方がしていけるのではないか。そんなふうに思います。

その具体例として、ここからはプロジェクト報告というよりも、個別の、東大 CoREF という組織で行っている実践例の話をさせていただきます。

先ほどのナレッジビルディング（知識構築）プロジェクトも、実はよく考えてみると、昔から日本でやってきた「授業研究」と非常に近いところがあります。授業案を作って、授業案を検討して、授業をやってみたら、私の授業がよかったかという判断のために子供たちの学習評価させてもらう。それによってこういうことを学んだので、では次の授業こうしよう、ということが見えてくる。これを繰り返しながら、先生方は子供たちの学びの支援の仕方について、考えを深め知恵をためてこられました。今必要なのは、これを、テクノロジーを使ってどれだけ支援できるか、です。

例えば、授業案を作るときにデータベースの中から実践を簡単に検索できるようになっている。しかも、その実践情報はこの学校でやったときに何が得られたかという結果も含んでいるので、では私の授業ではこうしようというのでアレンジして授業に取り込むことができる。だけれども、それですぐ授業するわけではなくて、「こんな授業は子供の力を引き出すでしょうか」というのを周りやネットワーク上で他校の教員と相談してみる。さらに、協調学習の授業になると当然、複数のグループが同時にクラスで展開されますの

で、いろいろなところで喋っている会話って同時に聞き取れない。それを機械が勝手に認識しデータ化してくれるといいのではないか。そのデータを分析、簡単にできるようなインターフェイスがあると、実践記録をさらに深く掘り下げて、データベースにしていけるのではないか。それは必ずしもハイテクでなくてもいいかもしれません。

きょうの読売新聞の朝刊に紹介されているのですがけれども、広島県安芸太田町では、例えば、子供たちがグループ学習で学んでいる真ん中に、テレビの配信システムのビデオを置いておいて、それが東京大学でも見られるようにしておくと、子供たちがグループでどういうこと話しているかを聞き取りながら、それにチャットでいろいろなコメントをできます。「ここでこんなこと言っているね」「ここでこんな話をこの子がしたのが大きかったね」みたいなことを議論していると、チャットですの先生があとで記録を振り返って見ることができる。テクノロジーによってたとえ小さい自治体同士でも結びつきながら、遠隔で授業研究をしていくことができるのではないか。

では、その先にも、子供たち全員にヘッドセットのマイクをさせてもらって、その言葉を自動的に機械で認識させて、それを先生が見やすいかたちで表示して、先生が見たいところは音声も聞きながらこう見られるというようなシステムができれば、テクノロジーの力も借りてもっと子供たちの学びを見取ることができるようになってくるのではないかと思います。ビデオを少し御覧ください。

～～～【ビデオ投影】～～～

主体的・対話的で深い学びについて、最近、少し危惧しているのは、子供たちが主体的・対話的の学びをとおして中身の理解を深めるよりも、グループ活動慣れをしてしまっていることです。例えば、ホワイトボードにマーカーで書き込みながらすごく楽しそうに議論しているのですが、5分経ったときに、「きょうって何の課題について話し合うのだっけ？」みたいなこと言うぐらい、かたちだけやる傾向が見えています。グループ活動の進め方に関する議論を「マネジメントトーク」と呼んでいますが、それをなるべく減らして、図の縦軸にあるような学びの深まりをしっかり伸ばしていく授業にしていきたい。それを先生方がシステムを使って見取りながら前に進んでいく。それを支援したいと考えております。

埼玉県さんも来ておられますけれども、10年ぐらい、東京大学 CoREF との連携でなされている実践の中で、先生のエフォートが授業研究に割かれ、子供が良質な協調学習の経験を累積し、学びの質が上がってきている。その機序を解明し、全国の教育実践を支えていくような研究を、このプロジェクトでやっていきたいと思います。

つまり、高度情報技術の先進的な活用モデル研究と、それらを統合・共有・吟味できるようなプラットフォーム研究というのを、両方一緒に進めていきたい。そう考えるとまず大事になるのは、学びのトータルデザイン、今、新しい時代の初等中等教育の在り方特別部会が展開していますけれども、この学びのトータルデザインをしっかり作って、共有して吟味することだと思います。その上で、学習データは一体何を集めればいいのかが見えてき

ますので、収集、蓄積、分析のための各種基盤の整備。子供たちの学びを中心にしたときの校務データの整備。さらにその先に、多様な取り組みをなさっている各自治体、自治体間の学びの対話を支える環境整備というのを、一緒に進めていく。

先ほどの山森先生の話は、私から見ると、複式のわたりの授業の特徴、つまり、途中で先生がいなくなるという時間がある特徴が子供たちをすごく主体的にするという話だと理解しました。では主体的になるには、本当に先生がいなくなるだけでいいのか、それとも、こういう課題を設定して協調的に解く場にして初めて先生がいなくなることが子供の主体性を引き出すかなどを、山森先生が紹介なさったようなセンサーを使いながら検証する。

そんな風に子供たちがこう学ぶものだということを、先生自身が日々授業研究しながら確かめて前に進んでいく、それを教育行政が支えていく。そんな一連の過程を支援できるテクノロジーの在り方を考えていきたいと思います。御清聴ありがとうございました。

国立教育政策研究所
NIER National Institute for Educational Policy Research

本報告は個人的な意見、見解の表明であり、
国立教育政策研究所の公式見解ではありません。

2019年11月8日(金) 国立教育政策研究所 創立70周年記念シンポジウム
15:00-16:10 @文部科学省3階講堂

高度情報技術を活用した 教育革新の展望と検討課題

しろろず
白水 始

東京大学 高大接続研究開発センター CoREFユニット 教授
国立教育政策研究所 客員研究員

1

国立教育政策研究所
NIER National Institute for Educational Policy Research

「高度情報技術の進展に応じた教育革新に関する研究プロジェクト」

① 論点整理班 研究目的

「進展する高度情報技術の教育への適用
それ自体を目的とするのではなく、教育の
質を一層高めていくという目的の下、高度
情報技術を生かす上で、検討すべき多様
な論点を整理する。それを通じて、高度情
報技術の活用方策の立案・検討に資する
知見を提供する。」(藤原総括研究官プロジェクト紹介スライドから)

2

2

30年以上前にも

「私にとって、教育におけるコンピュータの役割を考
えるということは、コンピュータを使っていかに効率よ
く教育するかを考えることではありません。それは、コ
ンピュータというシンボル操作システムを使うと、どの
ような新しい『教え方』『学び方』ができるのかを考え
ることでなければならないと思います。そして、そのよ
うな新しい『教え方』『学び方』の可能性を探ることそ
のものが、私たち自身の『考えるとは何か』『学ぶとは
何か』という問いに対する答えを深めていくようなもの
でなければならない。だから、私たちはコンピュータ
を問題にする必要があると思っています。」(三宅、
1985、「教室にマイコンを持ち込む前に」p.1)

3

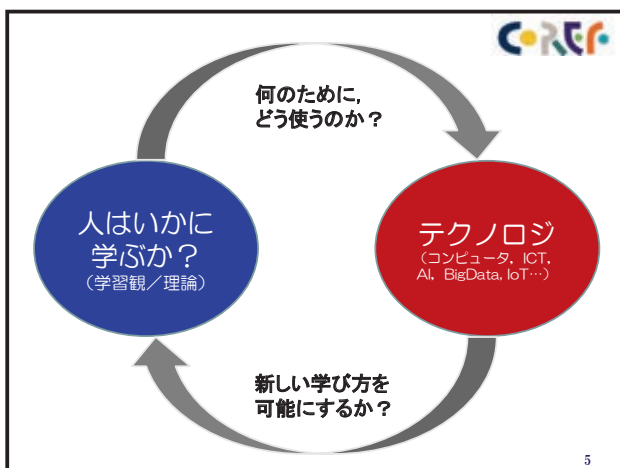
3

「…コンピュータはひとつの道具です。道具というものは、本
来、私たちが私たちのしたいことをしやすくするために作りだ
されるものです。うまく使えば仕事ははかどりますが、間違っ
た使い方をすれば当然怪我もします。ですから、コンピュータ
を教育に応用することを考えるとき、子供にコンピュータを使
わせたら自閉症になるかどうかの問題になるというのは、問
題の設定の仕方そのものが間違っている可能性があります。
…(中略)…」

コンピュータは、それを「何のために」「どう使うか」に関して、
今まで私たちが知っているどんな道具よりも柔軟性が高いも
のです。だからこそ、「何のために」「どう使うか」の吟味、それ
も具体的なレベルでの吟味を十分にし尽そうとする努力なし
には、私たちは、コンピュータの教育への応用の可能性につ
いて云々することはできないということになります。」(同上、pp.2-3)

4

4



5

5

国立教育政策研究所
NIER National Institute for Educational Policy Research

この30年間の 「学びのためのテクノロジー活用」研究

- 学習科学 (learning sciences) の誕生と発展
 - 人が生まれながらにして持つ学ぶ力を引き出して、
学習者中心の学びを実現しようとする分野 (Barnett et al., 2000)
 - 欧米を中心に認知科学、情報学、教育学、CSCWな
どを基盤に勃興; 現在各国の教育政策や国際調査 (PISA CPS分野), EdTechに寄与しつつある
 - 「長期的な介入とデザイン研究 (Design Research: Brown, 1992; Collins, 1992) による理論的研究と実践的
研究の一体化」「テクノロジーと協調学習活動の活用
による学習の形成的・生成的評価」を特徴とする

6

6

学習科学の発展経緯

●1期:「誰でも使えるカリキュラム」開発
1980-90年代:学習課題や活動のパッケージを研究者がデザイン⇒教員が実践⇒子どもの見方を変える

●2期:「教員のカリキュラム開発」支援
1990-2000年代:教員と研究者が協働で「よい」教材を開発(デザイン研究)⇒webにアップ・共有

●3期:「教員のカリキュラム開発を支援できるシステム」づくり
現在:子どもの学びを引き出す教員の学びを支える教育行政関係者・研究者の学びを組織的に支えるデザイン社会実装研究(Design-Based Implementation Research: Penuel et al., 2011)

7

初期の実践例:Jasperプロジェクト

理念と目標:人が持つ、生活の中で問題を見つけて解く力を引き出して育成する授業(学習活動、課題)のデザイン原則

- 何が問題かを見極めを学習者に求める
- たくさんの解き方がある
- 情報を自ら探し出す必要がある
- 解法を検討する中で知識・技能を習得
- 習得した知識等を活用する機会がある

実践例:小学生・算数
「ジャスパーのいる森でワシが撃たれた。ワシを救助するための最短経路は?」という課題に、児童はグループに分かれてビデオ中に散らばった情報を探しながら、「誰が何の乗り物を使って助けに行くか」という救助方法を考える。多様な解法を考えた実際に計算して答えを出し、一番良いと思った方法で解き直す。

成果:

1. 算数・数学の知識・技能習得
 - ・速度や比などに関わる概念・技能
2. 問題解決能力の育成
 - ・問題を定式化する力、情報収集力
 - ・解を求め、比べ、確かめる力
3. 学習意欲や自信の向上
 - 「難しい問題が解ける」「自分は学ぶことができる」「算数・数学は役に立つ」

教材と学習活動例

時速、確率統計、幾何、代数

1. ドラマ仕立てのビデオ問題を解く
2. 問題をたくさん解く
3. スマートツールを解る
「同じ問題を全く正しく解ける「賢い道具」」

出典: Cognition & Technology Group at Vanderbilt. (1997). The jasper project. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
訳者: 中村文子・杉本久雄・田中孝之(2003). 算数・数学の学び直し(1). 東京: 北村出版.

8

テクノロジーと教師の成長

○テクノロジーの役割:どんな教室でも期待する学習を再現性高く引き起こすための「パッケージ」
— 学習支援としての役割

○短期的に教師が子どもの見方を変える効果

- 学びは教室やグループ、個人で多様(Barron, 2009)
- 「パッケージ」のため教室での柔軟なアレンジを許さず、教師の長期的な成長を促し難かった。

9

現在も続く実践例: Knowledge Building (知識構築)プロジェクト

- ヴィジョン:子どもは知識を積み重ねて構築できる
- ツール:Knowledge Forum
- 子どもたちの対話を観察し、活動目標と照らし合わせて、適合しそうな「課題」を、子どもたちが「自分で選んで」「自分で解決していける」ように支援
- 例:トロント大学オンタリオ教育研究所の附属校
 - 年少～小6まで。各1クラス。生徒数22名(要支援3割)、正規教員1名、修士2名
 - 教師はテスト得点より発達の軌跡を重視
 - ・小6時の統一テストは国算とも平均95-99点

(以下出典:Scardamalia & Bereiter, 2014)

10

小学1年生のつづきから問いへ「葉はなぜ秋になると赤くなるの?」

葉が落ちると葉緑素が外に出るのでは?

11

どの書き出しを使っているかな?
Metadiscourse Tool

12

テクノロジーと教師の成長

- テクノロジーの役割:教師が子どもたちに合わせて学習を支援し、その効果を不断に検証する
 - 学習支援と同時に学習評価ツール
- 長期的に教師が子どもの学びを見とり、授業の成否を判断し、次の授業をデザインしていく力を培う効果
- 教師・学校・自治体間の対話をどう支えていくかが次の課題

(以上出典:白水・三宅・益川(2014)など)

13

13

学びの質向上のために学校現場でできること

1. 目指す子どもの姿(ヴィジョン)の明確化
2. 考えられる最大限の学習環境のデザイン(授業法、学習活動):前提となる学びの仮説の自覚
3. 1に照らして2が機能したのかを判断できるエビデンスの収集と評価

14

14

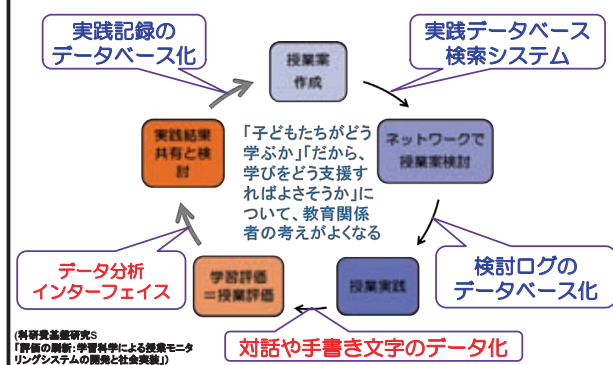
新学習指導要領に照らせば

1. ヴィジョン:子どもの力を最大限に引き出して**資質・能力の三本柱**を育成
 - 知識・技能、**思考力・判断力・表現力等**、**学びに向かう力等**
2. 学習環境のデザイン:**主体的・対話的で深い学び**:前提となる学びの仮説の検証
3. エビデンスの収集と評価:**テクノロジーの役割**

15

15

高度情報技術を授業研究のサイクルに埋め込む⇒学びの質向上へ



16

対話の自動認識&キーワードを色付けしながら、対話を聞く



学戦システム・見つける君/Conversation Analyzer 3.0 (Shirouzu et al., 2016, 2018)

17

全部の発話を凝縮&時空を超えて比較する

Zoom Out → 切り離し → 凝縮する

ID	15	16	17
Jig	A	S	C
資料	アンモニア	アンモニア	アンモニア
1	アンモニア	水	自分
2	b t b	水	水
3	無色	コウ	水
4	溶液	リリ	こと
5	液	フラスコ	最初

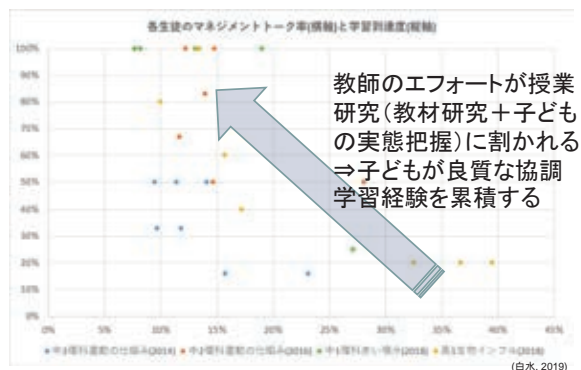
(TF-IDFにて)

個人の成長を追う
(時期で比べる)
授業・教科・教室
・学校・その他で比べる

18

18

マネジメントトーク(活動の相談)の減少⇨コンテンツトークの増加⇒学びの深まり



19

教育革新の展望と課題



- 高度情報技術の「先進的な活用モデル」研究と、それらを統合・共有・吟味できる「プラットフォーム」研究という両アプローチの同時推進
- 日本全体での高度情報技術による教育革新に向け
 - 「学びのトータルデザイン」の作成・共有・吟味
 - 学習データの収集・蓄積・分析
 - ・ データの標準化, スタディログの活用環境整備
 - ・ EdTech Developerガイド
 - ・ 学習評価のためのデータの範囲・粒度, 個人情報保護
 - 上記のための校務データ整備
 - 各自治体・自治体間の学びの対話を支える環境整備

20

引用文献

- Barron B. 2003 When smart groups fail. *Journal of the Learning Sciences*, 12(3), 307-359.
- Bransford, J. D., Brown, A. L. & Cocking, E. R. (Eds.). (2000) How people learn: Brain, mind, experience and school. Washington D. C: National Academy Press.
- Brown, A. L. (1992). "Design experiments: Theoretical and methodological challenges in creating complex interventions in classroom settings." *The Journal of the Learning Sciences*, 2(2), 141-178.
- Cognition & Technology Group at Vanderbilt. (1997). *The jasper project*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Collins, A. (1992) Toward a design science of education. In E. Scanlon & T. O'Shea (Eds.), *New directions in educational technology*. Berlin: Springer-Verlag, 1992.
- Penuel, W. R., Fishman, B. J., Cheng, B. & Sabelli, N. (2011). Organizing research and development at the intersection of learning, implementation, and design. *Educational Researcher*, 40(7), 331-337.
- Scardamalia, M., & Bereiter, C. (2014). "Knowledge Building and Knowledge Creation." In K. Sawyer (Ed.), *Cambridge Handbook of the Learning Sciences*, 2nd edition. NY: Cambridge University Press, 397-417.
- 白水始 (2019). 本場に協調的なインテグレーションは学びを支援するのか? ~認知科学と学習科学の立場から~, 日心, 2019年9月.
- 白水始・三宅なほみ・益川弘加 (2014). 学習科学の新展開: 学びの科学を実践学へ. 『認知科学』, 21(2), 254-267.
- Shirouzu, H., Scardamalia, M., Saito, M., Ogawa, S., Ikubo, S., Hori, N., & Rosé, C. "Building on Cultural Capacity for Innovation through International Collaboration: In Memory of Naomi Miyake", *ICLS2016*, Singapore. 1074-1081. (2016)
- Shirouzu, H., Saito, M., Ikubo, S., Nakayama, T., & Hori, K. (2018). Renovating Assessment for the Future: Design-Based Implementation Research for a Learning-in-Class Monitoring System Based on the Learning Sciences, *ICLS2018*, London, 1807-1814.

21

パネルディスカッション

「次世代の教育の展望と国立教育政策研究所への期待」

◇司会

渡邊 恵子（国立教育政策研究所教育政策・評価研究部長（併）
幼児教育研究センター長）

◇パネリスト

漆 紫穂子（品川女子学院理事長，国立教育政策研究所評議員）
小川 正人（放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長）
田村 学（國學院大學人間開発学部初等教育学科教授）
猿田 祐嗣（国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究
部長（併）初等中等教育研究部長）

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

○講演者の資料は，国立教育政策研究所のウェブサイトにて御覧いただけます。

https://www.nier.go.jp/06_jigyous/symposium/sympo_r01_02/

渡邊：それではパネルディスカッションを始めます。パネルディスカッションのテーマは、『次世代の教育の展望と国立教育政策研究所への期待』です。現在の当研究所の研究活動や事業は、これまでの70年のあいだ、当研究所に関わってこられた所員をはじめとする関係者の方々のご尽力によって築かれ、引き継がれてきたものが多くございます。一方、先ほどの所長の御挨拶にありましたように、初代の日高所長が当研究所の特徴として強調された、研究の目的において実践的実地的であること、研究の方法において学問的科学的であること、に象徴されるように、いつの時代も、文部科学省の施設等機関であり、いわば文部科学省の直轄とも言える当研究所には、実践的実地的な目的を持った研究、言い換えれば、その時代ごとの社会環境や教育に関する諸課題に対応した調査研究の実施が求められています。



そこで、本パネルディスカッションでは、ここまでの御講演や御報告も踏まえつつ、次世代の教育を展望した上で、今後、80周年に向け、10年程度を見通して、当研究所が取り組むべき研究や事業、整えるべき体制などについて考えたいと思います。まず初めに、当研究所の所員の立場から、猿田部長より70年を簡単に振り返りつつ当研究所における研究の在り方について御報告いただきます。次に、漆理事長と田村教授から、それぞれの御専門の視点から、次世代の教育を展望したイメージを御報告いただきます。その後、いったん司会にマイクを戻していただいた後、パネリスト全員の皆さまから、当研究所への期待についてお話しいただきたいと考えております。それでは猿田部長、よろしくお願いします。



猿田：教育課程研究センター基礎研究部長の猿田と申します。先ほど、プロジェクト研究の発表がありました、初等中等教育研究部の部長も併任しております。本パネルディスカッションに研究官を代表して登壇し、意見を述べさせていただくことは大変光栄に思っております。

私は、経歴にもありますように、昭和60年、1985年に入所し、平成の時代に創立40周年、50周年、60周年と3回の節目を所員として迎え、その後途中4年間、大学教員として過ごしましたが、70周年を迎えた本日、この節目に所員として再び立ち会うことができました。また、人生の約半分の30年を超える時間を研究所で過ごせたことは、誠に幸せであります。この6月の、創立記念日を迎えた集会でもお話

しさせていただきましたが、70周年を令和という新しい時代の幕開け早々に迎えたことは、研究所にとって大きな意味があると考えております。

このスライドは、70年前の昭和24年（1949年）6月1日に、それまでの教育研修所が廃止され、前身である国立教育研究所が設置された、その当時の組織図であります。その当時は、庶務部、研究調査部、指導普及部、それから指導部からなる組織として発足しております。その後、研究室あるいは研究部といった体制が整備され、かなり飛びますが、40周年当時のこのスライドは私が入所して2年目の昭和62年（1987年）の組織です。これを見ると、第1から第5までの5つの研究部に、指導普及部、それから私が所属していた科学教育研究センター、そして新設の教育情報センター、附属教育図書館を加えた組織に拡張されております。恐らく、この当時、研究所の規模が一番大きかったのではないかと思います。

昭和62年（1987年）の12月には、組織の見直しを図るための改組再編検討委員会が設けられ、昭和から平成に移り変わった直後の1989年、これが創立40周年なのですが、それを機に、ちょうどそのときに文部省設置法施行規則の改正によって、大幅な改組再編が行われております。

このスライドは新しい世紀に移り変わる直前の平成11年（1999年）に創立50周年を迎え、更に21世紀初めの平成13年（2001年）1月の省庁再編に伴って、国立教育研究所から国立教育政策研究所へと衣替わりした、その当時の組織であります。このスライドにおいて赤字で示したところが、私が現在所属している教育課程研究センターの基礎研究部に相当する当時の科学教育研究センターと、それから教科教育研究部に分かれておりましたが、それが一緒になって、現在の基礎研究部になっております。更には、初等中等教育研究部については、この黄色で示しました教育指導研究部あたりを中心として、再編がなされております。

そして現在は、御覧のスライドのような組織のもとに教育政策に資する調査研究を行う教育のシンクタンクを目指し、文部科学省の各部局との連絡連携を密にし、様々な教育課題に対応したプロジェクト研究を中心に据え、組織的な研究体制を整えることになった、そういう経緯をたどっております。そのあいだの60周年は、目黒庁舎からの移転を終えてほどないころに迎え、60周年からのこの10年は、霞ヶ関と上野の2庁舎での調査研究活動を進めてまいりました。70周年は社会の変革期にあった平成時代を振り返りつつ、これからの研究所における調査研究活動の在り方を考える節目にあると思っております。

さて、私の研究官としての約30年間、30年を少し超えるのですが、TIMSSやPISAなどの国際共同研究を推進することに携わるとともに、教育課程研究センターを中心としたカリキュラムに関するプロジェクト研究に参画してきております。

私がカリキュラムに関する研究を行う際の枠組みとしたのは、このスライドに掲げた、IEA国際教育到達度評価学会のカリキュラムモデルです。IEAの国際比較調査に、国研は、1964年の第1回国際数学教育調査から現在のTIMSS 2019まで継続して参加してき

ております。各国のカリキュラムを配慮した問題や質問紙を作成し、主に小中学生の算数・数学、理科の学力やそれに影響を及ぼす諸条件について調べてまいりました。

国際比較結果の公表のたびに大きく取り上げられるのは、モデルの一番下の達成されたカリキュラム（Attained Curriculum）、すなわち子供たちの学力や態度です。しかしながら、IEA では各国が作成した学習指導要領に相当する意図されたカリキュラム

（Intended Curriculum）や、教科書、授業といった、学校で実施されたカリキュラム（Implemented Curriculum）についても調査分析を行い、子供たちの学力に影響を及ぼす要因を探っております。それらの結果を、参加各国は、カリキュラム全体の改善を図るためのデータや資料として活用してきております。

国際共同研究の継続的な実施は、私の研究エフォートの半分以上を占める一方で、この20年以上ライフワークとして、理科における論理的思考に基づいた科学的表現力に関する研究、これをテーマとして掲げ、科研費を申請しながら研究を継続してまいりました。

研究の契機となったのは1995年から始まったIEAのTIMSSに、論述による解答を求める問題が導入されたことです。当時、我が国の小中学生が、選択肢の問題に比べ、論述形式の問題が国際的に見て芳しくないという結果が得られたことでした。答えの内容として求められるのが単なる知識ではなく、事実やデータを根拠とした科学的な説明や意見であるという、従来の学力観からの大きな転換が21世紀を前に行われたというわけです。

そこで、各国の科学的意図されたカリキュラムにおいて、科学的表現力がどのように位置づいているか、また、教科書や教材、試験など科学的表現力を育成するための学習指導過程はどのように実施されているか、そして、その結果、各国の子供たちの科学的表現力はどのように達成されているかを、実地調査や文献調査、又はデータの二次分析などを行うことによって、論理的思考に基づいた科学的表現力を育成するためのカリキュラムや学習モデルの開発、それへの示唆を得ようとしてしました。その成果は、私の博士論文としてまとめるだけではなく、教師向けの書籍としても公表してきております。

IEAの国際比較調査における認知的枠組み、すなわち、測定しようとしている学力の変遷をこのスライドに示してみました。1980年代までの調査においては、知識、理解、応用といった、子供たちは何が分かったかという認知的目標形式の問題内容が主でした。それが、1990年代のTIMSSからは、問題解決、分析、科学的方法の使用、自然界の探求といった、科学的事実やデータを用いて自然界の事物現象を説明したり、解決のための計画を提案したりするなど、何ができるかという行動的目標形式の問題内容に変わっております。更に、最新のTIMSSでは、知る、情報を解釈する、科学的説明をする、証拠から結論を導くための推論をするといった、PISA型の科学的リテラシーに近い問題内容へと移り変わっております。

IEAの国際比較調査の枠組みの変遷を見ると、1980年代から1990年代にかけて世界的な潮流として、知識の詰め込み主義からの転換が図られ、更に2000年代に入ると、資質能力の重視という学力観への転換が図られたということができると思っております。

TIMSS や PISA の国際共同研究に継続的に参加することで、子供たちの学力の実態を明らかにできるだけではなく、社会の変化に応じた教育そのものの考え方の変化も捉えることができ、教育施策の改善に生かせるものと考えております。

最後に、国際共同研究やプロジェクト研究を通して築いた、大学の研究者や教育センターの指導主事などとの研究の交流ネットワークをもとに、科研費等による調査研究活動を行うとともに、専門である科学教育に関する学会活動にも関わり、研究成果を発表・普及することも行ってきました。研究所の調査研究活動をアピールし、認知してもらうだけでなく、大学の研究者や教育センターの指導主事に、研究所の調査研究活動に参加、協力していただく関係を築くことが重要だということは、ここにお集まりの諸先輩から受け継いだ私のモットーでもあります。これまでの研究成果の積み重ねや構築された研究ネットワークを生かして、今後も研究所の研究が発展することを期待し、私の発表を終えさせていただきます。ありがとうございました。

渡邊：猿田部長，ありがとうございました。それでは引き続きまして，漆理事長，よろしく願いいたします。



漆：皆さま，こんにちは。品川女子学院の漆紫穂子と申します。私は，中高の教育現場に，数えてみましたら 34 年間おります。そういった現場経験から最近感じていることを，3 つのキーワードで皆さまとシェアさせていただけたらと思います。個別と共同，集合知，非認知能力ということで，まあ 7 分間なので，少しスピーディーにお話ししていこうと思います。

こちらはかなり昔の写真なのですが，オランダのスティーブ・ジョブズスクールという小学校を訪問したときの写真なのです。当時，日本では電子黒板を導入するかどうかというような議論が盛んに行われていた時代でした。この子たちは 5 歳ぐらいなのですが，何しているかっていうと，大学と同じように各自の時間割は自分で決めて，その授業の教室前に今，並んで，開始を待っているのですね。しかも，その教材というのは，その子たちの到達度に従って配信される，正にアダプティブ・ラーニングなのです。なので，この子たちは場所と時間からもフリーに勉強ができて，バカンスもバラバラに取れるという学校でした。

しかし，それでは学校って必要なくなるのではないかな？ と少し不安になりまして，教室を見てもみると，そうではないのですね。教室に入りますと，ペアワークやグループワークなどで，自分たちがそれぞれに調べたり学んだりしたことを互いに教え合ってシェアしていく，というような共同学習が行われていました。

この個別と共同の組合せは、現在、本校の総合学習などでも使われております。本校は総合学習に力を入れている学校として、実践事例として取り上げられることもあります。が、総合と各教科の連携が少しずつ見られるようになってきました。例えば社会科で内戦地域の勉強をした子たちが、内戦地域で教育が滞ると内戦が終わらないのだということを知り、また、社会科の株式学習で玩具会社を調査した。一方、総合学習で起業体験プログラムを実施した。この三つが生徒の頭の中で組み合わせることで、このメーカーとコラボで作ったグッズの販売利益を元に募金をし、内戦地域に学校を創立するということが起きました。また、理科や保健で疾病について学び、社会科で、日本の国家予算における教育費割合の低さを学び、それが起業体験において、歯周病の予防のキャンペーンにつながったということもあります。万病の元である歯周病を防げれば、厚生労働省の予算が文科省に回るのではと。そして、文化祭が終わったあとも継続するために、この子たちはNPOを設立しました。課題解決型学習を通して、興味を持った領域について、大人に混じって学会で発表していく。こんなことも起きてきています。

こうした総合学習における共同的な学びが、これから探求に広がっていて、その授業内だけではなく、各教科と縦横に連携して、発展していくことを感じております。

次が、集合知というお話をさせていただきたいと思います。このぼんやりと写っているものは何かと言いますと、うちの学校の高校2年生の理科の得意な子のノートです。何で私が持っているかという、本校では生徒間でシェアが可能なのです。

あるとき、面談で、生徒からこういう悩み相談がありました。試験前になるとLINEが活発になって困る。つまり、昔、皆さんがやっていたような、ノート貸してとか、あのプリントなくしちゃったとか、こういうやりとりを、LINEでやっているのですね。別に禁止ではないのですが、何が起こるかって言うと、30人ぐらいが一気に同じ間違いをしてしまうことがあります。

それで、ちゃんとオープンにしようということで、学年で公式に使っているSNS、以前はサイボウズ、今はSlackですが、それを使っています。で、分からない子が発信すると、奇抜な子が自分のノートを見せてくれるのですよ。また、試験前に質問が殺到すると、では、私が聞いておいてあとでアップしておくよ、というような感じで、もう本当に今の子っていうのは、正に知識はシェアの時代なのだな、気前のいいことが尊敬される時代なのだなということを感じています。

そして、本校は、一時は習熟度別クラス編成をやっていましたが、こういう教え合うという文化を作ったあとで、オールフラット編成にしたところ、全体の成績は下降しませんでした。仮説としては、下位の子は上位の子の影響を受け、上位の子も教えることによって学びが深まったのではないかととらえています。

3つ目です。非認知能力です。教員を30何年以上やっていると、いろいろな卒業生が大人になるのを見ます。そうすると。あの子、余計なおしゃべりばかり授業中にして、先生によく叱られていたなっていうような子が、国際機関で研究していますとか、海外の会

社で社長やっていますとか、そういう成長が見られて、少し生意気ぐらいの子が、社会で活躍するのかなっていうような、漠然とした主観なのですが、いわゆる勉強のできるできないよりも、部活や行事の活躍の方が、将来の活躍の説明力強いのではないかなってことを感じていました。

そんなある日、こちらの評議員にさせていただいて、もう運命的な出会いの研究があったのです。それが、27年度からの社会情緒的スキルの研究で、東大の遠藤利彦先生がリーダーでなさったプロジェクトです。この発表会を見まして、私はこれだと思いました。刊行された冊子を、もう暗記するほど読みまして。そして、学校現場の人間が、こうした研究の知見を知り、定量的な根拠をもって話ができるようにならなきゃいけないと背中を押され、何とその後、夜通える大学院に入学してしまいました。

それでお勉強をいたしまして、こんなこともやってみたのです。これは1,200人くらいの生徒たちのデータで分散分析した結果ですが、部活動の熱心度、傾倒と自尊感情の関連を見たところ、部活動に熱心な子が、本校の場合は自尊感情が高いというデータが出ました。このほかにも、重回帰分析でビッグ・ファイブを統制した上で感情知性や、感謝、尊敬の感情経験、愛他的行動、自律的学習動機、こうしたものが、部活動を熱心に行っている子は高く出るという統計的有意差が出ました。一つの学校の一時点の調査なので、限界はあり、今、継続してデータをとっているところです。

今、文科省もEBPMが各省庁と同じように求められていますが、学校生活のどの場面がどんなふうに生きているのかということ、データを基づいて、学習面だけではなく総合的に見ていけたら、どれだけ教育現場に活かせるかと思います。そういう研究を国研でどんどん進めていただけたらいいなというふうに思っております。以上でございます。

渡邊：漆理事長、充実した内容を短い時間の中でコンパクトにまとめてご報告くださり、ありがとうございました。それでは次に、田村教授、よろしくお願いいたします。



田村：皆さん、こんにちは。國學院大學の田村です。私は2005年から2017年まで、教育課程研究センターの教育課程調査官を務めさせていただきました。文部科学省の教科調査官も併任をし、視学官も務めさせていただきました。今回、この70周年の栄えある場にお声かけいただきまして、大変光栄に存じます。自分の考えていることを、当時のことも踏まえながら少し話していきたいと思います。

私が教育課程調査官をしていたときは、低学年の生活科、そして小学校の3年生から高等学校までの総合的な学習の時間を担当していましたので、少しそちらに傾斜するところが出てきますが、御容赦いただきたいと思います。

御存じの通り、日本の学習指導要領はおよそ10年ごとに改訂してきたわけですが、生活科が学習指導要領に位置づけられたのが平成元年。そして、総合的な学習の時間が10年の学習指導要領改訂。このように改訂は続いてきたわけです。今回の学習指導要領の改訂のキーワードを言えば、「社会に開かれた教育課程」、あるいは「資質・能力」です。これは、生活科や総合的な学習の時間の理念が引き継がれている、脈々とつながってきていると考えることもできるのではないのでしょうか。

今回の学習指導要領改訂の論点整理で示された重要なキーワードを、私は、「学習する子供の視点に立つ」と考えます。もちろん、これからの指導においては教師の指導性は欠かせないものの、やはり子供たちの視点に立たなければいけないのではないかと。それは、子供の思いや願いといった情緒的な面のみならず、実際の社会で本当に使える力は、学び手の子供たちが本気になって真剣にならなければ獲得もできないし、そのような学びであるからこそ本当に使えるような知識が身につく、実際の社会で活用できるようになるのではないかと。ということだと思います。

この「学習する子供の視点に立つ」ということは、子供の好き勝手、放任を認めるという話ではなくて、むしろ、より質の高い教師の指導性が求められるのだと考えます。つまり、子供の主体性と教師の指導性は二律背反、二項対立ではなくて、むしろ両者は相乗効果をもって高めていくものなのだと。ということを語っていると思います。このことこそが、チャイルドセンターということなのではないかと考えます。その意味では、このように子供たちが思いや願いを実現していく授業の姿、あるいは友達の考えに真剣に耳を傾け、集中し傾聴する姿。この中では、恐らく耳だけではなくて心も傾けているはずですよ。

そんな姿は、小学校だけではなくて中学校においても着実に広がりを見せています。先ほどからも出ていますが、異なる意見、あるいは多様な意見を受け入れる。そして、自らの考えを構成していく、そんな授業が確実に広がり始めてきているのが、今回の学習指導要領改訂の大きな流れと捉えていいかと思います。それは小学校、中学校のみならず高等

学校においても、着実な授業改善、授業のイノベーションに向かっているのではないかと考えます。

このイノベーションを表す象徴的な教育課程上の時間が、総合的な探究の時間と考えることができそうです。これは、総合的な学習の時間を名称変更し、探究という言葉位置付けた。言ってみれば、今まで以上に探究を質的に高めていこう、ということになるかと思います。これは、海外で話題になっている STEAM を、国内では先取りしてきた取り組みと考えるとよいのではないかと思います。あの STEM 教育に A が入った STEAM は、より教科横断的になるとともに、現代社会の課題を解決していくような学びです。国内では平成 10 年から、それを小学校、中学校、高等学校まで教育課程に位置付けて行ってきたわけです。

このことは、SDGs ととも直結するわけです。現代社会の課題、あるいはグローバルな課題、社会的な課題を扱うことも、ここに入ってくるでしょう。国内的に考えれば地域活性化なども、ここに含まれてくるでしょう。私たちが期待する人材はこのような教育活動の中で育成されるのではないのでしょうか。だとするならば、この探究モードに大きく変革していくことが、重要な今後の教育課程の変化ではないかと思います。

カリキュラム上で言うならば、もちろん全てを探究にすることではないと思います。より個別最適化をする習得も欠かせないものの、むしろこの探究が、子供の学びにおいては欠かせないものになっていくのではないかと思います。このことは、自分の課題を探究すること、本気で真剣な学びをすること、リアルな課題を多くの調査方法などを使いながら情報収集し、それを様々な解決のための分析手法をより自覚しながら実現していくことなどでしょう。この分析の手法については、質的にも量的にも確かに行えることが求められるでしょう。目的に応じたものとして行われることが大事なのだと思います。

更に言えば、それを他者に伝える、発表する。これは発表や表現だけではなくて、社会に参画する、行動することも考える。こんな子供たちの姿を繰り返していく探究のプロセスの充実こそが、実は、これまでの自分の資質・能力を繰り返し活用、発揮することになるということだと思います。この活用、発揮の連続こそが、資質・能力をより確かにしていく。別の見方をするならば、1 個 1 個の知識は単体ではなくて、活用、発揮することによってつながりながら、様々な情報や知識と結び付き、ネットワーク化されていく。このような子供たちの知識構造を作っていく。このことこそが、恐らく期待する資質・能力であり、「駆動する」「ドライブする」知識と捉えていってはどうかということです。

こういった方向を目指すためにも、一人一人の子供たちの、主体的・対話的で深い学びが求められています。が、そこには、より一層の教師の指導力も求められるかもしれません。授業において、あるいはカリキュラムにおいて実現する際のキーワードを紹介するならば、「探究」。さらには、そこに「協働」を位置付ける。

もう一つは「体験」といったもの、身体の学びをいかに「言語」といった記号と結びつけるか。そして、カリキュラム上で言うならば、「横断」したり「統合」したりすること。更に言えば、子供たちはそれを「活用」し、「発揮」といった、高度化が求められるのではないか。

このことは、新しい社会に対応する受動的な営みのような感じがしますが、もう一方でそれは、未来社会を創造する主体としての自覚を育てる能動的な営みなのだと思います。そんな学校としての社会資本としての価値を高めていくことが求められ、そんな社会に向けての教育を実現することが大切ではないかと考えているところです。

渡邊：田村教授も、大事なお話を短い時間の中でお話くださり、ありがとうございました。それでは、『次世代の教育を展望する』というディスカッションのテーマの観点から、今日のシンポジウムを簡単に振り返ってまいりたいと思います。

まず、小川教授の記念講演では、人口減少、少子高齢化が進展する中で、初等中等教育の制度を支えている最も重要な主体の1つとも言える、地方の教育行政が変化している、また、これからも変化し続けるということをお示しいただいたと思います。

プロジェクト研究報告の最初のお2人の御報告は、学力に影響する要因は何かを探究するという点で、共通していたのではないかと考えます。山森総括研究官の御報告は、クラスサイズや指導法に着目して、どのようなクラスで授業が充実するのかということを探究したものであり、露口教授の御報告は、地方教育行政におけるリーダーシップの在り方やリーダーシップの総量が、クラスで行われていることにどのように影響を与え、それが学力向上にどうつながるかということを明らかにしようとするものでした。

ここにお集まりの方々には申し上げるまでもないことだとは思いますが、直近の学習指導要領の改訂でも、何ができるようになるかということを重視し、各学校段階、及び全ての教科等について共通する、育成を目指す資質・能力を3つの柱として明確にしたように、学びの成果、いわゆるアウトカムへの行政の関心も高まっていると思います。

また、この点に関連して申し上げれば、漆理事長がお話くださった非認知能力、あるいは社会情動的スキルとも言われたりする、認知能力以外の能力への注目も、今後ますます高まっていくと思われますし、実は、猿田部長のお話の中にあったように、認知能力として捉えられている内容も変化をしています。

次に、プロジェクト研究報告における白水教授の御報告からは、よりよく学ぶためにはテクノロジーの活用も含め、学習環境をどうデザインすればよいのかという点について、示唆を頂きました。もちろん、これまでも教育におけるテクノロジーの活用は常に課題とされてきましたが、情報技術の進展は、皆さまお感じになっているように、一層その速度を加速させています。

今年4月に中央教育審議会に対して行われた新たな諮問においても、人工知能、ビッグデータ、Internet of things、ロボティクスといった先端技術が高度化して、あらゆる産業

や社会生活に取り入れられ、社会の在り方そのものが現在とは劇的に変わるということが示されています。先ほど、試験対策も、我々が中高生のころとはかなり違っているという話を漆理事長にお話しいただきましたけれども、そういったこと1つ1つが積み重なって大きく変わっていく、Society 5.0時代の到来に向けて、その時代における教育、学校、教師の在り方の検討が、中央教育審議会に諮問されています。これからの10年は、まさにそういった先端技術と教育が協調したり、葛藤したりしながら展開していく時代になると思われます。

そのような中で子供たちがどのように学んでいくのかについては、田村教授のお話から示唆を頂いたと思います。探究のプロセスを充実させることで知識がつながり、活用され、確かなものとして身についていく。漆理事長のお話の中でも幾つかの事例を出していただきましたけれども、そういった学びを経験させ、大人になったときに、仕事でも日常生活でも、探究のプロセスを回せる大人に育てていくということが、Society5.0時代の教育にとっての鍵となるかもしれません。

最後に、あまり前向きな話ではないのですが、財政面での制約が一層強くなることも避けて通れない時代だと思います。そのときに、山森総括研究官がお話しされたように、実験研究や統計分析といった因果関係をより客観的に示せる研究を行うことで、教育関係者だけではなく財政担当者など、より広い範囲のステークホルダーとの対話を促進することも、より一層求められることになるでしょう。

以上、司会の独断で整理させていただきましたので、それは違うよとか、もっとこちらが大事だよとか、そういうこともあるかもしれません。また、最初の所長の挨拶でも紹介されましたように、今日の御報告以外にも、当研究所では様々な研究や事業に取り組んでおります。更には、猿田部長からお話しいただいた研究方法や体制といった面では、学問的科学的に取り組むための環境を、どう維持し整えるかという課題もございます。

それらの点も含めまして、最後にパネリストの皆さまから、今後10年程度を見通したときに、国立教育政策研究所がどのような研究や事業を行うことを期待されるか、また、そのためにどのような体制を整えることが望ましいかなどについて、御意見を頂戴したいと思います。小川教授から御発言いただき、順番に進めていただいて、最後は猿田部長にお願いします。大変恐縮ですが、お1人5分ということでよろしくお願いいたします。



小川：1人5分以内ということなので、あまり言えないのですが。この国立教育政策研究所の評議員ないしは評議員会の会長を10年ほど務めさせていただいておりますので、評議員会の場で、国研に対する期待を込めて様々な研究体制の在り方についての意見を伺っています。その中で、特に印象に残ったこと、また、これは国研でしかできない研究なのだろうなということで、特に幾つか言わせていただきたいと思います。

1つは、これはこの10年ぐらいで本当に多くの評議員の方が評議員会の場で発言されたことの1つなのですが、研究として、パネル調査を国として責任をもって、それだけのお金と経費をかけて、中長期のスパンでもってパネル調査できる機関は、やはり教育分野では国研しかないではないかということです。パネル調査を、是非、国研の重要な柱に位置付けてほしいということは、多くの評議員の方が意見として出されました。

きょうのプロジェクト研究等含めても、学力形成にどういう手立て、環境を整備するかは、その観点とすると、一人一人の子供の学習プロセスに焦点を当てながら、子供一人一人の学力を育成していくために、どういう授業や指導や環境を整備するかという、そういう学習プロセスのところに焦点が当てられるようになっていきますし、一人一人の学習プロセスを、そういうデータを踏まえながら学力形成の様々な環境を整備する、授業の手立てを整備するといった場合に、集団ベースとした平均値でもってデータ分析すると、政策に適用できる可能性はかなり限定される。そういう点では、やはり一人一人の児童生徒を中長期のスパンでもって継続的に追跡し把握するというパネル調査の方が、今の一人一人の学習プロセスをベースとした調査研究には、合致するようなことになるのかと思っています。

2つ目は、様々な社会的なニーズに基づいて、国研がそれに対応しようとする、その分、新規のお金も必要だし、無限にお金を投下して、そうした研究領域とかテーマを新たにセッティングできるわけではないので、是非、外部の大学や研究機関や自治体との連携を今以上に図っていく体制を作る必要があるのではないかと。少なくとも、国の政策立案に関わるデータを、国研だけで収集して分析するというのは、ほぼ不可能、カバーできないので、是非、大学や研究機関や、最近では自治体自体もそういう作業をやり始めていますので、自治体も含めたいろいろなデータを視野に入れれば、かなり膨大なデータがありますので、国研がイニシアチブを取って、大学や研究機関や自治体の様々なデータをフォローしながら、国の政策立案に資するようなデータを国研がマッチングしながら、より有効な調査研究ができるようなコーディネートも国研は求められているのかなと思っています。

ます。ほかにも幾つかあったのですけれども、時間 5 分過ぎてしまったので、次に回します。

漆：私も小川先生と重なる部分があるのですけれども。3 つの場を結び付けることを強くしていただきたいなと思っております。3 つの場っていうのは、今お話があったような教育政策をつくる場、そして学校現場、研究の場、この 3 つだと思うのですね。

私は、内閣官房の教育再生実行会議の委員をやっております。その他にも教育関連の有識者会議でしばしば感じることがあります。教育はすべての人が経験しているので、すべての人が個別の体験を語れます。会議の中での発言に「うちの孫が」「私が子供の頃は」って。これ、N イコール 1 ですよ。私ですと、35 年間 200 人ずつ卒業生を出してきたとして、N=7,000。しかし、結局これも定量的ではないという、主観的、定性的であるという点においては、価値は同じになってしまいます。それで、こうした教育提言の場に研究者の知見が活かされてくると、もっと有効な議論ができるのではないかなと思います。もうとっくに研究の結果分かっていることを、ここで議論しなくてもいいのではないかなというところを感じることがございます。

今日は、研究者の先生も多く来ていらっしゃるのですけれども、何かもう少しこう、国研でやっているようなプロジェクト研究、いいものがたくさんあるので、それを私が御報告したように「遠藤先生のこういう研究ありました」と、もう少しアピールすれば、教育現場や政策提言の場に届くのではと感じております。

そして、現場のことを申し上げますと、私も短い期間、研究の場に身を置き、そこで大きいことに気付いたのは、学校現場のデータ、ほとんど捨てているということです。学校現場にはいろいろなデータがあります。模試のデータもあれば、いろいろなアンケートの結果もあります。しかし、個人面談でフィードバックしたあとは、個人情報観点から卒業したらほとんど捨てているのです。しかし、これをもし蓄積し、さらに、卒業生の懐古的調査まで含めて全部つなげたら、様々なことを今の子供たちにフィードバックしてあげられるなっていうことに、気付きました。

それで、校内で誰か分析できる人いないって聞くと、いないのです。なので、研究者に学校が研究のフィールドを提供し、その研究の知見を学校現場へフィードバックしてもらうというようなことを、国研がマッチングしていただけたら有り難いと感じます。

そして、実際に自分が勉強してみても思ったのですが、私、文系なので、統計をするにもそもそもルートって何だか忘れていたのです。そこから始めて、いろいろな先行研究を見ますと、もう難しくて読めないのです。国研のプロジェクトの冊子を見ても、やはり難しくて読めないのです。なので、今日の先生方の発表のように分かりやすく、現場の一教員でも読んだら何を書いてあるか理解でき、それを現場に生かせる、そうしたアウトプットの仕方をもう少し工夫していただけると、有り難いと思います。きょうの先生方のプロジェクトの発表を聞いていて、ここまで学校の先生と研究の現場が結び付くような研究

がもう既に進んでいるなっているということも分かりまして、非常に心強くも思っております。それを是非、各学校にもっと伝えていただけたらお互いに提供し合えるものが増えていくと思います。大変期待しております。

田村：今の漆先生のお話の中にあつたように、今日の報告を聞いていたら、とても現場の知見、事実を生かしているし、最新の知見の研究をされていてすごいなとつくづく思ったのです。先ほどの猿田先生のお話のように、長い歴史の中で国立教育政策研究所としては、多くの成果や実績があつて、それが日本の教育を支えてきたと思います。その意味では、文部科学省との連携協働体制は近年滑らかになって、国の教育政策に反映されてきているのだと思います。

そのことを前提とした上で、あえて申し上げるとすれば、「ナショナルカリキュラムセンター」としての機能アップといったことに期待を申し上げたいと思います。つまり、日本の教育課程をいかにクリエイトしていくか、ここの知見やそのためのスタッフ、その機能をいかに高めるかということについては、さらに頑張っていく必要があるのではないかと思います。

日本の教育あるいは日本の教育課程のストロングポイント、よさ、強み、もう一度明確にする必要があるのではないかと。それは教育課程かもしれないし、学習指導かもしれないし、あるいは教員研修かもしれないし、学校と地域などかもしれません。きょうの発表のように、実践をベースとしたよりホリスティックな、もう少し俯瞰しつつ関連付け、関係性を見つめるような分析をするということが必要だと考えます。さらには、これまで当たり前と思っていた、あるいは学校現場では普通に肌感覚でやってきたことを、サイエンスやテクノロジー、科学といったものの裏付けで明確にすることだと考えます。そのことが、自分たちがやってきたことを明確に自覚し、共有できる状況に持ち込むツールになるのだと思います。

カリキュラムあるいはこれまでの指導方法をリデザインしていかなければいけない。リデザインするためには、資質・能力をもう少しブレイクダウンしていく。例えば、非認知能力みたいなものももう少し細かな粒の言語化された知識ベースに落とし込むことによって、「ここで学んだものがここで発揮される」というところまで整理されれば、指導は改善される。教育課程上でも「どの教科の学びがどこに生きる」といった、もう少し粒レベルまで整理することで、全体がかなり関連的に議論できるのではないかなと思っています。

全体として、横断的に、あるいは総括的に見ていくようなセクション、スタッフを、ナショナルカリキュラムセンターとしての機能アップを図るという意味で進めていってはどうかと思います。より専門分野に特化された、深掘りした研究をするとともに、それを横断することの学際的な研究のスペシャリストを育てていくことが大事ではないかなと感じました。

最後に、国立教育政策研究所と学校で日々授業を支えている先生方との距離が縮まるような、そんな場になっていくことも期待を申し上げたいと思います。

渡邊：ありがとうございます。田村先生が時間を少し節約してくださったということもあり、ここで進行を変えさせてください。小川先生が「もう少し言いたかった」とおっしゃったことを聞いてみたいという気持ちをおそらくフロアの方々とも共有していると思うので、小川先生、先ほど言い残されたことをお話しいただけますか。

小川：一言で言えば、自治体が、今、実証的な検証作業をやり始めています。私自身も実際、幾つかの自治体の点検評価の委員として、いろいろ政策評価をやっていますし、教育振興基本計画の立案にも関わるような会議にも入って自治体の政策立案や点検評価の仕事をさせていただいていますが多くの自治体は、いろいろなデータを抱え込んで持っているのですが、そのデータをどういうふうに活用して分析すると、自分たちがやってきた政策の効果的な検証ができて、次の手立てを見つけ出し得るかという、そういうノウハウを持っている教育委員会の職員の方は、本当に少ないし、皆無である自治体も多いです。

昔は、例えば、政策研究大学院が教育行政職育成プログラムというような地方公務員を受け入れる短期の教育コースを開設していましたが、自治体からの職員派遣が少なくなって政策研究大学院はそのプログラムを廃止してしまい、今では公的機関でそういう政策立案や検証作業を行える教育行政職員を計画的に育成するところはありません。今は、教育委員会の一人一人の職員の努力でもって何とか細々と試みているというのが現状です。データ等の分析と活用を効果的にできる教育委員会の職員を育成するために例えば国研あたりでワークショップとかですね、何かそういうことできちっとやっていただくと、自治体にはとても励みにもなりますし、また、自治体がそういう作業を蓄積してくると、国としても国研としても、そういうデータを国レベルの施策に活用できる可能性も広がっていくと思います。

実際そういう声もありますので。国研にまた新しい仕事をもち込むというと、それだけのスタッフや部門強化が必要だと思いますけれども、是非、その点も含めて検討を頂ければとお願いいたします。

渡邊：ありがとうございました。それでは、所員の立場から、猿田部長、お願いいたします。

猿田：私も定年まで残り1年とわずかとなり、研究所や研究の在り方を考える際に、研究所の研究員をどう育てるかというか、その能力をブラッシュアップしていくかということがやはり課題かなと思っております。既にでき上がった研究者を外から呼んでくると、それが一番手取り早い方法なのかもしれませんが、そうは言っても、研究所の研究にア

ジャストできるかどうかは、かなり著名な方を呼んでくると、やはり難しかったりするのですね。私や、これから数年のあいだに何人も、ずっと長年一緒に研究生活をしてきた同僚の方々が辞めていくのですが、その方々は早い人は20代、私も27歳で大学院から研究所に入所して、最初の10年間ぐらいはひょっとすると、自分のエフォートを一所懸命やっていますけれども、インプットの方が多くてアウトプットはあまりできなかったかなと思っています。ですから、10年間ぐらいは、まあ、研究の手習いあるいは在研などではかの研究所、特に外国の研究所に行ってそこで学ぶということをさせていただいたという、そういう経緯で今があります。

ということで、やはり研究をしっかりしていくためには、もちろん大学での、大学院等での勉学は必要なのですが、それをもとに更にそれを磨いていく場でもあったかなと、昔の研究所がそういう役割も果たしていたという時代があったかなというふうに思っております。まあ、そうは言ってもないものねだりをして仕方がないので、どういう組織にしていけばいいのか、残された時間で考えたいとは思っているのですが。

私が一番思っているのは、これまで蓄積してきたデータや資料をどのように活用するかということが、先ほどもお話が出ていましたけれども、そこがやはり大きいかなと思っています。と申しますのは、私が自分でやった研究は二次分析が主で、データを一次資料として公表し、そのあとのデータを分析するところが非常に面白かった。自分の研究として、しっかりそこらへんができたかなと思っています。子供たちの生データ、数値化されたデータではなくて、論述形式であれば、その子供の回答そのものはどの程度の書きぶりなのか、そこから何が見えてくるのかという、そこらへんをかなり分析しました。そのために、子供たちのデータをデジタル化してデータベースとして残しております。そういったものを今後どういうふうにして使っていくのか、20年前の子供たちの書きぶりが目の前に現れてくるわけです。そういったことも今後もできるということで、お宝が眠っているような感じもしております。ですから、それをどう分析していくか、どういった体制でそういったことをやっていけるのかということを考えていけばいいのかなと考えております。

また、先ほど田村先生からお話がありましたけれども、カリキュラムの総合的な研究をしていくといった場合、あるいは国際共同研究を更に実施していく場合には、やはり全所的に取り組むことも必要なかなと思っています。私が若いころにいろいろな研究に参加させていただいたように、若手を中心とした所員の勉強会をすとかですね、あるいは研究を更に進める方向性を決めるときに、若手が集まって議論をすとかですね、そういったことをしていくことによって、新たな研究課題がまた見つかってくる。あるいは、お互いにそれぞれの手法を学び合いながら、新たに自分の研究を磨いていくという、そういったこともできるのかなと思っています。

私は30歳でハンブルク大学に、IEAの分析センターに行かせていただき、そこでカリキュラム研究の基礎を、ポストレスウェイトという比較教育学の権威から学びました。ま

た、40歳になってメルボルンのオーストラリアの国立教育研究所に在研で行かせていただいたのですが、そこでもこれからの新しい学力観を学ばせていただきました。そういうふうに少し日本を離れてみると、また日本をどうすればいいのかということが見えてきます。そういった余裕ができれば欲しいなというような感じはしております。以上です。

渡邊：パネリストの皆さま、お一人お一人から貴重な御意見を頂戴しました。ありがとうございました。今頂いた多様な御意見をまとめる力には私にはございませんし、時間も限りがあります。ですので、所長以下所員一同が、評議員の先生方はじめ、当研究所を支えてくださっている皆さまとともに、今頂いた御意見を今後の国立教育政策研究所の在り方を考えるきっかけとして受け止めさせていただく、ということで御容赦いただければと思います。

それでは、これをもちましてパネルディスカッションを閉じさせていただきます。パネリストの皆さま、どうもありがとうございました。

パネリスト

猿田 祐嗣 国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究
部長（併）初等中等教育研究部長 資 料

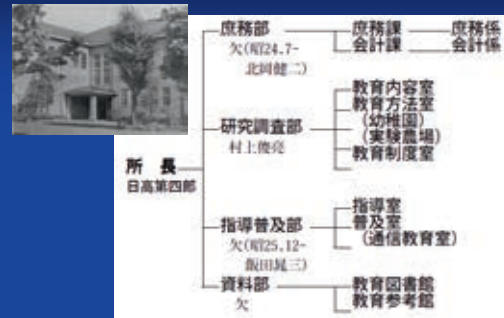
国研での研究のあり方を考える

—自らの研究活動を振り返って—

教育課程研究センター基礎研究部長
(併) 初等中等教育研究部長
猿田 祐嗣

1

国立教育研究所発足時の組織【昭和24(1949)年6月】



出典:『国立教育研究所50年のあゆみ』(1999)

2

40周年当時の組織 【昭和62(1987)年10月】



出典:『国立教育研究所50年のあゆみ』(1999)

3

50周年当時の組織 【平成11(1999)年4月】



出典:『国立教育研究所50年のあゆみ』(1999)

4

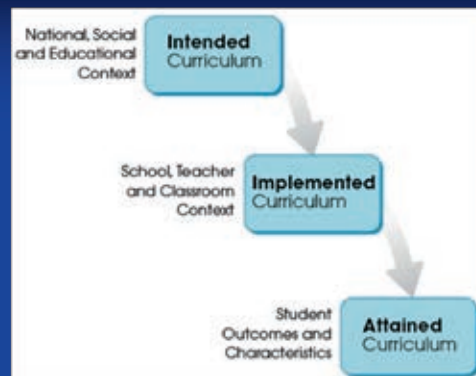
現在の組織【令和元(2019)年5月】



出典:国立教育政策研究所要覧(2019)

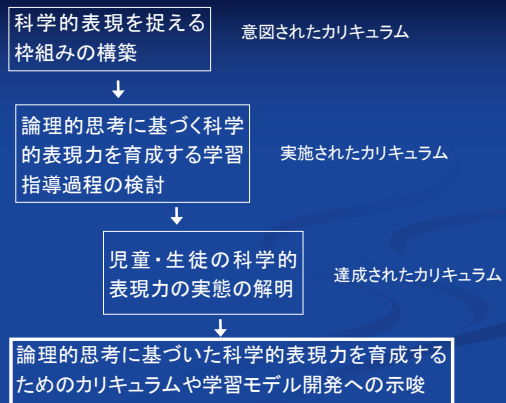
5

TIMSSにおけるカリキュラムモデル(Mullis et al. 2009)



6

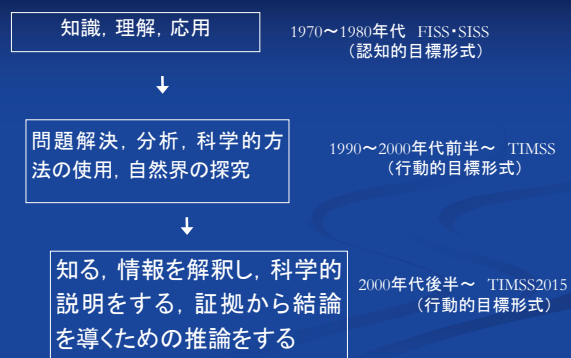
ライフワーク(自身の研究)とカリキュラムとの関連



7

7

TIMSSにおける認知的枠組みの変遷



8

8

閉会挨拶

佐藤 安紀 _____
(国立教育政策研究所次長)

○報告書作成に当たり，当日の発言内容に修正を加えているところがあります。

○所属団体，職名は令和元年11月8日現在のものです。

閉会挨拶

国立教育政策研究所次長

佐藤 安紀



国立教育政策研究所創立 70 周年記念シンポジウムに最後まで御参加を賜り，厚くお礼申し上げます。御講演，御登壇いただきました評議員をはじめ先生方には，本研究所を日頃よりお支えくださり，この場を借りて改めて御礼を申し上げます。

顧みますと，明治 5 年に学制を公布して近代教育制度を創始してから，間もなく 150 年を迎えようとしております。この間，我が国の教育は量的，質的にも著しい発展を遂げ，経済社会の発展の礎となってきました。幾多の教育課題にも直面し，その都度解決を図り，大きな制度改革も経験してまいりました。

本研究所は先達の御尽力によって，その時々々の教育政策の形成に資する研究や調査を着実に進めてまいりました。令和の新しい年を迎えた 70 周年に当たり，今後も皆さまの御助力を頂きながら，我が国の教育の発展のために本研究所は歩んでまいりたいと思います。本日は御参加いただきありがとうございました。これで記念シンポジウムを閉会とさせていただきます。

プログラム

○所属団体，職名は令和元年11月8日のものです。

国立教育政策研究所 創立70周年記念シンポジウム
～次世代の教育の創造と国立教育政策研究所の未来～

令和元年11月8日（金） 文部科学省 3階講堂

プログラム

- 13:00～ 受付開始
- 13:30～13:40 **開会挨拶** 中川健朗（国立教育政策研究所長）
- 13:40～13:50 **来賓祝辞** 萩生田光一（文部科学大臣）
- 13:50～14:50 **記念講演**
「自治体行政の環境変容と地方教育行政の課題」
小川正人（放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長）
- 14:50～15:00 休憩
- 15:00～16:10 **プロジェクト研究報告**
～「次世代の学校」「高度情報技術の進展に応じた教育革新」研究プロジェクトから～
進行 藤原文雄（国立教育政策研究所初等中等教育研究部 副部長・総括研究官）
①子供の学力と幸福度を高める教育長のリーダーシップ
（露口健司：愛媛大学大学院教授）
②児童生徒－教師比の縮小によって実現可能な新たな学習指導形態の開発とその効果の実証的検討
（山森光陽：国立教育政策研究所初等中等教育研究部総括研究官）
③高度情報技術を活用した教育革新の展望と検討課題
（白水 始：東京大学高大接続研究開発センター教授，国立教育政策研究所客員研究員）
- 16:10～16:20 休憩
- 16:20～17:25 **パネルディスカッション**
「次世代の教育の展望と国立教育政策研究所への期待」
司会 渡邊恵子（国立教育政策研究所教育政策・評価研究部長（併）幼児教育研究センター長）
パネリスト 漆紫穂子（品川女子学院理事長，国立教育政策研究所評議員）
小川正人（放送大学教授，国立教育政策研究所評議員会会長）
田村 学（國學院大學人間開発学部初等教育学科教授）
猿田祐嗣（国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究部長（併）
初等中等教育研究部長）
- 17:25～17:30 **閉会挨拶** 佐藤安紀（国立教育政策研究所次長）

登壇者略歴

○所属団体，職名は令和元年１１月８日現在のものです。

登壇者略歴

記念講演

○小川正人（おがわ・まさひと） 放送大学教授・国立教育政策研究所評議員会会長

東京大学大学院教育学研究科博士課程単位取得退学。専門は教育行政学。東京大学名誉教授。文部科学省・第6期～9期中央教育審議会副会長・初等中等教育分科会長、学校における働き方改革特別部会長、第10期中教審臨時委員などを務める。著書に「日本社会の変動と教育政策」（単著 左右社 2019年）、「教育行政と学校経営」（共編著 放送大学教育振興会 2016年）などがある。

プロジェクト研究報告

○露口健司（つゆぐち・けんじ） 愛媛大学大学院教授

九州大学大学院人間環境学府後期博士課程修了（博士（教育学））。専門は学校改善論，リーダーシップ論，ソーシャル・キャピタル論。愛媛大学教職大学院・専攻長，日本学校改善学会・会長，九州教育経営学会・会長を務める。教職員支援機構・客員研究フェローを兼務。著書に，「ソーシャル・キャピタルで解く現代の教育問題」（ジダイ社），「ソーシャル・キャピタルと教育」（ミネルヴァ書房），「つながりを深め子どもの成長を促す教育学」（ミネルヴァ書房），「学力向上と信頼構築」（ぎょうせい），「学校組織の信頼」（大学教育出版）などがある。

○山森光陽（やまもり・こうよう） 国立教育政策研究所初等中等教育研究部総括研究官

早稲田大学大学院博士課程中退。博士（教育学）。国立教育政策研究所研究員，主任研究官を経て現職。専門は教育心理学。特に，クラスサイズが児童生徒に与える影響について，大規模パネルデータを用いる調査研究と，実際のクラスを操作する実験研究の両面から検討している。日本教育心理学会に所属しているほか，日本教育工学会編集委員，東京都教育委員会学力向上施策検討委員会委員，港区立小中一貫教育校お台場学園学校運営協議会副会長。主要論文として「学級規模の大小による児童の過去の学力と後続の学力との関係の違い」（教育心理学研究，第64巻），主要著書に「教育の効果」（監訳）（図書文化）がある。

○白水始（しろうず・はじめ） 東京大学高大接続研究開発センター教授

国立教育政策研究所客員研究員

2000年から中京大学，2012年から国立教育政策研究所に勤務し，2016年度より東京大学に異動。協調学習に基づく授業づくりを全国の先生方と共に行う東京大学CoREFのユニット・リーダーを務める。2019年から文部科学省「新時代の学びにおける先端技術導入実証研究事業（学校における先端技術の活用に関する実証飛香）」事業推進委員会委員，2016年中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会情報WG委員を務める。今後の教育のための授業法，評価，ICT活用，教師支援を一体的に進める。

パネルディスカッション

○漆紫穂子（うるし・しほこ） 品川女子学院理事長・国立教育政策研究所評議員

創立 1925 年の中高一貫校・品川女子学院 6 代目校長を経て、2018 年より現職。早稲田大学大学院スポーツ科学研究科修了。教育再生実行会議委員、国立教育政策研究所評議員等。同校は 1989 年からの学校改革により 7 年間で入学希望者数が 30 倍に。「28 プロジェクト」を教育の柱に社会と子どもを繋ぐ学校作りを実践している。近著「働き女子が輝くために 28 歳までに身につけたいこと」（かんき出版）がある。

○田村学（たむら・まなぶ） 國學院大學人間開発学部初等教育学科教授

新潟県公立学校教諭、上越教育大学附属小学校教諭、柏崎市教育委員会指導主事、国立教育政策研究所教育課程研究センター教育課程調査官、文部科学省初等中等教育局教育課程課教科調査官、文部科学省初等中等教育局視学官、平成 29 年より現職。日本生活科・総合的学習教育学会常任理事。主な著書に、「思考ツールの授業」（小学館）、「授業を磨く」（東洋館）、「生活・総合アクティブ・ラーニング」（東洋館）、「カリキュラム・マネジメント入門」（東洋館）、「深い学び」（東洋館出版）、「深い学びを実現するカリキュラム・マネジメント」（文溪堂）などがある。

○猿田祐嗣（さるた・ゆうじ） 国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究部長
（併）初等中等教育研究部長

広島大学大学院教育学研究科博士課程後期中途退学。博士（教育学）。昭和 60 年 4 月国立教育研究所科学教育研究センター研究員として入所以来、主任研究官、物理教育研究室長、平成 13 年 1 月国立教育政策研究所教育課程研究センター基礎研究部総括研究官、総合研究官・基礎研究部副部長。平成 25 年 4 月國學院大學人間開発学部教授・初等教育学科代表。平成 29 年 4 月より現職。長年にわたって PISA 及び TIMSS に携わる。専門は科学教育。主な著書に、「TIMSS2011 理科教育の国際比較」（国立教育政策研究所編、明石書店、2013 年）、「論理的思考に基づいた科学的表現力に関する研究」（東洋館出版社、2012 年）などがある。

令和元年度教育研究公開シンポジウム

国立教育政策研究所創立 70 周年記念シンポジウム
～ 次世代の教育の創造と国立教育政策研究所の未来 ～

令和 2 年 3 月

国立教育政策研究所

〒100-8951 東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 2 号

TEL: 03-6733-6833 (代)



この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。