

2011年度～2013年度 科学研究費基盤研究(c) 研究課題番号：23531069
研究課題名「学校管理職養成の「費用対効果」研究—韓国校長資格研修をてがかりに—」
(研究代表者 九州大学大学院教授 元兼正浩)

科学研究費研究成果中間報告書

—教育行政の費用効果分析の可能性及び「校長の専門職基準」の再検討—

序	元兼 正浩 (1)
第Ⅰ部 「校長の専門職基準(2009年版一部修正)」の到達点の検討	
第1章 「校長の専門職基準(2009年版一部修正)」の批判的検討	
第1節 校長の専門職基準1 「学校の共有ビジョンの形成と具現化」の批判的検討	日高 和美 (5)
第2節 校長の専門職基準2 「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」の批判的検討	楊 川 (7)
第3節 校長の専門職基準3 「教職員の職能開発を支える協力体制と風土づくり」の批判的検討	門 悟 (10)
第4節 校長の専門職基準4 「諸資源の効果的な活用と危機管理」の批判的検討	金子 研太 (13)
第5節 校長の専門職基準5 「家庭・地域社会との協働・連携」の批判的検討	梶原 健二 (15)
第6節 校長の専門職基準6 「倫理規範とリーダーシップ」の批判的検討	畑中 大路 (17)
第7節 校長の専門職基準7 「学校をとりまく社会的・文化的要因の理解」の批判的検討	波多江俊介 (20)
第2章 ケースメソッド事例	(23)
附録 基準の検討ポイント	(37)
第Ⅱ部 教育行政における費用効果分析の可能性—試論的考察—	
第1章 費用効果分析の可能性を探る	元兼 正浩 (71)
第2章 教育委員会施策の広報効果に関する費用効果分析 —「エデュケーションかすが」を事例として—《費用効果分析事例①》	金子 研太 (74)
第3章 学校給食運営方式に伴う費用効果分析への試み —先行研究より分析枠組みの探索—《費用効果分析事例②》	梁 鎬錫 (81)
第4章 費用効果の視点からみる学校司書配置 —分析方法の検討—《費用便益分析事例》	畑中 大路 (87)
第5章 費用効用分析(Cost Utility Analysis)を用いた社会教育(アウトリーチ) 事業評価の可能性《費用効用分析事例①》	梶原 健二 (93)
第6章 不登校対策支援施策の検討—費用効用分析の視点から—《費用効用分析事例②》	波多江俊介 (99)
第Ⅲ部 韓国校長資格研修の現状(2012年度)	
A調査：教育科学技術部教員政策課面談内容	(106)
B調査：聖水中学校教頭面談内容	(115)
C調査：建大附属中学校校長面談内容	(123)
D調査：ソウル教育大学教育研修院長面談内容	(129)
E調査：ソウル市教育庁企画調整室長面談内容	(135)

九州大学大学院 人間環境学研究院 (教育学部門)

教育法制論研究室

2013年5月

日本教育経営学会が「校長の専門職基準」を2009年に策定しており（原案は第Ⅰ期実践推進委員会が作成）、第Ⅱ期実践推進委員会が中心になってその普及や活用促進に力を入れ、2012年に基準の一部改正とその解説書を作成している（日本教育経営学会ウェブサイトを参照されたい）。

この間かなりのエネルギーを費やして関係者がこの基準作成にあたってきたが、最前線である学校や教育委員会、教育センター、そして校長会など関係団体への浸透は今もなお積み残された課題である。

また、校長の専門職基準であるからにはすべての主語を「校長は～」に統一すべきではないか、副校長の、教頭の、主幹教諭の、…と各職位に応じた専門職基準を今後策定していくつもりなのか、そうした新しい職の配置状況は自治体によって大きく異なるので地域性をもっと考慮すべきではないか、高等学校と義務教育諸学校では状況が異なるので校種や国公立の別も検討すべきだ、各基準の下位項目の設定の仕方に脈絡がない等々、多くの意見も頂戴してきた。

「校長の専門職基準」をより活用可能なものに練り上げるため、まずは現時点での課題を確認しておく。そこで、この基準7項目及びその解説書については、現職・退職教員をも含む関係院生で数回あつまって協議した。その検討結果について執筆分担者が整理して作成したものが以下である。したがって、これは執筆者の個人的な見解ではないし、またあくまで今後の議論のたたき台を作成するために九州大学関係者（第Ⅲ期実践推進委員会幹事会）で作成したものにすぎない。今後、第Ⅲ期の実践推進委員会では7基準33項目という枠組み（フレーム）自体の根本的見直しや「教育活動の組織化をリードする」という校長職の性格付けの問題、さらには「校長」の「専門職基準」を「スクールリーダー」の「プロフェッショナル・スタンダード」としてリニューアル可能かどうかなどの見直しを検討する予定である。

他方、並行して進めるべきは批判もあるが普及や活用という視点であり、後半のケースメソッド事例はスクールリーダー研修等で活用してもらいやすいA4用紙・1枚紙スタイルの事例集を作成してみた。いずれも日本教育経営学会大会（実践研究フォーラム）などの場において多くのご意見を賜りたいと願っている。

（元兼 正浩）

校長の専門職基準 1 「学校の共有ビジョンの形成と具現化」の批判的検討

日高 和美(九州共立大学)

1. 検討内容

基準 1 「学校の共有ビジョンの形成と具現化」について、(1)用語、(2)共有ビジョン形成にむけての段階的表現、(3)教職員の位置づけ、(4)校種による違いの観点から検討した。

(1) 用語

①ビジョン

基準 1 のキーワードは「ビジョン」であるが、本文、解説文において定義がなされていないためわかりにくい。「ビジョン」、「共有ビジョン」についてそれぞれ解説の中で定義すべきである。

②学校関係者

ビジョン形成を行う際の関係者として学校の教職員等は示されているが、教育委員会との関係性が見えない。教育委員会との関係はビジョンを形成する際の前提と捉えているのであれば、解説文において触れておく必要がある。

③カリキュラム

小項目 4 においては、共有ビジョン実現のための方策として「カリキュラム」を例として挙げ、用語の説明がなされているが、ここでなされている説明と基準 2 で扱うカリキュラムと整合しているとは言えない。基準 2 との整合性を確保するために、基準 1 での用語の説明は削除、もしくは基準 2 と整合した定義にする必要がある。

④具現化

基準のタイトルは「具現化」であるが、小項目 4 では、「共有ビジョンの実現」となっている。具現化することとはどういうことかという言葉の定義や説明がなされていないため、小項目 4 の「実現」はどのような段階なのかがわかりにくい。解説で定義を行った上で、小項目 4 を「共有ビジョンの具現化」にし、タイトルとの整合性を高めた方がいいのではないかという意見も出された。

(2) 共有ビジョン形成に向けての段階的表現

基準 1 は、小項目が時系列的に順序立てられている。これを活かし、共有ビジョンの形成と具現化が段階的に進むよう表現を整理するとよりわかりやすくなるとの意見が出された。例えば、小項目 2 では「共有ビジョン」という文言は入れずに、校長としての教育理念や見識に基づいて構想を練る「学校のビジョンの形成」と表現し、小項目 3 で「学校ビジョンの共有化」、小項目 4 で共有ビジョンの実現とするなどである。

この他、形成した学校のビジョンを関係者に発信し、共有化をはかるプロセスを入れる必要性が指摘された。

(3) 教職員の位置づけ

ビジョン形成にあたり、関係者の実態把握は必須であり非常に重要な事項であるが、解説文

においては教職員については触れられていない。他方で、教職員の資質・能力や職務遂行能力等は非常に重要なファクターであるが、それにより学校の果たす役割は変わらないという側面もある。基準1においてこの点をどのように考えるか検討が必要である。

(4) 校種による違い

①地域

学校種により関係する「地域」の概念が異なる。特に高等学校の場合、通学区域が広いためどこまでの範囲を「地域」として捉えればいいのか定義が難しい。解説の中での説明が必要である。

②同窓会など学校関係組織の位置づけ

高等学校においては、本文に書かれている「学校の教職員、児童生徒、保護者、地域住民」の他、同窓会も部活動・資金源・奨学金等に関係しており非常に重要な関係者である。その他、各学校ごと様々な関係者組織が存在しており、ビジョン形成の際それらとの関係をどのように考え表記すべきか検討する必要がある。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員・オブザーバー(校長経験者)からのコメント概要は以下の通りである。

(1) そもそもビジョンがなぜ必要なのかについては議論されずに来た。また、ビジョンの定義もなされてこなかった。端的なキーワードにすべきなのかという、ビジョンの内実も問われぬままである。かつてはストラテジー(戦略)やミッション(使命)といった用語も検討されていたが、それらの用語の整理も十分に行われては来なかった。今一度、整理を行う必要がある。その際、教育現場との用語感覚の落差が生じないようにする必要がある。普及しやすい言葉をチョイスするのか、普及するように学会として努める必要があるのかの学会としてのコンセンサスが必要である。

(2) ビジョンに関して、「共有」という言葉をあえて入れた意図は、校長の独りよがりな指針提示にならないようにするためである。一方で、「共有」とあることから、共有の難しさと同時に、なぜ「共有」をしなければいけないのかについても解説等で説明を尽くさなければいけなくなる。つまり、議論が複雑になる恐れがある。

データや学校事象を検討した上で出てくる校長の学校経営に関する発端の思いの部分を「ビジョン」と捉えるはずが、「共有」という言葉が付きまとうことで、主体としての校長の存在が基準からどんどんフェードアウトしていってしまう。今後の検討課題である。

(3) 「経営戦略・ビジョン・ミッション・成果(アウトカム)・説明責任・経営資源・組織(共有目標・コミュニケーション・協働意欲)」といったキーワードの乱立状態を一旦整理する必要がある。

校長の専門職基準 2「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」の批判的検討

楊 川(九州大学/学術協力研究員)

1. 検討内容

基準 2「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」について、(1)用語、(2)校長の役割、(3)基準間関係、(4)校種による違い、の観点から検討した。

(1)用語

①カリキュラム

基準 2 で最も議論されたのはカリキュラムの捉え方の問題である。例えば、解説書では「カリキュラム」、「教育課程」、「教育観」という用語が使われている。しかし、その定義や区別などは明確に示されないままである。学校現場への発信という意味においても、それぞれの用語の概念規定が必要である。

②「生徒指導等」の「等」

「学校にとって適切な教科指導及び生徒指導等を実現するためのカリキュラム開発を提唱・促進」という記載について、「等」は曖昧な表現であり、ここでは適切な表現ではないという指摘があった。「教科指導」、「生徒指導」以外にも、「道徳」のような重要な指導領域は存在し、「等」を具体的に説明する必要がある。

③協力体制

タイトルにもあったように、基準 2 は教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくりを中心とするものである。「教職員が協力して」、「教職員が一体となって学校の共有ビジョンをカリキュラムを通じて実現させる」といった表現があったものの、その協力体制の有り様については明確にされていないように思える。リーダー層の役割や、「新たな職」の説明などを含めて、「協力体制」の有り様を明確に説明する必要がある。

④「学校環境」から「学習環境」へ

小項目 3 のタイトル「児童生徒の学習意欲を高める学校環境」について、「学校環境」を「学習環境」に修正した方がよいのではないかという意見が出された。「児童生徒の学習意欲を高める」環境は、「敷地内（校舎内）環境」、「教室環境」（学校環境）より学べる場づくり（学習環境）のイメージが強いからである。

また、学習環境に対して、解説書にある「安心」、「安全」という言葉の使い分けも整理する必要があるという意見があった。

(2)校長の役割

小項目 2「共有ビジョンを具現化するカリキュラム開発」に関して、「学校の共有ビジョンの実現のために、児童生徒の実態と学習指導要領に基づいたカリキュラムを開発し教職員をリードする」とされているがカリキュラム開発の主体は校長なのかという指摘があった。校長にはカリキュラム開発の能力が求められているとはいえ、開発自体を全て担当するとは想定しがた

い。すなわち、カリキュラム開発において、校長の役割を明確化する必要があり、その説明は解説書に書き込むべきである。

(3) 基準間関係

① 基準 1 と基準 2 の書き方

基準 1 の書き方は時系列であり、小項目 1 から 5 まで PDCA サイクルの流れで記述されている。一方、基準 2 の書き方は校長に求められている能力の羅列であり、要素の記述になっている。各基準の書き方を統一すべきかについて、検討する必要がある。

② 基準 2 と基準 3 の内容調整

基準 2 はカリキュラム開発を主題とし、児童生徒に向かっているものと考えられるが、小項目 4「教職員の意欲向上に基づく教育実践の推進」と小項目 5「教員が能力向上に取り組める風土醸成」は教職員の職能開発を意味しており、このため基準 3「教職員の職能開発を支える協力的体制と風土づくり」に入れるべきではないかという意見が出された。

③ 基準 4 への移動

基準 2 が求める校長の行動として、「施設設備の定期的な点検だけでなく、非常事態に対応した防災訓練を学内外の関係者とともに協力して行っている」という記載があるが、これを基準 4「諸資源の効果的な活用と危機管理」へ移動するのはどうかとの提案がなされた。

(4) 校種による違い

基準 2 の「教科指導及び生徒指導」という記載に関して、高校の場合、教科指導、生徒指導は両輪であり、一緒にするのが難しいという意見があった。また、「カリキュラム開発」の主体についても、高校と義務制の学校とは異なっていると指摘された。いずれも校長に求められる資質・能力は学校種によって異なるという意見であり、解説書には校種ごとの違いを含みこむような書き方が求められているといえる。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員・オブザーバー(校長経験者)からのコメント概要は以下の通りである。

(1) 基準 1 の「カリキュラム」と基準 2 の「カリキュラム」との関連性について

・基準 1 で示されたカリキュラムの概念と基準 2 のカリキュラムの概念について切り離して考えるか、同じものとして考えるか。

(2) カリキュラムの家庭・地域社会への発信について

・カリキュラムを家庭・地域社会へ積極的にアピールするという視点も重要であり、また、家庭・地域社会から協力を得られるという意味でも、その視点を基準 2 に書き入れるのはどうか。

(3) 校長の役割について

- ・各基準について、校長がしなければならない内容と校長と関係者でやっていくべき内容を線引きしにくい。基準 2 のカリキュラム開発も校長の単独の仕事ではなく、教頭、教務主任、研究主任等と一緒にやるものである。
- ・どこまで校長がやらなければならないのか、全部やらないといけないのかについて、明確にする必要がある。
- ・「〇〇をリードする」という表現が使われている。しかし、校長が全部できるわけではないため、その表現自体は伝わりにくい。
- ・リードという言葉も解釈によって違うため、この表現は慎重に使うべきである。
- ・校長の職務は学校教育法では「校務を司る」となっている。基準を見て、校長が全てをしようとは思わない。校務分掌があるので、それがどのようにやっていくか、組織として機能しているのか、進捗状況を見てチェックするのが仕事であると考えている。
- ・カリキュラム評価についての内容も重要であるが、あまり書かれていない。
- ・カリキュラムに関して、スタートする時の校長の役割と最後の校長の役割をきちんと書かないといけない。

(4) カリキュラムの定義について

- ・カリキュラムは教育指導計画であり、評価・改善まで入る。教育課程というの意味が違う。

校長の専門職基準3「教職員の職能開発を支える協力体制と風土づくり」の 批判的検討

門 悟（九州大学大学院生）

1 検討内容

基準3「教職員の職能開発を支える協力体制と風土づくり」について、基準のタイトル、小項目のタイトル、前文の3点を中心に検討した。

(1) 基準3のタイトルと用語

まず、基準3のタイトル「教職員の職能開発を支える協力体制と風土づくり」の「職能開発」という用語については、一般的な「人材育成」や職能「成長」ではなく、職能「開発」としてとらえる。「育成」や「成長」は、学校現場でもよく使われるが、教職員の資質能力が経験年数に応じて連続的に向上していくという意味合いが強いため、研修によって新たに開発可能であるとする立場から「職能開発」で統一し、発信していく。したがって、『校長の専門職基準解説書』p.20の「学校組織の構成員である教職員一人ひとりの成長」も「学校組織の構成員である教職員一人ひとりの開発」と修正する。

(2) 小項目1

小項目1のタイトル「教職員の職能成長が改善につながることの自覚」は、上記で述べたように、「教職員の職能開発」で統一する。また、結びの「自覚」の主体と語感が弱いために、校長の責任であることを明確化したい。したがって、タイトルは、「一人ひとりの教職員の職能開発が改善につながることの自覚と責任」に修正する。また、前文の「すべての教職員の職能成長を図ることが・・・」を「すべての教職員の職能開発を図ることが・・・」に修正し、「・・・明確に自覚する」を「・・・校長の責任として明確に自覚する」に修正、強化したい。

(3) 小項目2

タイトル「各教職員の理解と支援」は、理解と支援の対象・内容が漠然としている。また校長の立場が明確になるように、「教職員一人ひとりの職務能力・課題意識の理解と支援」に修正した方が前文とのつながりもよくなる。

(4) 小項目3

タイトル「共有ビジョン実現のための教職員のリード」は、基準2に関わる印象が強くまた漠然としているため、「教職員一人ひとりの目標設定を通して職能開発をリード」というように修正する。これで小項目1、2とのつながりが明確になる。前文でも「学校としての教育課題の解決を促すための研修計画」の箇所が分かりにくい。「教育課題」が基準2のカリキュラム開発を含んでいるようにも受け取られ、「研修計画」の意味・内容が解説文にも一切出

てこないために理解しにくい。この2点の整理が必要であろう。

(5)小項目4

タイトル「相互交流と省察を促す教職員集団の形成」は、「相互交流と省察」の内容が不明なために「教育実践を軸とした相互交流と省察」に修正する。また、結びと前文の「教職員集団」という言葉は誤解を招きやすいので使用しない。なお、前文も「日々の教育実践を相互に交流し合い、協力して省察することができるような教職員間の人間関係づくりを形成する」に修正し、分かりやすくする。

(6)小項目5

タイトル「教職員間の風土醸成」は、短く漠然としているため、どのような風土なのかを示す必要があると考える。前文には、「協働、信頼、公正、公平」の4語が示されているが、風土の内容としても言葉の意図や用語の区別が分かりにくい。この用語を使うならば、解説で触れる必要がある。タイトルの修正の一例としては、「同僚性と協働性にたった教職員の風土醸成」が考えられるが、この場合でも、「同僚性」と「協働性」の概念規定、「風土」と「文化」のちがいを説明する必要がある。

2 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記の報告内容に対する委員、オブザーバー（校長経験者）からのコメントは以下の通りである。

(1)「職能開発」の用語について

・「人材育成」の言葉がいいのではないかと。より次代を育てていく、人全体を育てていくというイメージで「職能開発」よりもよいと思う。教師が専門職であり、法規の研究と修養、同僚性という立場から人材育成が重要である。最近、「組織人としての」協働や外部との連携の部分が強調され「人材開発」が多く使われているが、生涯学習の考え方で教師の成長、力量形成という立場が必要である。校長としてはやはり「人材育成」だと思う。「教育指導の習熟」と「組織人としての成熟」の両面を進める必要があり、キャリアや人材育成の機会、方法を現場に定着させていくことが大事である。

・「職能開発」に違和感がある。職能は「職務能力」であり、職務能力の開発だけでは範囲が狭くなる。教育活動と関連するものだけではなく、リーダーとして育てていくことが重要である。

・経営学の研究を見ても「人材育成」の方がよく使われている。「職能開発」は、教諭の発達にとどまり、リーダーとしての成長につながらないのではないかと。

・学校現場の感覚では、「人材育成」の方が多い。

(2)「協力体制」「風土」について

・「協力体制」「風土」という言葉が曖昧である。プロフェッショナル・ラーニング・コミュニ

ニティという専門職の育つ組織・内容に関する組織機関があるが、そういうものがないまま育っていくような空気みたいな感じがする。

・基準3のタイトルで、「協力体制」「風土づくり」の言葉が大きくなっているため、削って、「人材育成」だけの方がすっきりするのではないか。

校長の専門職基準4「諸資源の効果的な活用と危機管理」の批判的検討

金子 研太(九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員)

1. 検討内容

基準4「諸資源の効果的な活用と危機管理」について、(1)用語、(2)危機管理概念の位置付け、(3)資源の獲得、(4)目標の整合性と小項目の順序、の観点から検討した。

(1)用語

①安全

他の基準と同じく安全だけでなく、安心についても入れるべきであるという意見があった。

②調達

調達の対象として人的資源も含まれている。教育活動にあたる人材の確保は重要な課題であり、この趣旨をよりの確に位置づけるためには調達という単語は不適切であるという意見があった。

③諸資源

上述のように、人的資源を含んでいるということについての表現が適切になされているのかという意見があった。「人的・物的な諸資源」などのように言葉を補ったほうが良いという立場もある。一方で、言葉を補うことが解釈の可能性を狭める可能性もあることから、具体的内容は解説書に譲るべきという発言も見られた。

(2)危機管理の位置付け

小項目4では「危機管理体制のための諸活動のリード」というタイトルが付けられている。しかし危機を管理すべき対象は、児童生徒のけがやいじめ、保護者対応といったものから、天災まで幅広い。また、危機を予防するリスクマネジメントと、生じてしまった危機を最小限に抑えるクライシスマネジメントがあり、その双方を本基準のもとに位置づけることが可能かどうか疑問であるという意見が出された。

また、校長は危機管理に直接携わるのではなく、危機に強い組織をつくることこそが本来の職務である。この趣旨も押さえたうえで解説書が書かれる方が望ましい。

危機管理を取り除いた後の基準4の構成や、独立させた危機管理関係の項目をどのように取り扱うかという点には、さらなる検討を要する。

(3)資源の獲得

小項目2では、資源の調達元として学校外が想定されている。しかし、既存の資源の掘り起しによって効果を生むことも想定されるため、学校内外に働きかけるという表現がより適切であると考えられる。

(4)目標の整合性と小項目の順序

小項目1では、「教育活動の質的向上を図るための実態把握」という見出しが付けられている。

この「教育活動の質的向上」と校長に求められる力量の構造の最上位に位置づく「あらゆる児童生徒のための教育活動の質的改善」の関係について整理する必要がある。また、そもそも目標が「教育活動の質的改善」に置かれることが適切であるのかということについても再検討する必要がある。「質」という計測しがたいものを目標に置くことで、あいまいさも生じている。

また、小項目の順序性について、実態把握から PDCA サイクルにつなげるという立場と、小項目 3 の PDCA サイクルを先に示して、この実現方策として他の下位項目を位置づけるという立場がある。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員・オブザーバー(校長経験者)からのコメント概要は以下の通りである。

(1) 職能開発と環境づくりの関係について

- ・基準が漠然としている。すべての項目に関わる内容でもあり、固有の内容を想定しづらい。
- ・職能開発とそのための環境づくりを分離する必要性について検討する必要がある。組織の内容に触れてなく、協働についても日本教育経営学会がこだわってきた概念であるのに盛り込まれていない。

(2) 「危機管理」について

- ・一つの項目として独立させるよりも、各基準の下位項目に一つずつ入れる方法もあるのではないか。
- ・しかし、いずれかにまとめて配置したほうがツリー図の見出しのなかに「危機管理」という表現を盛り込めるというメリットがある。見出しに置いておくほうがわかりやすく、現場受けもよい。
- ・東日本大震災を経て本学会で積み重ねられている議論などをみると、天災などが起こった際やその後のリーダーシップにウェイトがある。一步踏み込んで、「有事の際の指揮能力」について触れる可能性も探るべきではないか。

(3) 基準の性格・位置について

- ・諸資源の効果的活用という項目での協働は、学校外部との関係に矮小化してとらえられる場合もあるだろう。基準 2・3 との関係の整理も必要である。

校長の専門職基準 5「家庭・地域社会との協働・連携」の批判的検討

梶原 健二(九州女子短期大学／九州大学大学院生)

1. 検討内容

基準 5「家庭・地域社会との協働・連携」について、(1)用語、(2)基準の具体的内容（小項目）、(3) 基準 5 に準じた小項目の順序、(4) その他の観点から検討した。

(1) 用語

①基準 5「家庭・地域社会との協働・連携」について

教育基本法 13 条においては「連携協力」と記されている。連携のより進んだイメージとして協働があるとすれば、語順を「連携・協働」としてはどうかという意見が出された。

②「学校の共有ビジョン」について

ビジョンとはどのようなレベルを指すのか曖昧である。そもそもビジョンとは、地域(社会)に浸透・波及させ、家庭・地域社会を啓発・啓蒙していくべき目標や目的と捉えられるのかという疑問が出された。

③「多様な関心やニーズを理解し、それらに応えながら協働・連携」について

ニーズは理解できるが、そのすべてには対応できない。「応えながら」のイメージとして絶対的使命感を抱く。さらに、ニーズに応えるだけではなく、学校側からのニーズの発信も必要ではないかとの意見が出された。

(2) 基準の具体的内容（小項目）

①小項目 1「家庭・地域社会との協働・連携の必要性の理解」について

「必然性の理解」とあるが、当然のことである。たとえば、「性」を省略するなどして、協働・連携の必然性をさらに訴求していくタイトルに変更すべきである。

②小項目 2「家庭・地域社会の環境の把握と理解」について

地域社会の環境とは、広義・多義に解釈される。住民の階層、地域文化、家庭状況や地域の治安等、様々な概念があろう。教育的・経営的・社会的な視点が必要ではないか。また、「NPOや各種市民グループなど」とネットワークを構築する地域資源が記されるが、最近育っている新たな関係協力機関も盛り込むべきである。

③小項目 3「学校に対する関心・期待の把握」について

小項目 2 では、「理解と把握」の末尾となっているが、本稿では「把握」のみである。整合性はどうか。ニーズには「期待」と「要望」が含まれるとすれば、やはり「把握」だけではなく、どう対応していくのかというメッセージをタイトルの加えるべきである。

④小項目 4「学校のビジョン・実態の発信と協働・連携意識の獲得」について

「協働・連携意識の獲得」とは「家庭・地域社会からの信頼感」を獲得に係ると思われるが、意識の獲得をしたうえで、近年は共に創り上げていくものという傾向になっている。「地域」の役割分担を前提に協働のレベルを提示するべきである。

⑤小項目 5「多様な人々・機関との適切な関係づくり」について

「機関」を関係機関にするべきである。学校内の一般語としても、小項目 2 でふれたように、

様々なネットワーク機関が育ってきていることもあり、「関係機関」を使用している。

(3) 基準 5 に準じた小項目の順序

小項目の最後 (5) に、小項目 1~4 の前提条件となるような基本的内容を論じるのは違和感がある。小項目 5 を先頭に記述してはどうかという提案がなされた。

(4) その他

学校を開くメリットをどの程度とらえているのか、「学校を開く」とはどのような意味を持つのか説明する必要がある。正当性を確保することが不可欠である。

たとえば、制度が開いたとはいえ、学校が家庭・地域社会との信頼構築に失敗したケースも出よう。役回りで連携を引き受けた職員には負担感が生じ、地域との壁ができる要因ともなり得る。制度の運用について丁寧な解説が必要ではないかとの意見が出された。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員からのコメント概要は以下の通りである。

(1) 生涯学習と地域づくりの関係について

- ・ 基本的な視点として、生涯学習、「大人の学びの場」「地域づくりの核」といったものが挙げられるだろう。イギリスの事例にもあるように、地域をつくるという発想がますます必要になっている。

(2) 基準の内容について

- ・ 2009 年版では制度はあっても実態が開かれていなかった。内容のトーンが古い。今は家庭・地域とは連携が当たり前の段階になっているので、もっと踏み込んで書き込むべきであろう。

(3) 基準の性格について

- ・ 震災の影響もあって、4 年間でずいぶん学校と地域の関係が発展した。
- ・ 7 基準の中では、基準 5 「家庭・地域社会との協働・連携」が一番固有領域がはっきりしている。しかしながら、校長研修においては、そのノウハウが一番弱いところである。

校長の専門職基準 6「倫理規範とリーダーシップ」の批判的検討

畑中 大路(九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員)

1. 検討内容

基準 6「倫理規範とリーダーシップ」について、(1)用語、(2)倫理のレベル、(3)タイトル、(4)基準の位置の観点から検討した。

(1) 用語

「校長の専門職基準」(以下、基準と記載)の用語、すなわち日本教育経営学会の用語は、学校現場で認知されているものばかりではない。それゆえ学校現場との対話を図るうえでは、用語を学校現場になじみ深いものに置き換えるか、敢えて「発信する」態度を取るか、いずれかを選択する必要がある。

以下では、「発信する」態度を選択する場合を想定し、その際に検討すべき事項を述べる。

① アカウンタビリティ

基準 6 解説書の「1. 目的」において、「校長のリーダーシップには、同時に、厳しい説明責任(アカウンタビリティ)が求められている」という使い方をされているように、accountability(アカウンタビリティ)は一般的に、「説明責任」と訳される。

しかし、相手とのコミュニケーションが求められる「説明責任」は、「説明すれば責任が果たされる」と同義ではない。この点を意識した記述が解説では必要になると考える。

② 多様性

小項目 3「多様性の尊重」の設定は、「多様性は、マネジメントいかんによって、プラスになる」(谷口 2005 : i)という、ダイバシティ・マネジメントの発想が背景にあると推察される。しかし解説書では、「人権教育」を念頭においた記述がなされているきらいがあり、ダイバシティ・マネジメントへの言及が浅い。

もちろん、人権教育の重要性を否定するものではないが、基準が目的とする「教育活動の組織化をリードする」という校長の役割を考慮するのであれば、タイトルが示す「多様性」の意味を明確に示すとともに、具体的役割についても再度考察すべきではないか。

③ 省察

「省察」は「反省的実践家」(佐藤・秋田訳 2001)とともに、研究者には広く認知される用語であるが、果たして学校現場に根付いた言葉であるのだろうか。基準では、この点を考慮せず記述しているきらいがある。

「省察」とは何を指すのか、そして「省察」でなければ示せない意味について、解説書で説明する必要がある。

④ 法令順守

③同様、「法令順守」についても、学校現場に根付いた用語であるかは疑問である。現在では教育センター等の研修において多用されるようになってきているものの、さらなる理解を促すために、解説書での説明が必要と考える。

(2) 倫理のレベル

小項目 1「学校の最高責任者としての職業倫理」解説文では、「学校の最高責任者として、校長には高い職業倫理が求められる」と記載されており、ここから、校長は一段高い倫理を備える必要があると捉えられていることが読み取れる。この「校長の倫理」は、「公務員の倫理」、「教育公務員の倫理」といかに差別化できるのだろうか。

また校長に求められる職業倫理として、小項目 1 解説文には、「高い使命感」、「誠実」、「公正」、「公平」が具体例として挙げられているが、この妥当性についても検討が必要である。

あわせて今後は、教育再生実行本部の「各部会中間取りまとめ」で言及された、「教育公務員倫理規定」(仮称)(自由民主党 2012)との兼ね合いも考慮する必要もある。

(3) タイトル

基準 6 は「倫理規範とリーダーシップ」というタイトルであるが、内容は校長に求められる倫理規範が主であり、リーダーシップへの言及が少ない。タイトルへのリーダーシップの記載の是非、もしくは記載した場合の内容追加(リーダーシップスタイルとの関連等)が必要と考える。

(4) 基準の位置

専門職基準の各基準は、「並列ではなく、また独立しているわけでもなく、このツリー状に根元から幹が伸び、互いに支え合っているイメージ」(元兼 2013 : 37)として捉えられている。

「倫理」とは校長の根幹をなすものであり、全体を包み込むものであるといえ、基準の位置も最根幹である基準 7 が適するのではないだろうか。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員・オブザーバー(校長経験者)からのコメント概要は以下の通りである。

(1) 「リーダーシップ」について

- ・タイトルに「リーダーシップ」が含まれているが、現在の基準ではその内容が明確でない。
- ・リーダーシップは倫理だけでなく、学校経営全体にかかるものである。基準 6 にだけ「リーダーシップ」が記載されることに違和感がある。

(2) 「倫理規範」について

- ・教育再生実行本部の中間取りまとめや、教育再生実行会議の議論で取り上げられている「教育公務員倫理規定」(仮)は、「倫理」というよりも「服務」に近く、専門職基準との差別化が必要である。
- ・学校現場では、「倫理規範」ではなく「規範意識」という用語で認知されている。
- ・ISLLC(Interstate School Leaders Licensure Consortium)では、「校長の倫理」と記載されている。おそらく、基準のツリー図(「校長に求められる力量の構造」)作成の際に、校長の「品格」や「教養」を含ませる意味で「倫理規範」と名付けたのではないか。

(3) 基準の性格・位置について

- ・「学校組織マネジメント」(マネジメント研修カリキュラム等開発会議 2004)の「使命感と責任」に共通した内容である。
- ・基準 6 と基準 7 は配置に困るが、校長は基準 1～5 だけで務まるものではなく、基準から外すわけにはいかない。

【参考文献・資料】

- ・自由民主党「教育再生実行本部 各部会中間取りまとめ(本文)」2012年11月21日。
http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/saisei-008.pdf(最終確認:2013年3月19日)
- ・谷口真美『ダイバシティ・マネジメント—多様性をいかす組織—』白桃書房、2005年。
- ・佐藤学・秋田喜代美訳、ドナルド・ショーン著『専門家の知恵—反省的実践家は行為しながら考える』ゆみる出版、2001年。
- ・マネジメント研修カリキュラム等開発会議「学校組織マネジメント研修—これからの校長・教頭等のために—(モデルカリキュラム)」2004年。
- ・元兼正浩「トップリーダーとしての校長の役割」『教育展望』59(1)、2013年、pp.36-40。

校長の専門職基準7「学校をとりまく社会的・文化的要因の理解」の 批判的検討

波多江 俊介(九州大学大学院生)

1. 検討内容

専門職基準7に関して、以下のように検討を行った。

(1) タイトルに関して

タイトルに関して、「要因」という言葉では対象とする範囲が狭く、断片的な印象を与えるため、「背景」や「状況」、「動向」といった言葉が適切と考えられる。それに伴って、述語を「理解」で留めずに「把握」として積極性のニュアンスを提示しておくべきと考える。これは解説との整合性を持たせるためでもある。また、「社会的」という言葉が、解説で提示される「社会・経済・政治」についての包括概念をイメージしているのかもしれないが、解説では「社会」・「政治」・「経済」・「文化」が並列的に提示されている。整合性の点からは「社会」・「政治」・「経済」・「文化」の4つで統一する方が適切である。

(2) 小項目1に関して

上記では、「社会」・「政治」・「経済」・「文化」の4つを並列に提示することが適切であると述べたが、「政治」も入れてしまうと、政治にも校長が関与することを示してしまうことが懸念される。これまで政治性の部分はタブーとされてきた。しかし、ミクロ・ポリティクスの観点は、教育行政学では近年重要視されている視点である。政治や権力といった語句は抵抗を示されることもあるが、「ポリティクス」や「パワー」という言葉に置き換えればそこまで強い抵抗はないものと考えられ、かつ教育経営学の分野でも殊に欧米の研究では「ポリティクス」や「パワー」という言葉は研究上よく用いられる言葉である。また「あり方」とはどのような状態を指すのかが不文明のままである。

解説や関連事項については、「表現できる」についての違和感を提示したい。単に表現できるではフォロワーに伝わっているかどうか課題とされるため、「自分自身の考えを持つ」として理解した方が適切である。さらに、「現代」が指し示す範囲が曖昧であると指摘できる。「今日」や「現在」とはどう異なるのであろうか。少なくとも「近代」ではないことはわかるが、かといって、ポスト・モダンではない。適切な用語について再考の余地がある。

(3) 小項目2に関して

上記同様に「あり方」という用語に違和感がある。また、解説の「公教育的システム」が指し示すところの射程が不明である。そもそも「システム」という概念は、これまで教育経営学では十分に考察されてこなかった。読み手によっては、制度と理解することもあるし、動的概念を示す場合もあるということが懸念される。

(4) 小項目3に関して

「地方自治体」という用語と「地域」という用語ではどちらが適切であろうかが疑問である。地方教育行政のスタンス・意向も一部踏まえるという趣旨からすれば、「地方自治体」の方が適切であるかもしれない。ただし、学校区に留まらない地区まで対象と想定するのであれば、「地域」という用語の方が適切であるかもしれない。

合わせて、この項目は全体的に「まちづくり」の視点が強いように思う。そうであるならば、行政の意図に振り回される学校ではなく、学校の主体性を提示できるように、小項目3等は強調していくべきではないのか。

(5) 小項目4に関して

「内面化」という言葉は踏み込み過ぎてはいないかという懸念は当然示される可能性がある。しかし、「内面化」しておかなければ実際に活動に結びつかないわけであるから、「内面化」という言葉は必ずしもネガティブなイメージばかりではないと言える。ただし、現実に教育思想を内面化しているかというところではない。解説では具体的な人物が例示されているが、古くて参照するモチベーションが校長には起きない。現実に校長は、教育における（特定の／誰かの）思想よりも、思潮（トレンド）の方に影響を受けているためである。

2. 日本教育経営学会実践推進委員からのコメント

上記報告内容に対する委員・オブザーバー(校長経験者)からのコメント概要は次の通りである。学校は「政策理解」をどのように受け止めるべきかという点に関しては、アメリカでは単なる「理解」ではなく学校運営者としての校長からの「提案」が求められている。日本の校長会でも同様の見解が提示されていた。今後、プロフェッショナル集団としての校長会は、(教育)政策に対しても積極的に提案をしていかなければいけないため、「専門職集団」であることの提示がこの基準では重要となる。

上述の内容については、最も重要な専門職としての校長をどう捉えるべきかという視点である。しかし、専門職としての校長の養成・教育という観点からは、十分に研修等を提示できているとはいえない。この点は教育経営学会としては重要な課題である。

やる気満々の新任, はなまる校長・・・ 学校ビジョンをどのように共有させるか？ 基準1 「学校の共有ビジョンの形成と具現化」

九州未来高校は、実業女学校が前身として創設された公立の全日制普通科高校で、今年創立100周年を迎える伝統校であり、各界で活躍する同窓生も数多く輩出している。1学年6クラス、全校生徒700名程で、男女の比率は4対6で女子生徒が多い。生徒は素直で明るく、いくらでも伸びる可能性をもった生徒が入学してくる。しかし、少子化や地域の過疎化、また最近では地元の私立高校の躍進等の影響もあり、ここ2～3年は定員ギリギリの受験生(中学生)しか確保できていない。その結果、基礎学力が低い生徒が増える傾向にあり、過去3年間の進路実績は、大学・短大進学が約3割(ほとんどが推薦入試受験で国公立は年2～3名程度の合格)、専門学校進学(看護・医療系10名程度を含む)が最も多く約5割、就職(公務員2～3名を含む)が約2割で、生徒の力を十分に伸ばすことができていないのが現状である。

この高校に新任の華丸校長が着任した。この校長は、昨年まで地区一の進学校で進路実績を上げる取組の中心となって実行してきた人物である。そこで培った自信とこの学校の最近の進路実績の低迷を課題と感じて、この学校のビジョンを「進路実績の向上：進路実現を目指す生徒の育成」と掲げ、数値目標として大学・短大進学100名(約5割)、公務員20名(約1割)とした。校長は年度当初の校務運営委員会(※管理職と教務・生徒・進路・学年・保健・研修・企画の各主任主事で構成)で提案し、それぞれの分掌において実現のための方策を検討するように依頼した。校務運営委員会では、特に進路指導主事と3学年主任から「いきなりそのような数値目標を言われてもこれまでの2年間、そのような計画のもとで進んでいないので実現は困難であることが明白である」と強い抗議があった。他の主任主事はほとんど意見を言わないが、全体的には難色を示しているようである。主任主事は本校5年以上・50代のベテランが多く、「昨年通り」の仕事の仕方に慣れていて「改革」を好まない傾向にある。若手の職員には意欲がある者もいるが、講師も多く、自分の意見を示す場も少なく学校全体の力にはなっていない。教頭は3年目で、そのような学校の実態を課題とは思っていたが、改善については、かなり困難であると感じていた。しかし、校長の思いが強いので進路指導主事と3学年主任を呼び学校ビジョンに対するその思いを説明したが、二人はなかなか納得しない。

- 問1 校長は、進路指導主事・3学年主任、また校務運営委員に対してどのような対応をしたらよいのでしょうか？
- 問2 校長は、職員全体に対してどのように学校ビジョンを共有させたらよいのでしょうか？具体的な取組例をあげて説明してください。
- 問3 このケースの校長としての問題点はどのようなことですか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

「授業の神聖化を崩す！学校の根幹、授業の質を高めていくには？」 基準2「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」

九州太郎校長は、福岡創造高校に赴任した。校内を見回ると出会う生徒は明るく、挨拶も良くする。生徒指導も一定の規律が保たれている印象を受けた。しかし、授業中での生徒の姿を見て愕然とした。それは、授業がとても成立しているとは思えない光景が見られたからである。授業中にもかかわらず、「他教科の内職」「居眠り」「私語」「携帯電話でメール」そのことに担当教員は気づかない。気づいても注意をしない。また、「教員の声が小さく何を言っているかわからない」「ひたすらプリントを配布し、理解度を確認せず一方的に進める授業」全員の教員ではないが、特に**教師経験年数が長い者**に多く見られた。

生徒、保護者からは授業改善の要望が常に出ており、教頭からの指導も行われている。授業アンケートも実施している。全てではないが、授業担当者を学期によって交代する等の方策も取られているが、フォローする教員の負担が増え、不満感、疲労感が漂っていた。現場でやれることは、既にやっているように思えた。

そこで、九州太郎校長は「授業こそが学校の根幹であり、生徒がわかる授業を」というビジョンを打ち出したい。「今までのやり方にとらわれるのではなく、授業を進化させて欲しい」「入試傾向の変化は激しく、時代に即した教授法を先生方に身につけて欲しい」と考えた。

まずは、問題のある教師に対して注意を促したが、「わからない生徒が悪い」「このような指導は心外である」の一点張りである。

それならばと、教務主任等と協議し、「内部で駄目ならば、外からの風を」と考えた。「大手予備校の講師を呼び、授業改善の方策を見いだす」というものであった。教務主任等も校長の意見に賛同し、職員会議で提案をした。しかし、会議では「指導力のない教師側」からではなく、逆に「意欲的に行っている教師側」から猛反発が出た。「研究授業も行っており、なぜ外部の予備校なのか」「センターの研修も受講し、さらに実施する必要があるのか」「授業は大学入試のためなのか」とあった。このままでは、逆に意欲を削ぐ結果となり、「授業の神聖化を崩し、新しい教授法を教師が身につけ、スキルアップを目指す」という考えが通りそうもない。

さて、この九州太郎校長が進めた「外部からの風」の問題点は？あなたが校長であったら「予備校講師による授業改善」について、どのように進めていきますか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

小さな事から、大きな事まで 基準2「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」

二瀬農中学校は、学校全体としては落ち着いているように見える。しかし最近、海山校長にはとても気になることがある。気になることは、第一学年の学年団（副担任等も含め10人）である。その学年のあるクラスには、授業中気になったことを突然口に出したり質問したりする男子生徒、賢次がいる。賢次は小柄でややぼっちゃりしていて、目つきが少し鋭い。賢次の保護者は、父は会社勤め、母は専業主婦の一般的な家庭である。賢次の担任伊刈は教職経験年数20年、二瀬農中学校在任4年目である。担当教科は数学で、第一学年団でも中心的役割を果たしている。物事を包み隠さずはっきり口にするタイプであり、生徒会担当の校務分掌を担う等、リーダータイプの子どもの指導で力を発揮している。あるとき、賢次の母親が直接学校にやってきた。訪ねてきた母親に対応した伊刈教諭は、賢次がクラスでからかいを受けるなど、嫌な思いをしていることを知った。

そこで伊刈は、クラスの生徒達にヒアリングした賢次自身の問題や直してほしいことを聞いて回った。そこで挙げたクラスメートの意見をまとめた上で、直接賢次に伝え、改善するよう指導をした。賢次は担任伊刈の対応にショックこそ受けたものの、負けず嫌いの賢次はそれでもクラスで学校生活を続けている。その後の学年会議では、賢次の対応の話が出たが、第一学年団の教員のほとんどが、賢次の状態や伊刈の指導に関して特に問題視することはなかった。伊刈教諭に対して「賢次が直さなきゃいけない所があるよね」・「大変ですね伊刈先生も」といった発言が出たくらいである。普段から仲の良い第一学年団であるため、会議そのものは和気あいあいと進んだ。

この母親の訪問と学年会議の話を受け、思う所のあった海山校長は、賢次に関する情報を集め始めた。理科教員の話では、休み時間に数名の男子生徒からちょっかいを出されている賢次を見たことがあるとのことである。そのときはグループ内でふざけ合っているようにしか見えなかったとのことだ。社会科の教員は、「賢次は授業中よく気づきを発言してくれて、授業の雰囲気活発になってますよ」と話す。一方、英語科の教員は、「たまに賢次が『なんでそうなるの？納得いか一ん！』なんて言い出して、授業がストップしちゃうんですね」と話していた。

賢次の普段の学校生活について調べているうちに、昼休みに時折、保健室に話をしに行っていることがわかった。養護教諭が話してみた賢次の印象は、夢中になっていることは楽しそうに話す子ということだった。特に歴史に興味を持っており、知っている事を楽しそうに話すそうである。そこで養護教諭に、同じクラスの生徒にそれとなく賢次に関する話を聞いてもらった。ある女子生徒達は、「あいつ（賢次）、ついてくるよね、なんか」、「そう、やめてほしいよね。この前男子達が『お前（賢次）、女好きなんじゃないの？』って言ったら、賢次はめっちゃ怒ってた」と笑って話していたそうである。

「賢次への対応、このままでいいのだろうか」と、海山校長は自問する。そんな折、再び賢次の母親がやって来た。校長室に通されるなり、「担任をかえてください」と訴えた。

問1：なぜ第一学年団の教員たちのほとんどが、賢次の状態や伊刈教諭の指導に関して意見が出なかったと考えられるのでしょうか。

問2：もし校長Aの立場なら、第一学年団をどうやって変えていけばいいのでしょうか。

問3：あるクラスの一人の子どもに関わる問題を、学校全体の問題として共有するにはどうしたらいいのでしょうか。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

校内研究への教職員の意欲と協力体制をどのように立て直すか 基準3「教職員の職能開発を支える協力体制と風土づくり」

A小学校は、市内でも国語科の研究校としてこれまで研究発表会を開催してきた。その中で、力量のある研究担当者を中心に若手も順調に育ってきたが、ここ数年、教職員の大量退職・大量採用の過渡期に入り、また市教育委員会の人事異動の方針変更もあり、A校も、国語科の実績のある教職員の転入は年々少なく、若手教員が増えてきている。

T校長は、52才で、今年度4月に赴任したばかりである。専門は、体育であるが、来年度の研究発表会をめざして校内研究の進化・充実を学校経営方針に掲げている。研究テーマは昨年度から継続して2年目であり、各学年3学級の全18学級で、6人の推進委員、専科の研究担当で研究推進委員会を組織している。推進委員のうち1人が今年度の転任者で、あとの5人は昨年度の経験者、研究担当者は2年目で、前回の研究発表会の経験はない。

4月25日、第1回目の研究推進委員会を開いた。その席上、3年の推進委員が困ったような顔で、「新採のE先生が学年会で打ち合わせた通りにせず、勝手にしているみたいです。」と報告した。すると、4年の推進委員も「今年来られたI先生のクラスも自分のやり方でしているみたいで、学年で作ったプリントは使っていないんじゃないかな。」と言う。研究担当者は、「昨年度の実践で使った資料をもとに学年で共通理解して実践するのが当たり前なのに・・・」とあきれ顔だ。T校長は初耳であり、教頭、教務主任に尋ねたが、よく分からないと言う。そこで、校長は、研究担当者、教務主任、教頭に、連休明けの1週間、2人の先生の授業の様子を観察するように指示をした。

5月12日、3人から報告を聞いた。「国語の時間ではなかったのですが、子どもとは普通に進めている感じでした。」「今の時期を考えると、学習規律はきちんと指導していると思います。」「今日はプリントを使っていましたが、子どもへの説明や指示が分かっていないようでした。」などと言う。T校長は、新年度スタートからまだ1ヶ月余りで、もう少し様子を見ようと考えた。

数日後の全体会の当日。今年度のテーマの考え方、研究組織、年間計画、研究授業（全研・学年研）の単元と時期、研究協議会の進め方などについて、研究担当者の説明にとくに質問・意見は出されず、表面上はスムーズに進んだ。最後に、T校長は、学校経営方針に掲げた校内研究の進化・充実をもう一度話し、学年の推進委員を中心とした全校の協力体制が重要であることを付け加えた。

運動会が終わって、1週間後の6月8日、第2回目の研究推進委員会を開いた。3年と4年の推進委員にその後の報告を求めると、「新採のE先生は、自分の学級だけ早く終わっているんですよ。本当にあきれれるんだから。」と言う。また、4年からも「I先生も昨日の学年会の時、子どもが楽しいんだからそれぞれのやり方でしていいはずじゃないですかと言うんです。私は年下だから言いにくくて。校長先生、何とかしてください。」と困り果てている。すると、5年の推進員から、「うちのS先生もね、研究発表会をするから研究するというのは私は反対って、こっそり言ったんですよ。」と俯いた。研究担当者もむっつりと黙り込んだまま、その場の空気が重たくなってしまった。運動会が成功裡に終了し、1学期後半の本格的な研究実践を目前にして校内研究はどうなっていくのだろうか、T校長は初めて不安を感じた。

このような事態が起きた原因をどのように分析しますか。このような事態を前もって少しでも回避するとしたら、校長としてどんな手だてが可能だったでしょうか。こうした事態を打開するために、あなたはこれから校長としてどんな戦略、手だてをとりますか。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

児童理解のための情報共有はどうあるべきか 基準4「諸資源の効果的な活用と危機管理」

B教諭はA小学校2年目、昨年度は2年生で今年は6年3組の担任となった。校内人事がなかなか決まらず、4月に入っても会議続きで学年会や学級事務の時間がほとんどなく、あわただしく始業式を迎えた。新クラスの子どもたちとの対面を無事に終え、初めて学年のメンバー4人で食事に出た。そこで、昨年度は5年担任だった学年主任の男の先生から、3組のN児はカッとなって暴力をふるったり物を壊したりすることから低学年のころから周りの子とのトラブルが続いていたということを知り、「N児は、去年は自分が持っていたが、ほとんど学校に来ていない。女の先生の母性で変えてもらいたい」と言われた。低学年児童についてしかよく知らなかったB教諭は、初めて聞いたN児のことや今後のことに不安を覚えた。

学校に戻ると、新しく担任したK児の母親から「昨年、個人面談の時に、N児と一緒にクラスにしないことを前担任にお願いしていたのに、なぜ一緒にクラスなのか。うちの子は明日から学校に行かせない」という電話があったと知らされた。驚いたB教諭が、今年は2年生担任であるK児の前担任に尋ねたところ、「あ、確かにそうだった。忘れていた。」と申し訳なきように答えた。記録によると、K児の母親は、K児が2年生の時、一緒にクラスだったN児のことでよく電話をかけてきていたそうであるが、トラブルの内容については、当時の担任がみんな異動しており、学年主任も詳しくはわからなかった。

B教諭の相談を聞いた教頭の指示を受け、K児の前担任が保護者にお詫びの電話をした。しかし、地域でもN児や少しも悪いと思わないN児の保護者の態度に対して反感が強く、クラス替えは同級生の保護者間で話題になっており「うちはわざわざお願いしたのに、なぜ聞いてくれないのか」という返事だった。午後から管理職と学年主任は会議のため、B教諭は一人でK児の家に行ったが、その時も、母親は「クラス替えをやり直すか、N児を絶対に近づけないということを文書で出すまで、学校にやらない」と繰り返した。

B教諭は、放課後、N児が2年生の時の担任にようやく連絡がとれた。ADHD児の傾向が見られたが検査日当日に保護者が来ず、結局そのままになったことや、「殺してやる」と叫びながら友達の家に向かい包丁をもって押しかけたことがあることを聞いた。

校長としてK児の母親の要求に対してどのように対応しますか。
この学校の児童の情報共有の問題点は何でしょうか。改善するにはどうしたらよいでしょうか。
今後、N児とその保護者にどのような対応が必要でしょうか。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

梅ヶ枝高校サッカー一部体罰顧問！？ 基準4「諸資源の効果的な活用と危機管理」

県立梅ヶ枝高校サッカー一部は過去10年間でインターハイに7回出場するほどの強豪校である。サッカー部を率いるのが菅原教諭であり、その指導者としての名声は全国的にも高く、学区内に転居してでも同校に通いたいという生徒も多数いるほどである。また、菅原教諭は生徒指導についても優れた能力を発揮しており、県内有数の荒れた学校であった梅ヶ枝高校を立て直し、現在のように規律ある校風を保っている立役者でもある。その実績からか、原則として5～7年で別の学校に異動させる県の方針に反して、菅原教諭は20数年間にわたり同校に勤務し続けている。

校長であるあなたも菅原教諭を高く評価しており、また、まわりの教職員や生徒たちも、菅原教諭を「情熱を持って指導する熱い先生」として一目置いており、梅ヶ枝高校にとって無くてはならない存在であるといえる。

そんなある日、サッカー部の保護者数名が連れ立って校長室を訪れた。話を聞いていると、二つのグループで対立しているようだ。

「校長先生！菅原先生がひどい体罰を行っていることは校内でも有名な話ですし、特にサッカー部では目に余るものがあります。いくら有名監督だからって、いつまで放置するつもりですか。大きな問題が起きてからでは取り返しがつかないですよ。直ちに改善されなければ、マスコミにこのことを報じてもらいますよ。」

と、一方のグループの保護者があなたに食ってかかると、

「もうじき県大会が始まるというこの時期に、どうしてそんな話を持ち出すんですか？私たちの息子はレギュラーとして必死に菅原先生のご指導を仰いでいます。補欠のお子さん方のやっかみで、大事な大会を台無しにしないでください。」

と、もう一方のグループの保護者が応酬し、お互い一歩も引かない。

確かに、あなたも菅原教諭が体罰を行っていることを問題視しており、折に触れて注意を促してきたところだ。しかし、当の菅原教諭は全くその自覚が無いばかりか、

「強い部にするためにはそれなりの指導は必要です。私のやり方が気に入らないというなら、クビにでも何でもしてください。」

と、開き直る始末である。

本校にとって大切な存在である菅原先生とその先生がおこす体罰問題、そして、そのことが原因で対立する保護者グループに対して、あなたはどのような手を打ちますか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

修学旅行先での新型インフルエンザの対応について 「校外活動での危機管理」

基準4 「諸資源の効果的な活用と危機管理」

A中学校は、毎年11月に大阪・京都・奈良へ2泊3日の修学旅行を実施している。2年生は全7クラス生徒数270名である。引率教師は校長・養護教諭を含む13名である。

修学旅行の1週間前、A中学校では新型インフルエンザの罹患者が数名出た。同市内のB中学校は、修学旅行を延期する判断をした。B中は、2年生3クラス102名の中学校である。A中学校は、代替えホテルの手配と日程が難しいと判断し、実施を決定した。

出発前日、事前指導をおこなった。事前指導の内容は、持ち物・服装検査で、2年生担当教師がおこない、明日の日程を伝え生徒を帰宅させた。生徒数名が、欠席したが電話連絡で明日の連絡を担当が伝えた。

出発当日、全員参加で修学旅行に出発した。1日目は大阪城と海遊館見学であった。昨日欠席した2年3組大倉信吾が「頭がいたい。」というので、常備薬を飲ませた。生徒がどうしても参加したいというので、養護教諭と見学した。大倉は、見学後バスで京都の宿舎に向かった。食欲もあり、みんなと一緒に夕食をたべた。入浴後、消灯を過ぎ午後11時30分頃、大倉の班の班長安田が大倉の体調が悪いと連れてきた。養護教諭と別室で就寝後、午前3時頃、熱が39度になったので急患センターに受診することにした。急患センター受信後、新型インフルエンザ陽性の判定が出た。宿舎に帰り別室に隔離した。その後、大倉と同室の生徒3名が、頭痛を訴えたので熱を測ると38度であった。この3名も、急患センターを受診した。インフルエンザの判定は、まだ熱が出たばかりということで、検査しても判定は出ないであろうという事であった。3名をホテルに連れて帰り、大倉とは別室に入れ寝せた。

2日目の朝、別のクラスの女子数名が気分が悪いと訴えた。今日は、タクシーによる班別自主研修である。生徒達は、とても楽しみにしている。大倉は、相変わらず熱が下がらないので、両親に迎えに来てほしいと連絡を入れた。しかし、仕事が休めないし新幹線の運賃がないので引率教師が連れて帰ってきてほしいと言われた。昨夜から具合の悪い3名は、熱は37度台になっていたが、今日の朝もう一度受診し、新型インフルエンザの判定を受けなければならない。

設問1 修学旅行の担当責任者（学年主任）として、修学旅行前にどのような手立てをとったらよかったですでしょうか。

設問2 2年3組大倉信吾の親の要望にどのように対応しますか。

設問3 あなたが校長であれば、この修学旅行を続行しますか。中止しますか。どちらの判断の場合も、判断後の対応についてどのように指示しますか。誰にどのように指示し、どのような対応をとるか対策を教えてください。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

「いじめ」対応 基準4 「諸資源の効果的な活用と危機管理」

Z小学校6年生(2学級)の事例である。小学6年生(1組)のA子は、教師からみると明るく社交的な児童である。しかし、児童同士の間では、自己中心的でわがままなところがあるため、友達関係をうまく構築できず、些細な出来事でトラブルになることが多かった。

3学期のある日、A子は、友達に「悪口を言われた」「無視された」と学級担任に訴えた。すぐにA子の担任は当該児童を呼んで事実確認した。すると、2学期から行動を共にすることが多かったB子とC子(2人とも2組)がA子を見無視していたことがわかった。A子の担任は、2組の学級担任にそのことを伝えた。しかし、2組の学級担任は、A子の担任に任せきりで、事の重要性を捉えていなかった。そのため、A子の担任は、一人でB子とC子を指導した。A子の担任は、A子の立場にたって指導したため、B子とC子は納得していない様子であったが、「これからは仲良くするように」と言い聞かせて、その日の指導を終えた。しばらくは、トラブルは解消したかに思われていた。

しかし、後からわかった事実であるが、B子とC子が数回に渡ってA子の誹謗・中傷・悪口を書いたメールをお互いに交換していたり、校区の公園のトイレの壁にも同様のことを書いていたりしていた。さらにB子とC子は、A子の机の引き出しにカッターの刃を入れたこともあった。これは、「以前はA子から命令されて、他の児童にいじめを強要されていて、A子だけが被害者ではない」というB子やC子の気持ちが根底にあった。

ある日の朝、登校後間もなくA子は学校のトイレに閉じこもって出てこなくなった。「教室なんか行かない」「もう私どうしていいかわからない」と訴えた。学級担任をはじめ、養護教諭、管理職が出てくるように促すが、午前中いっぱいトイレに閉じこもったままであった。保護者に連絡を取り、その日は家に連れて帰ってもらうということで、A子はトイレから出てきた。学級担任は前段落の事実(後からわかった事実)をまだこの時点では知らないで、B子とC子から悪口を言われたり、無視されたりしていたので指導をした旨を保護者に伝えてA子を保護者に引き渡した。

その日の放課後、A子の母親から学校に対して「子どもがメールで悪口を書かれたので学校に行きたくないと泣いているが、どういうことなのか」「いじめがあったのに学校は放っておくのか」「このままでは心配で学校に子どもを行かせることができないので、場合によっては法的手段に訴える」と感情顕わに怒りをぶつける連絡があった。

その後、学校側はその対応に苦慮することになった。

設問1 あなたが校長ならば6年学級担任2人にどのような指導をしますか？

設問2 実際に、該当児童とその保護者を交えて話し合い(参加者:該当児童及び保護者、校長、教頭、教務主任、6年担任)をしました。児童同士、保護者同士ともに納得せず、話し合いは物別れに終わりました。次の話し合いで調停を成立させるための学校の対応について考えてください。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

「暴力行為・大けが」 基準4 「諸資源の効果的な活用と危機管理」

I 中学校では、教職員が授業妨害や暴力行為等の問題行動を繰り返す2年生の1部の生徒への対応に多忙を極めている。中学校入学前から、問題のある学年で、小学校の6学年担任から、「友だち関係がうまくいっていない」「教員の話は聞かない」など、問題行動を起こす生徒が多い学年であることを聞いていた。入学後も、課題を抱える数名の生徒を中心に、1年生の3学期末には、複数のクラスで授業妨害やエスケープ、教職員に対する暴言等がエスカレートし、2学年教職員は危機を感じていた。そこで、2学年教職員は、休み時間も教室や廊下に留まり、校内の見回りをし始めたところである。

2年1組のA男は、学級内での人間関係のトラブルもあり、次第に遅刻や欠席が増え、1年生の3学期ぐらいから、ほとんど登校しなくなっていた。しかし、2組のB男が学年で1番のボスであることを聞き、B男の様子をみようとして、最近では、登校することが増えてきていた。その度に、B男とは、些細なトラブルが多々あった。

ある日の昼休み、普段から、ことあるごとに対立していた2年生のA男とB男が、どちらが強いか決着をつけるために、それぞれ数名ずつを従え、体育館の裏で決闘に及んだ。そばにいた生徒は手出しはしないという約束で見守っていた。A男がB男の左眼のあたりを殴った。B男は倒れた。そして、眼を押さえてうずくまり、動かなくなってしまった。そばにいた生徒は、倒れたB男の姿を見て驚き、慌てて職員室に知らせにきた。病院に搬送されたB男は、A男に強く殴られたため、網膜剥離を起こし、失明に近い大けがをした。B男は入院、そして手術をしなければならぬという。B男の両親が、A男を訴えると言い出した。

設問1 校長として、初期対応の段階では、どのような対応をしますか。

設問2 B男の両親が法的手段に出てきた時、校長として、どのように解決していきますか。



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

A小学校区には、二つの自治区があり、 校長はどのように連携していけばよいか。

基準5「家庭・地域社会との協働・連携」

A小学校は、B小学校とC小学校の児童数が増え、マンモス校になったため20年ほど前に二つの小学校から分離してできた学校である。そのため、A小学校区には二つの自治公民館が存在している。一つは昔からの地元の人たちが多く住む住宅地で、もう一つは新興住宅地である。

学校では行事への参加のお願いなど公平になるように二つの自治区にお願いをしている。しかし、二つの自治公民館はお互いに学校のためにと張り合っていて困るところがある。D自治公民館は新興住宅地で学校に隣接している関係で、学校の困っている様子がわかりやすく、危険な箇所等を見つけるとすぐに役所に申し入れ、自分たちが危険箇所を直したのだといいだす。E自治公民館は、負けてはおれないとばかりに地元の神社の秋祭りで奉納相撲大会をするので子どもに出て欲しいというお願いを学校に申し入れてきた。学校としては、休日の開催で、保護者同伴で引率の必要もなく、しかも、これを機会に健康や地域の行事に目を向けてくれたらと参加案内をしたところ、D自治公民館から、神社のお祭りという宗教的行事に学校が協力的な態度をとるのはおかしいのではないかというクレームをつけられた。また、D自治公民館は夏休みに、地の利を生かして学校のグラウンドで大々的にラジオ体操を地域ぐるみで行っているが、E自治公民館は、昔ながらの地区ごとに近所づきあいのある親しい人間関係の中で行っている。このように二つの自治公民館はお互いに存在感を学校にアピールするかのようになっている。

学校では、本年度から体験活動の一環として花づくりを行い、校内や学校周辺的环境美化を行うことを計画しているが、農業関係者のいる地元のE自治公民館が主導するかたちになるとD自治公民館から、何らかのクレームがくるのではないかと二つの自治公民館の関係に苦慮している。

校長であるあなたはどのようにしますか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

最近、保護者や地域から子どもたちが挨拶をしなくなった、などという評判を多く聞くようになった。校長は連携・協力をどのようにするか。

基準5 「家庭・地域社会との協働・連携」

A小学校は、まちの中心部にあり、校区にはまちの図書館や美術館などがある。また、PTAと地域が一体となった交通指導が行われるなど、生徒指導面でも学習面でも比較的問題の少ない落ち着いた学校であったが、数年前から駅の再開発でマンションが建ち始め児童数の増加がみられるようになって、最近では、子どもたちの登下校の態度や挨拶、公園での遊び方などが悪いと地域の方の苦情も頻繁に入るようになった。校内においても言葉遣いや態度の乱れが目立つようになってきた。

このような状況に担任も担任以外の教職員も落ち着いた校風を守ろうと奮闘していた。そのような折、「読み聞かせ」をさせてほしい。また、不審者の校内侵入も心配なので見回りもさせてほしいという申し入れが保護者からあった。学校としては、子どもの生活態度が乱れ始めていることから、聞く態度が育っていない中での導入は心配ではあるが、何らかの教育的効果があるのではないかと考えていたが、教職員の間からは、学級や学校の様子を見られよくない評判をたてられるのではないかと、安易に受け入れるべきではない。忙しい上に教室を片付けたりなど仕事が増えては困るという声が聞かれた。

また、A小学校では、まちの施設などを生かした教育活動の取組の提案がなされたことがあるが、日々の授業準備や分掌事務に追われ多忙を極めているのに、さらに追い打ちをかけるように時間を使わなくてはいけないなどの煩わしさからうまくいっていない。

校長であるあなたは教職員をどのようにリードしますか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

多様性の尊重と倫理規範 基準6「倫理規範とリーダーシップ」

箱田中学校は、都心部にある中規模の公立学校である。学校全体として、生徒間、教員間のモラルの問題があとを絶たない。

4月から新任として赴任してきた音楽の教員K先生は、赴任直後から茶髪で、スカートも短く派手な服装で出勤している。教頭先生より何度となく、校風を乱すために教員であっても品性を正すように指導を受けている。しかし、K先生は、職務規則に触れていない、教頭先生の主観でいけないと言われることがよくわからない、といっこうに茶髪とミニスカートの格好を変えてこない状態である。

9月に入り、1年間米国に留学していたAさんが3年生として復学してきた。Aさんは復学後、髪の毛は茶髪となり、マニキュア、ピアスをして登校してくる。校則により、地毛以外の髪の毛の色は禁止、ピアス、マニキュアも禁止であり、担任のT先生は指導を度々行ってきた。ある日、Aさんの両親が校長室に相談に来た。両親は、学校の近くで外国語教室を開いている。相談の内容は「うちの子が、髪の毛を染めていることを茶髪と、他の生徒さんの前で指導されているみたいで、転校したいと言い出しています。ピアスに関して、今の時代にどうしていけないのですか。アメリカでは、当たり前な姿でした。国際文化に親しむ時代です。特にうちでは、私がハーフであり母の国のアメリカ文化で育ってきて、その中で子どもを育ててきました。ピアスや茶髪をうちの子だけ注意されるのがわかりません。先生方の中でも、若い音楽の先生の茶髪はもっと派手で、スカートも短く自由な服装というではありませんか。子どもたちの自由はないのでしょうか」ということであった。

Aさんの両親が帰宅したその夕方、2年生の生徒たちが廊下に6～7人集まって話していた。たまたま校長はその前を通り、生徒たちが話す内容が聞いた。その内容は、図書室でテスト勉強していたところ、副担任の国語のO先生が、同じクラスの成績のいい生徒たち5～6人に何やらお菓子を渡していたという。どうして、自分のお気に入りの生徒たちだけにお菓子を、それもこっそり配っていたのか、と不平不満を言い合っていた。このことは今回だけのことでなく、以前からクラスで話題になっていることを話していた。

校長は、頭を抱えながら、校長室に戻り、30数年来の止めれないタバコを吸い、一服していた。そこに教頭が入ってきた。「校長、またタバコをお吸いですか。校長室は一室隔離で分煙状態とはいえ、タバコの臭いも嫌な者の身になってください。」と言い出した。校長自身のモラルを問われだされた。

問1：上記の中から考えられる倫理的な問題を明確にして下さい。

問2：校長として、Aさんの両親の相談を踏まえ、どのように校内外に説明責任を果たし、リーダーシップをとりますか

問3：校長として、自己をも含め、教職員間に、教育者としての言動や行為の在りようの省察をするように、どのように取り組んでいきますか



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

日の丸・君が代を巡る学校現場の混乱にどう対応するのか 基準7「学校をとりまく社会的・文化的要因の理解」

1999年の「国旗・国歌法」施行以降、学校現場では入学式・卒業式で日の丸を掲揚すること、君が代を歌うことへの締め付けが強化された。とある公立中学校であるこの学校でも例外ではない。しかし卒業式を目前に控えて、教員の中には「子どもたちが自分たちの卒業式を自分たちの手でつくるという願いを踏みにじることは許されない。君が代を歌うことを強制させてはならない。」と考える者が君が代斉唱の強制に反対し、卒業生である3年生の担任間でも意見が対立している。次のような騒動が起こっていることをA教頭からあなたは報告を受けた。

3年1組の担任であるB教諭は「君が代の歌詞の意味についてしっかり教えれば、子どもたちも『卒業式は私たちのものなので君が代は歌いたくない』と考えるはずだ。もし、しっかりとした自分の意思をもって君が代を歌うという子どもがいればそれはそれでよい。権力は君が代を強制することで『考えぬ子ども』『もの言わぬ子ども』を育てようとしているのか。君が代斉唱を強制することの不合理があってはならない。日本国憲法にも定められている『思想・良心の自由』に反するではないか。私自身も君が代は歌わないつもりだ。」と言った。

それに対して3年2組の担任であるC教諭は「卒業式は学校の儀式なのだから、学校の方針に従う義務がある。個人のわがままは許されない。それにA先生は子どもたちに公平な視点から君が代について教えることができるのか。あなたにそれができるとは思えない。それこそ思想の強制になってしまう。そして我々公立学校の教員は組織の一員であり、職務命令に従うのは当たり前だ。嫌ならば公務員を辞めるか、民主的方法でルールを変えればよい。卒業式という子どもたちの晴れ舞台で個人の思想良心を盾に教員が君が代を歌わないということが許されるのか。その自由があるのは公務員以外の国民だ」と返した。

このような問題に対応するために、あなたは学校をとりまく社会的要因、ここでは日本国憲法、教育基本法、国旗・国家法といういずれも日本の公教育システムに関わってくる関係法令等をしっかり把握しながら、どのように双方に声掛けて意見を聞き、子どもたちのため、学校のためになる働きかけをしますか？



KYUSHU UNIVERSITY

Copyright (C) 2013 MOTOKANE LABORATORY All Rights Reserved.

費用効果分析の可能性を探る

元兼正浩（九州大学）

近年の教育行政研究は、従来の教育学的な分析に加え、政治学的な分析の重要性が指摘され、実際にそうした政治学・行政学的なアプローチによるすぐれた研究成果も輩出されている（例えば、村上祐介『教育行政の政治学』木鐸社、2011等）。「教育行政の学」から「教育の行政学」への転換、もしくは領域概念としての教育行政からの脱皮と言ってもよいだろう。では、機能的な概念である教育経営の学を我々ほどのように捉えなおすことが可能であるのだろうか。

公教育経営において政策立案や意思決定の場面で、どのようにその政策判断がなされているのか、またなされるべきなのか。アクター間によるマイクロ・ポリティカルな研究はこの間すすめられてきたが、実際に、政策決定にあたって、どのようなオルタナティブを用意し、経営的発想によってその費用対効果を検討しているのかは極めて不透明である。もしかすると、そうした十分な検討がなされないまま、パワーバランスで、もしくは担当者の「想い」だけで決定されているケースは少なくないのかもしれない。これまでの教育経営研究自体が「将来予測」といった視点が脆弱で、また政策立案に寄与する評価の手法やコスト査定の方法論を蔑にし、研究蓄積をなしてこなかったことも事実である。

そこで第Ⅱ部では、ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン〔著〕赤林英夫〔監訳〕『教育の費用効果分析』（日本評論社、2009）を手掛かりとして、ここで提示されているいくつかの費用効果分析の方法を具体的に用いて、その活用可能性について検討する。

同書によれば、費用効果分析は「ある一定の結果を最も少ない費用により達成するための政策を、複数の代替案の中から選択するための手法を提供するもの」（3頁）と定義されている。すなわち、費用と効果を同時に適切に評価しながら、保有資源の有効活用の方法を探る手法であり、限られたパイの争奪戦のような政治的手法とは全く異なるものである。

これまでの政策的介入が大きな「効果」を期待されて選択されていたのに対し、費用に関する情報を織り込むことで、表面的にはより大きな効果の期待できる政策よりも、よりコストの少ない、つまり「費用対効果」の高い政策を選択することが可能となり、それはダウンサイジング社会における公共選択論としても理に適っているといえるだろう。

費用分析のマッピング

このように費用効果分析は、教育政策の適正な評価にあたって活用されるべきものであるが、用途に応じてそのアプローチの仕方には違いがある。費用分析する手法には、費用効果分析（cost-effectiveness analysis:CE分析）、費用便益分析（cost-benefit analysis:CB分析）、費用効用分析（cost-utility analysis:CU分析）、そして費用実行可能性分析（cost-feasibility analysis:CF分析）といった多様な分析手法があり、その違いについて

ここで確認しておきたい。

まず費用効果分析（CE 分析）については、

- a) 類似する、あるいは全く同じ目標を持つ場合のみ、政策間の比較が可能であること
- b) 同一の尺度を用いて、代替案の効果を測定することが可能であること

以上の2つを前提として、単位費用あたりの最大の効果、もしくは単位効果あたり最小の費用となる代替案を選択する手法である（14 頁）。

この CE 分析アプローチの最大の長所は、特定の教育目標を達成するための代替案の間の評価に適しているということだとされる（17 頁）。そのことは裏返しとして、その目標自体の価値に対する判断は留保されてしまう問題が残ってしまう。

それを克服できるのが費用便益分析（CB 分析）である。

費用および便益としてすべて貨幣価値に査定するため、（以下、18 頁）

- a) ある代替案が費用を上回る便益を生み出すのか。
 - b) 目的が異なる代替案の中で、費用に対する便益の比率が最も高いものはどれなのか。
 - c) 異なる政策領域の一連の代替案の中で、最も費用便益比率が高い公共投資はどれかなど、貨幣価値によって表すことさえできれば、種々の政策を比較することが可能となる。
- 欠点は、便益と費用を金銭上の価値によって評価できるかということに尽きる。

費用効用分析（CU 分析）は、貨幣価値で評価することが難しい便益が大きい場合などに、それに左右されない「効用」（utility）、すなわち各個人の選好に関する情報を満足度として表現することにより比較可能となる。なお、通常、複数の効用尺度を統一して一つの効用とするため、重要度過重で重みづけをする必要がある（22 頁）。

上記の3つの手法はいずれも、潜在的な代替案の評価をめぐって、費用や結果の双方の情報の組あわせによって、最もコストパフォーマンスの高い選択肢を選ぶ手法であった。その特性については同書 29 頁にわかりやすく一覧に整理されているので次頁で紹介する。

最後に、費用実行可能性分析（CF 分析）についてである（26 頁）が、これは全く目的の異なるもので、選択肢が実行可能かどうかだけに焦点を当てる限定的な手法である。

そこで今回はこの CF 分析をのぞき、上記の3つのアプローチを具体的にフィールドにて適用してみることにしたい。これによってタイトルにあるように、教育行政領域における費用効果分析の手法の援用可能性を試論的に検討してみることが第Ⅱ部の目的である。

収集した実際の行政資料を再吟味して、もしくは新規に調査収集して、それぞれ目次にみられるような分析手法を用いて検討を試みる調査計画をデザインした。ここでは試みということもあって、実際の数値にもとづく実証までを要求していない。教育分野において費用効用分析がこれまで適用された事例はほとんどなく、本書でも架空の事例が紹介されている（23 頁）にすぎないのに対し、実際に事例を提示するだけでも試論的な意味があると考えたからである。では第2章以下をご覧ください。

分析方法	費用効果	費用便益	費用効用	費用実現可能性
分析の設問	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の政策効果を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の政策効果を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の便益を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の便益を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> ある水準の効用を最も低い費用で達成する代替案を決定 ある費用で最も高い水準の効用を達成する代替案を決定 	<ul style="list-style-type: none"> 決められた予算の中で代替案が実行可能かどうかを判定
費用の計測	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値	投入資源の金銭価値
成果の計測	効果の単位	便益の金銭価値	効用の単位	なし
長所	<ul style="list-style-type: none"> 通常の効果評価を取り組むのが容易 単一もしくは少数の目的に対する代替案の選択に有益 	<ul style="list-style-type: none"> ある政策の絶対的な価値の判断に利用可能 医療など教育以外のプロジェクトと比較可能 	<ul style="list-style-type: none"> 効果の代わりに個人の選好を導入 複数の効果指標を単一の効用尺度に置換 利害関係者が意思決定に参加可能 	<ul style="list-style-type: none"> 実行不可能な選択肢を成果の計測前に除外
短所	<ul style="list-style-type: none"> 複数の効果尺度がある場合、解釈が困難 政策全体の価値を判断することは不可能 二つ以上の代替案を比較するときのみ有益 	<ul style="list-style-type: none"> 関連するすべての教育成果に金銭価値を付与することは困難 	<ul style="list-style-type: none"> 整合性と正確性を兼ね備えた先行順位を決定することは困難 政策全体の価値を判断することは不可能 二つ以上の代替案を比較するときのみ有益 	<ul style="list-style-type: none"> 成果の指標を使わないので、政策全体の価値を判断することは不可能

(「費用分析のための四つの手法の比較」ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン [著] 赤林英夫 [監訳] 『教育の費用効果分析』日本評論社、2009年、29頁を引用)

教育委員会施策の広報効果に関する費用効果分析 —「エデュケーションかすが」を事例として—

金子研太（九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員）

はじめに

政策広報は、特色ある施策を展開するうえで不可欠の要素である。近年、情報公開制度の制定、アカウンタビリティ上の要請などから、行政施策を住民に分かりやすいかたちで広報する必要性が高まっている。自律的学校経営、地域住民や保護者の参加が進んでいる昨今では、それぞれの施策がどのように位置づけられ、何を目指しているのかをステークホルダーの目線で示し、合意形成を図る必要がある。

一方で、行政改革の流れの中で、学校教育や社会教育に内在するニーズとは異なった文脈から改革案が生み出され、その実現を求められる例も少なくない。公務員の給与カットや定数削減はその典型例であり、生産的でないリストラクチャリングやアウトソーシングが進んでいる可能性もある。このような場合、明確な効果を数値で表しにくい施策は、時としてカットの対象となる。政策の広報についても、本当に広報に値する情報なのか、目的を達成するために必要な内容と方法になっているのか、といった点を疑う場合に、何らかの数値を示さざるを得ない場合があるだろう。そのような施策に対して、費用効果分析の枠内で何らかの評価を行う方法はないだろうか。また、その評価を通して実現方法を比較・選択する上で示唆を与えることはできないだろうか。このような問題意識から、本節では、政策広報を費用効果分析の観点から考察したい。なお、本節で費用効果分析を採用した理由については、後述することとしたい。

1. 政策広報に関する先行研究

北村（2005）によれば、政策広報には性質の異なる4つのカテゴリーがあり、それぞれの特徴を生かした効果的な広報を行っていく必要があるとされる。4つのカテゴリーは、第1にアカウンタビリティ型政策広報であり、「政策を説く」ものである。介護保険制度の改正や少子化対策の広報など、生活に直結する政策について意義、内容、影響などを説明するものである。第2にアジェンダ型政策広報であり、論点を提起し世論を喚起するものである。「政策を問う」意義を持っている。第3にマーケティング型の政策広報が存在し、ある政策の利用や遵守を要請するためのものである。近年ではクールビズなどが該当し、「政策を売る」と形容される。第4にリスクマネジメント型の政策広報であり、犯罪に関するリスク情報や伝染病予防に関する施策の広報を通して「政策を守る」意図がある。このような効果的広報を行うために、対象とする人に対して情報を届ける必要があるのは言うまでもない。そこで、誰に、どのような形態で情報を届けるかを選択することが重要になる。

しかし、実際の効果を測定することは困難であり、政策広報の副次的成果である組織変

革についての論考が多く蓄積されてきた。たとえば、組織開発的側面に注目した事例紹介である江澤（2010）や、行政組織の「ソフトな構造」変革の促進の観点から「エデュケーションかすが」を分析した金子（2012）の研究がある。この「エデュケーションかすが」について元兼ら（2013）は、同文書中に含まれる連携対象の変遷を通して、春日市教育委員会が重点施策に応じて「公共領域」を変容させてきたことを実証している。これらの研究では分析対象が行政当局内に偏りがちであり、実際の生産物がどの程度の広報効果を持っているか、またそれらが手法により異なっているかを評価する作業が依然として残されている。

2. 費用と効果の評価

(1) 投入資源

政策広報に当たって投入されている資源は、媒体の執筆・編集に関する人件費、印刷費、保管・配布に関する経費などからなる。これらのデータを可能な限り収集し、積算することとなる。当時の資料が残っていない場合は、スクラッチから媒体を再定義し、配布するまでのコストを考えることとする。途中作業の査定にあたっては、現在残っている内部資料を、再びゼロから作り直す場合のコストを想定する。

(2) 無形資産評価の方法

上場企業の無形資産の評価については、IFRS（国際財務報告基準）で規定されており、特にIAS第38号に「物理的実体のない識別可能な非貨幣性資産」として無形資産が定義されている。2009年には企業会計基準委員会において「無形資産に関する論点の整理」が出され、これを日本の会計基準に位置づけようとしているところである。しかし、「同時利用・多重利用が可能であること、生み出す便益について不確実性が高いこと、市場が存在しないことを理由として、無形資産の価値評価について決定的な方法が存在しない」（岡崎2011:124）現状もある。岡崎（2011）は無形資産の価値評価方法として、大きく3つを挙げている。

(1) コスト・アプローチ

同じ資産の再調達価格、または過去の実際の支出額から価値を評価する方法である。計算が容易で、一定の客観性はあるが、取得費用と経済的価値が必ずしも連動するとは限らない。

(2) マーケット・アプローチ

評価対象資産に類似する取引を調査することでその価値を明らかにする方法であるが、そもそも市場がないことがほとんどであり、適用事例は少ない。

(3) インカム・アプローチ

資産が将来生み出すと考えられるキャッシュフローを現在価値に割り引く方法である。技術や顧客、ブランドなどの評価に適するが、主観的評価に陥りがちである。

なお、「内部で創出されるブランド、題字、出版表題、顧客名簿及び実質的にこれらに類似する項目を無形資産として認識することはできない」（田邊2009）とされ、媒体が単な

る施策リストであれば、無形資産に該当すると言い難い面がある。しかし、開発プロセスで生じる組織変革や、市民の施策理解が容易になる媒体であれば、この資産価値を評価する意味が生じると考えられる。

コスト・アプローチは、投入資源の評価にコストの積算を用いているため、そのままでは費用と効果の算出方法が同じになってしまう。このため、採用することができない。マーケット・アプローチも、行政当局の政策広報はほとんどが無料で提供されるもののため、採用が困難である。インカム・アプローチには METI モデル、ES モデルなどがあり、それぞれに異なった結果が出る。これらのモデルの適用のためには株価や業績、業界での位置付けなどの指標が必要であり、広報文書の分析に用いるのは現実的ではない。このため、インカム・アプローチの発想を参照しながら、独自の査定方法を新たに開発することが求められる。

3. 事例選定と分析の実際

(1) 事例選定

費用効果分析を行うためには、実際に政策広報として機能している媒体を選ぶ必要がある。この点、福岡県春日市で発行されている「エデュケーションかすが」は、北村（2005）の挙げる政策広報の要件を十分に満たす媒体である。その理由として以下の4点を挙げるができる。①施策の柱を絞っており、わかりやすく体系を示している。②春日市が推進するコミュニティー・スクールの解説や、各種制度の列記があり、マーケティング型広報の機能を持つ。③「エデュケーションかすが」は、親しみやすいカラー刷りのパンフレットであり、全世帯配布により、必要な人に必要な情報を届ける工夫が行われている。④内容においても市の総合政策との接合や各課の目標の統一（「活力あふれる教育・文化・スポーツ」）が図られており、施策のブランド化への萌芽がみられる。

この媒体は、自治会の関係者や視察に来た他自治体の担当者などにも配布されているものの、媒体の知名度は高くなく、潜在的な需要への対応という側面では課題がある可能性がある。また保護者に対する配布方法についても、学校や子どもを通すため、多数ある配布物の中に埋もれるなどの可能性もあり、家庭まで情報を届ける点で別の方法を考慮する余地がある。このような課題に対応するために、インターネットを通じた配布を行うという代替案が考えられ、その費用効果比率の検証を通して、現行の配布形態を評価することができるだろう。

(2) 費用の分析

費用の分析のためには、前項に挙げた費用や作業時間に関するデータが必要である。この点、春日市の教育委員会は調査に協力的である。この点からも「エデュケーションかすが」を分析対象とするメリットがある。担当職員の協力により、編集作業に関する月ごとの作業時間数を集計することができた。以下にその実際を示すこととする。

なお、「エデュケーションかすが」は課ごとの分担執筆であり、教務課教育総務担当の職員1名がとりまとめに際して中心的な業務を担っている。各課では係長級の職員が項目案の検討を行っている。

大幅改訂時（2011年度版作成時）

月	主担当	係長	課長	部長	教育委員	各担当者
9月	12					
10月	6	2				65
11月	31	7	5	5	12	5
12月	13					
1月	27	2	1	1	4	82
2月	29	3	3	3	12	54
3月	5					
合計	123	14	9	9	28	206

通常改訂時（2013年度版作成時）

月	主担当	係長	課長	部長	教育委員	各担当者
12月	2					
1月	22	1	1	1	5	40
2月	28	2	2	2	12	26
3月	7					
合計	59	3	3	3	17	66

教育委員を除く、職員の「エデュケーションかすが」作成のためのコストは、2011年度版作成時は361時間、2013年度版作成時は134時間であった。本来は役職ごとの給与を反映させるべきであるが、平均月額給与35万2,200円を160時間で除した額（時給2201円）もとに計算することとする⁽²⁾。

その結果、2011年度版「エデュケーションかすが」の編集費用は79万4,561円、同じく2013年度版は29万4,934円と算出できる。

また、印刷費は業者委託により以下の表のような経過となっている。2007年度は増刷をしたため、単価が高くなっている。現在のA3版三つ折りになったのは2008年からであり、約10万円で推移している。

年度	部数	金額	年度	部数	金額
2003年	150部	105,000円	2009年	14,000部	94,650円
2004年	150部	94,500円	2010年	13,500部	93,975円
2005年	250部	68,250円	2011年	13,500部	93,975円
2006年	900部	データなし	2012年	15,000部	99,750円
2007年	1,300部	136,775円	2013年	15,000部	99,750円
2008年	13,000部	91,350円			

相手先ごとの配布数について、直近三年間のものを表に示す。大部分を保護者向けに配布している。事務局用とされているものについては、図書館や市役所等で配布しているものや、その他記録に残っていない小規模な配布も含まれている。

配布先	2008	2009	2010	2011	2012
市立学校（教職員・保護者）	12,190	12,420	12,300	12,170	12,060
教員赴任式		200	140	149	130
市議会議員		21	25	18	8
自治会長会		50	50	50	50
自治会			350	350	700
市長部局			17		
市福祉施設		40			
筑紫地区教育委員研修			40		
社会教育委員		15			
視察		25	65	166	325
日本教育行政学会大会参加者					100
教育委員会事務局（公共施設 配布・保管用含む）	810	487	323	264	478

保管費については、春日市の倉庫を利用しているため実際の費用負担は存在しない。正確な保管数は不明であるが、例年事務局の手元に残るのは100部程度であると考えられ、段ボール2～3箱分である。同市内の貸倉庫の価格は月額8000円ほどであり、この倉庫には120箱の段ボールが収容できるとされていることから、実質的な保管費は月額200円ほどと考えられる。また、付箋や校正用赤ペンなどの消耗品費についても本来計上すべきであるが、他の業務との切り分けが難しいため、考慮しなかった。本分析は試論のため、単年度を単位として、効果の累積や将来価値の割引は考慮しないこととした。

これにより算出したコストは、以下の表のようになる。なお、2010年度（2011年度版作成）、2012年度（2013年度版作成）以外の人件費および保管費（それぞれ短剣符を記している）は推計値である。

年度	人件費	印刷費	保管費	合計
2007	794,561 †	91,350	2,400 ‡	888,311
2008	294,934 †	94,650	2,400 ‡	391,984
2009	294,934 †	93,975	2,400 ‡	391,309
2010	794,561	93,975	2,400 ‡	890,936
2011	294,934 †	99,750	2,400 ‡	397,084
2012	294,934	99,750	2,400 ‡	397,084

† 改訂量に基づく推計値である。

‡ 推計値であり、実際の費用負担は発生していない。

なお、インターネット公開に関する費用については、類似の事例での業者の見積もり額を参照して導出する。

(3) 効果の分析

効果の分析方法として、「エデュケーションかすが」の各項目に対して任意の査定単価をつけ、配布先一覧からそれぞれが効果を持つ人数を算出し、それらの掛け算を合算する方法が考えられた。実際の配布部数に基づいて、それが配布先にどの程度の効果を与えるかを査定することとなる。査定単価の導出手法には、根拠を明らかにしたうえで、執筆者が査定単価を定義した。このため、執筆者は得られた単価と貨幣価値の間に関連性を想定するが、その客観性は担保されない。このため、「総便益が投入資源の価格を上回っているか」というような観点を想定する費用便益分析に耐えうるものとはならない。また、査定単価の定義は、その導出方法が費用効用分析の重みづけとは異なっているため、これに位置づけることも困難である。結果として、本分析は Web での公開と紙媒体での配布の比較を目的とした費用効果分析となる。

以下に、効果の分析の実際を示すが、この査定単価は絶対的なものではなく、要素の選定と査定単価の設定で大幅に異なる結果が出ることとなる。このためこれらの設定手法についてさらなる検討が必要となる。

要素	査定単価	効果を持つ人数	査定価値	査定根拠
春日市教育の目標	1	12810 人	12810	別の媒体にも掲載されており、あまり注目されないため
春日市教委の電話番号	30	12810 人	384300	104 などで問い合わせる必要がなくなるため
各学校の概要一覧	10	12810 人	128100	あまり詳細ではないものの、校区の学校の情報がわかるため
春日市の施策体系図	3000	425 人	1275000	一覧にまとめた表は希少なため
コミュニティー・スクール実施体制図	2000	1175 人	2350000	施策の円滑な説明と実施に役立つため
合計			4150210	

(4) 費用効果比率

これらの分析から、現行の方式についての費用効果比率を算出することができる。これを同様に Web 公開などについても算出し、現行方式と比較検討することとしたい。

方式	費用	効果	費用効果比率
現行方式（パンフレット）	397,084	4,150,210	10.45

おわりに

厳しい財政状況を反映して、コスト削減圧力は高まるばかりである。冒頭に述べたように、あらかじめ決められた額の歳出削減を求められる場合は、有無を言わずコストの低い方法を採用せざるを得ない場合があるかもしれないが、本来の目的を達成することができるか、実際に支払うコストは本当に低くなっているのかを十分に比較検討したほうが良

いのは言うまでもない。当面、春日市を対象としたデータ収集・分析を行い、Web 媒体での広報との比較について考察する予定である。また、取り組み自体の継続に疑義がさしはさまれる場合には、実現手法の相対比較ではなく、取り組みの持つ便益の総量を数値化して示す必要があることを指摘して、結びとしたい。

【注】

- (1) 実際に施策の立案者側としても、「エデュケーションかすが」の編集を通して行政施策の偏りについて意識し、軌道修正しているということが聞き取り調査から得られている（金子 2012）。
- (2) 給与については「平成 24 年度春日市人事行政の運営等の状況について」による。「市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」によれば、教育委員の報酬は月額制であり、委員長 56,700 円、委員 45,400 円である。今回の分析では教育委員の月拘束時間が不明であるため、分析から除外した。実際には、人件費は文中に示した額より 1 万円から 2 万円ほど高くなっていると考えられる。

【参考文献】

- ・ 荒木長照、田口順等（2008）「自治体開発キャラクターのパブリシティ効果の推定—平城遷都 1300 年記念マスコットキャラクター」『大阪府立大学経済研究』54 巻 2 号、pp.55-70。
- ・ 江澤敦広（2010）「お役所仕事から一步前へ（113）「政策広報」で情報共有を！—『藁』で芽吹く取手の自治—」『地方自治職員研修』43 巻 8 号、pp.75-77。
- ・ 岡崎文一（2011）「無形資産価値評価」『三菱総合研究所所報』 pp118-131。
- ・ 金子研太（2012）「教育委員会内部組織間の協力体制構築に関する考察：組織改善を促進した取り組みに着目して」『教育経営学研究紀要』第 15 号、2012 年、pp.103-108。
- ・ 北村倫夫（2005）「公的セクターの戦略的な“政策広報”のあり方—政策を説く・問う・得る・守る広報の展開—」『NBI パブリックマネジメントレビュー』第 29 号、pp.1-4。
- ・ 田邊朋子（2009）「無形資産」『会計・監査ジャーナル』第 646 号、pp.15-23。
- ・ ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン著、赤林英夫監訳（2009）『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社、原著 2001 年。
- ・ 元兼正浩・波多江俊介・梶原健二・金子研太・畑中大路・梁鎬錫・朴玲河（2013）「協働の教育行政学—福岡県春日市教育委員会の検討—」『九州大学大学院教育学研究紀要』第 15 号、2013 年、pp.39-72。

学校給食運営方式に伴う費用効果分析への試み —先行研究より分析枠組みの探索—

梁鎬錫（九州大学大学院生）

はじめに

学校給食は、そのシステムの構造的特性のため、教育的意義を見つけ難い（本図 2007）。「教育的意義」が存在しない理由としては、学校給食のシステムが持つ①明示的目的（貧困救済、産業育成、栄養確保）、②潜在的機能（校内均一化、食の共有による人間関係の形成）、③受益者評価、という 3 層をあげることができる。上記主張は、学校給食が単に教育の目的のみで推進することのできない複雑な要因や様々な利害関係者、様々な政策的目的によって推進されていることを説明している。

また、学校給食に対する国や地方自治体などの政策的介入の形態をめぐる議論も多くなされている。特に普遍的福祉を国家の政策として採用していない国家の場合は、これらの議論は、思想的対立、イデオロギー的な議論を超えて、社会階層的葛藤の様相に発展している。さらに、教育の財政支援主体が多様化すれば、これらの議論は、財政負担主体である自治体間の対立構図に変質されることも予想される。代表的な例としては、昨年、韓国のソウル市長とソウル市教育長の間で生じた無償給食をめぐる対立が最終的にソウル市民の住民投票へと発展し、任期中のソウル市長が住民投票結果の政治的責任を負って辞任する結果を引き起こした事例を挙げられる。

韓国のように学校給食財政の負担主体に関する政治的な対立までは至らないが、日本でも最近数多くの自治体において学校給食の運営方式をめぐる様々な議論が続いている。特に、学校給食の申請率が小学校より相対的に低い中学校に対する給食拡大を図っている自治体ほどその議論は多い。

そこで、本稿は日本において学校給食の代表的な運営方式である単独校調理方式と共同調理場（センター）方式のなかで、どちらが適切かという自治体の疑問を解消したい。このため、先行研究より分析枠組みを援用して学校給食の運営方式に対する費用対効果分析の適用可能性を検討することを目的とする。

1 学校給食の概要と先行研究の考察

学校給食は、1889 年山形県鶴岡町（現鶴岡市）において実施されて以来、今日に至っている⁽¹⁾。このように学校給食の歴史は久しいものの、いまだ学校給食を取り巻く政策の方向に応じて、その様態、運営方式あるいは評価も多様である。実際に学校給食をその状況と費用負担主体に分けて見ると、その複雑さはより明確になる。

文部科学省が発表した「学校給食実施状況調査・平成 22 年度結果の概要」によると、全国 34,036 校の国公立学校中の 94.2%である 32,051 校で、学校給食を実施している。ま

た、公立の小・中学校における調理方式別の完全給食実施状況を学校数の割合からみると、単独調理方式が43.1%、共同調理場方式（センター方式）が54.3%、その他の調理方式が2.1%となっている。しかし、中学校の実施率は76.9%（完全供給基準）であり、実際に学校給食を利用する学生の割合に換算すると、これよりも低くなるだろう。また公立の小・中学校の単独調理場及び共同調理場における業務別の外部委託状況は、調理業務については、31.1%の学校が外部に委託しており、前年と比べ5.6ポイント増となっている。

給食費の負担については、学校給食法第11条に規定されているとおり、学校給食の運営に必要な施設・設備の整備費、調理従事員等の人件費については学校設置者の負担、それ以外の経費（食材料費、光熱水費等）については、保護者の負担となっている。しかし法律では単に経費の区分を示したにすぎず、自治体によって保護者の給食費負担には差がある。よって、自治体間の学校給食実施率は格差の要因になり、調理方式にも影響を及ぼすわけである。

2 先行研究の考察

学校給食に関する費用効果分析を直接的に扱った研究は見当たらない。ただし、学校給食の様々な研究の中で、費用対効果分析との関連性を引き出せるものが散見される。具体的には、次のとおりである。

学校給食の運営方式に伴う費用を比較した研究としては坂田（2006）のものがある。「公」から「民」への切り替えによって変化される費用を、学校給食、ゴミ収集、保育所運営、公民館など様々な分野においての実際事例を具体的に提示した。例えば、学校給食については、直営と民間委託との費用比較、正規職員と嘱託あるいはパートなどの費用比較、自校方式とセンター方式との費用比較を行い、それらの間において生じる費用差の要因を説明している。

しかし、効果の側面については論じておらず、費用の分析にとどまっている学校給食の「費用と効果の実態」を扱った研究もある。パク・ヒョウジョン（2008）は、学校給食の運営方式、すなわち直営と委託運営の「費用と効果の実態」について、韓国の教育科学技術部の依頼を受け分析を行った。この分析では、韓国のソウル特別市と京畿道に所在する中学校・高等学校を対象としており、これの詳細については、次の節で説明してみたい。しかし、この報告書でも費用対効果分析には至っておらず、実態分析に止まっている。

以上のように、学校給食の現状と先行研究から、学校給食の費用対効果分析の着眼点をまとめてみると次のとおりである。

第一には、学校給食の運営方式や財政負担主体は多様で複雑であり、学校給食をめぐる志向は、様々な利害関係者が関与するため、教育的目的以外にも多数存在する。そのため、費用効果のうち特に効果項目の設定が困難となる。

第二には、学校給食の運営方式に対する費用の計算は先行研究でも扱われていたが、効果の分析を通じた費用効果分析までは発展していないということである。

3 費用と効果の実態分析事例⁽²⁾と分析手法の探索

(1) 実態分析の背景

韓国では学校給食における委託給食方式が1996年に導入されたが、直営方式に比べて衛生事故の発生率が高く、営利追求のため、品質の低い食材が使用された事例などが頻発し、保護者や市民団体の請願や制度改善要求が持続的に提起されてきた。結局、2006年7月、国会は直営による給食提供を原則とする方向で学校給食法を改正した。以来、委託給食を実施していた学校は、直営給食に切り替えたのである。または、避けられない場合に限って、部分的に委託給食を許可するようにした⁽³⁾。

しかし当時、校長らは、衛生事故発生時の責任問題などの業務負担の増加により、直営切り替えに懸念を示しており、委託給食業者も直営化自体に反対した。また、直営移行に伴う施設費と運営費に所要される予算確保の困難性のため、直営給食への移行に反対する意見もあった。

以上の学校給食の運営方式をめぐる対立された意見を背景とし、費用と効果を測定して比較および評価する必要性が提起されたのである。

(2) 分析方法

学校給食の「費用と効果の実態」を分析する項目選択のために、学校給食関係者および専門家の意見を聴取した。専門家委員会の開催と文献考察を通じ、学校給食の運営方式に伴う費用と効果の実態分析の項目は表1、表2のように選ばれた。

表1 費用と効果の実態分析のための費用項目

区分	費用項目	負担主体
食品費	① 食品費	保護者（収益者）負担原則
運営費	② 従事者の人件費	学校設立・経営者負担原則
	③ 燃料費、消耗品費など	学校設立・経営者負担原則、 保護者（収益者）負担可能
施設・設備費	④ 給食施設・設備費およびその維持費	学校設立・経営者負担原則 国家あるいは自治体
施設使用費	⑤ 使用費	

費用項目には、学校給食の食品費、運営費（従事者の人件費、燃料費や消耗品費などの経費）、給食施設・設備費や維持費、給食施設使用料が選定された。費用算出にあたっては、調査対象学校の総費用を算定して直営と委託運営学校別の平均費用を算定し、費用対効果分析に使用した。

ちなみに、韓国の学校給食法上の学校給食費の負担主体は、食材費は保護者負担、供給運営費や給食施設設備費は国や自治体の負担と、日本と類似している。しかし、これは法律上の原則であるため、自治体ごとの負担の方法が異なり、最近では、自治体が保護者負担の費用まで負担する無償給食が増えている。

表 2 費用と効果の実態分析のための効果項目

区分	効果項目	細部内容
衛生安全点 検結果	①学校給食衛生安全管理基準への適合	施設管理、個人衛生、食材管理、作業衛生、 配食と検食、洗浄と消毒、安全管理
	②学校給食の指導（推奨）詳細の遵守	施設管理、個人の衛生状態、配食、環境衛生 管理、HACCP*、安全管理
	③食品衛生法遵守事項	調理などに使用する原料や食品など、食品な どの衛生的な取扱いに関する基準、施設基 準、営業者遵守事項、作業衛生、配食や検食、 洗浄と消毒、営業者遵守事項、健康診断と衛 生教育、調理師・栄養士の雇用
学校給食運 営評価	④学校給食法遵守事項	食材の品質管理、栄養管理、給食運営の原則、 給食管理衛生、品質と安全基準の遵守事項
	⑤給食運営の指導（推奨）事項	NEIS**を利用した給食管理、食中毒の緊急 対策チームの運営、給食従事者の代替人材プ ールの運営、食事管理、学校給食原産地と栄 養量表示制施行、食生活指導と栄養の相談、 需要者参画の促進、需要者満足度の向上、受 益者負担給食の経費管理、設立・経営者負担 給食の経費管理
その他	⑥学校給食利用者の割合	(給食生徒数/総在籍生徒数) × 100
	⑦学校給食満足度	

* Hazard Analysis and Critical Control Point、食品を製造する際に工程上の危害を起こす要因（Hazard）を分析しそれを最も効率よく管理できる部分（必須管理点）を連続的に管理して安全を確保する管理手法である。

**National Education Information System の略字。全国の小・中学校、市・道教育庁と傘下機関、教育部をインターネットに接続して、教育関連の諸情報を共同利用する全国単位の「教育行政情報システム」をいう。2002 年末に構築、2003 年から施行されている。

効果項目としては、衛生安全点検の結果、学校給食運営評価、その他（学校給食利用者の割合、生徒の学校給食満足度）が選定された。「衛生安全点検の結果」と「学校給食運営の評価」項目は、学校給食法施行令第 13 条（学校給食運営評価方法と基準）に基づいて実施された評価結果を活用し、「学校給食利用者の割合」は、教育委員会が保有し管理している NEIS 情報が活用された。そして、「学校給食満足度」は、先行研究で使用された学校給食の満足度調査紙を変更して調査された⁽⁴⁾⁽⁵⁾。

このような学校給食の運営方式、すなわち直営給食方式と委託給食方式に対する費用と効果の実態を分析した結果は以下のとおりである。

まず費用の実態を見ると、直営給食が委託給食よりも高いことが明らかになった。ただし、直営給食と委託給食の費用構造を見ると、直営給食は栄養教師の人件費や食品費など

が委託給食に比べて高かった反面、委託給食は給食施設設備費、維持費、そして給食施設使用料が著しく高かった。

また、学校給食の運営方式に伴う効果においては、その効果を比較できない「①学校給食衛生安全管理基準への適合」を除いては、「②学校給食の指導（推奨）詳細の遵守」から「⑦学校給食満足度」まで、直営給食が委託給食より有効であることが分かった。

しかしこの調査報告書では、学校給食がもつ特殊性ゆえ、運営方式に伴う費用効果を分析することは適切ではないと述べ、費用と効果の実態分析を行うに止まっている。

（３）費用効果分析枠組みの探索

ここまで、学校給食の運営方式による実態を分析した先行研究を考察した。費用と効果の実態を調査するために活用されている項目の特性を総合的に整理してみる。

上述した研究で活用した費用項目は、実際に学校給食の費用を負担する主体が学校給食に特定して使用した項目、すなわち会計処理ができるもののみを活用している。また効果の項目は、表２の効果項目①から⑤は、法令に基づいて推進される点検や評価項目をそのまま活用し、研究者が任意にその比重を定めて加減したものであり、⑥⑦は先行研究方法に従った調査や、既存の行政データをそのまま活用している。

以上より、上記先行研究は学校給食の特殊性、そして費用効果分析がもつ様々な制約にもかかわらず、関連項目の概要を提示していることは評価に値する。しかし、この研究に残る課題も少なくない。その中でも特に大きな課題は、以下の二つに整理することができる。

第一に、費用効果項目の選定に関するものである。客観的な項目に集中し過ぎ、目に見えない項目を提示することができていない。

第二に、効果を測定するための効果単位が標準化されていないので、各々の効果を統合することができなかつた。そのため、学校給食の運営方式に伴う費用効果を比較・分析する段階までに至らなかつた。

おわりに

高林・下山（2002）は中学校給食の実施率について、地域によって大きな違いが存在し、中学校において学校給食が実施されている自治体に住む保護者は、実施されていない自治体に住む保護者と比べてみると、より多くの利益を受けていると指摘した。これは、学校給食において地域的な不均衡が社会的葛藤要因を持っていることを表している。

さらに、全員給食や学校直営を原則として学校給食を採択しているほとんどの小学校に比べて中学校給食の実施率が低い理由は、学校給食の運営方式に関連している可能性もある。したがって、学校給食の運営方式における費用と効果は如何なる相関関係があるのかを考察することは、今後の学校給食政策を施行するためにも急務な課題であろう。

そこで、今後の研究では、先行研究を踏まえて中学校給食の運営方式に対する費用と効果実態を具体的な事例を中心に調査した上で、費用効果分析に迫りたい。

【注】

- (1) 水上香苗 (2010) は、現在の学校給食の起源は 1944 年の文部省、厚生省、農林省の三次官による「学校給食実施の普及奨励について」の通達にあると述べている。
- (2) 本節は、パク・ヒョウジョン (2008) の内容に筆者の意見を加えたものである。
- (3) その結果、2008年4月現在、全国11,106校のうち88.5%である9,827校が直営給食を、11.5%である1,279校が委託給食によって学校給食を運営している。直営給食に切り替えた後、衛生安全点検評価結果や食材の使用などにおいて、委託給食よりも直営給食が優れていることが明らかになった。
- (4) ヤン・イルセン (2007) の研究で使われた「学校給食満足度調査紙」を修正して給食の味と質、衛生状態、給食環境の快適性、給食運営方式（教師、栄養士の給食指導、献立情報提供、従事者の親切性等）に関する12項目として構成し、5点尺度で調査された。
- (5) 調査は、ソウル特別市と京畿道の全体中・高等学校の50%である212校、生徒8,480人を対象として行なった。さらに調査対象学校は規模と運営方式を考慮して抽出されて韓国教育開発院の教育統計サンプリングプログラム (<http://cesi.kedi.re.kr>) が活用された。

【参考文献・資料】

- ・本図愛実 (2007) 「学校運営における「食」の意味と課題—学校給食システムと食育の関連から—」『宮城教育大学紀要』42、93-203頁。
- ・水上香苗 (2010) 「学校給食制度の基本構造と課題：給食費未納問題を手がかりとして」『藤女子大学QOL研究所紀要』5(1)、35-42頁。
- ・文部科学省「学校給食実施状況調査・平成22年度結果の概要」
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa05/kyuushoku/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2012/05/23/1320912_1.pdf (最終アクセス日2013年4月10日)。
- ・坂田期雄 (2006) 『民間の力で行政のコストはこんなに下がる—「公」と「民」とのサービス・コスト比較—』時事通信出版局。
- ・パク・ヒョウジョン (2008) 『学校給食の直営と委託運営に関する費用と効果の実態分析研究』韓国教育開発院。
- ・高林喜久夫・下山朗 (2002) 「学校給食の財政分析」関西学院大学『経済學論究』56(1)、35-65頁。
- ・ヤン・イルセン (2007) 『学校給食経営診断とサポート機能の実行システムの開発』韓国教育開発院研究報告書。

費用効果の視点からみる学校司書配置 —分析方法の検討—

畑中大路（九州大学大学院生／日本学術振興会特別研究員）

はじめに

学校図書館は、子どもにとって最も身近な図書館である。近年では、「子どもの読書活動の推進に関する法律」（2001年）や「文字・活字文化振興法」（2005年）の制定、学習指導要領改訂における「言語活動の充実」の記載（2008）等の影響を受け、学校図書館の重要性はいっそう強く認識されるようになっており、国・自治体レベルでも学校図書館充実へ向けた様々な方策がとられている。その一つとして挙げられるのが、学校図書館における業務を専任とする学校図書館担当職員（以下、学校司書）の配置である。

本稿ではこの学校司書配置について、費用効果の観点から考察する。なお、対象としては特に、公立小学校の学校図書館および学校司書をとりあげる。

1. 学校司書配置の背景

学校には、学校図書館の専門的業務を掌る司書教諭が置かれている（学校図書館法第5条1項）。1997年の学校図書館法改正によって「12学級以上の学校に原則必置」となった司書教諭は、2012年度現在、12学級以上の小学校において発令率99.6%と配置が進んでいる（文部科学省2013）⁽¹⁾。しかし司書教諭は、司書教諭講習を修了した主幹教諭、指導教諭又は教諭をもって充てられる職であり（学校図書館法第5条2項）、学校図書館に関する専任の職ではない。それゆえ、12学級以上の学校における発令率は進むものの、授業時数の負担軽減を行う学校は7.2%に留まる状況にある（文部科学省2013）⁽²⁾。

一方、既述のように学校図書館への注目が増す現在、学校図書館の充実は喫緊の課題となっている。そこで、この課題解決策として取り組まれているのが、司書教諭に代わり学校図書館の業務を担当する学校司書の配置である。学校司書は制度上の設置根拠がなく、その位置付けは「その他必要な職員」となる（学校教育法第37条2項）。よって給与負担は、各自治体または各校の公費・私費となるが、それにもかかわらず配置数は増加傾向にある（表1）。ただし現在では、「学校図書館図書整備5か年計画」（2012～2016年度）において、「学校図書館図書標準の達成」（約200億円、5か年計1,000億円）、「学校図書館への新聞配備」（約15億円、5か年計約75億円）とともに、学校司書の配置を期待した150億円の財政措置が取られており、国レベルにおいても学校司書配置の支援が行われている⁽³⁾。

表1
学校司書の配置割合（小学校）

	配置割合
2005年	31.6%
2006年	32.9%
2008年	38.2%
2010年	44.8%
2012年	48.0%

2. 費用効果に関する先行研究

(1) 学校司書効果としての「貸出冊数」

学校図書館の業務を専任とする学校司書は、本棚の整理やカウンターでの貸し出し返却、本の修理やイベントの企画、特集の設置、児童とのコミュニケーションなど様々な役割を担っており、学校司書の存在が子どもの読書活動に与える影響は大きい。そして、その影響の効果として頻繁に用いられるのが「貸出冊数の増加」である（資料1、資料2）。

この「貸出冊数増加」という効果の可視化によって学校司書配置の重要性は説得力を増しており、現在では学校図書館関係団体を中心として、学校図書館における「学校司書法制化」が議論されている（高橋 2013 など）。

資料2

学校図書館「司書の効果」本が身近に

子どもたちの読書離れが叫ばれる中、座間市は昨年度は市立の全11小学校に、今年度は全6中学校に学校図書館司書を配置した。昨年度の貸出冊数が一昨年度の2倍以上に増えた小学校があるなど、「司書の効果」が出てきているようだ。

市内で一昨年度の貸出冊数が記録されていた小学校の図書館は3校だけだったが、3校の合計の貸出冊数を見ると、2010年度の約1万6600冊が11年度は約2万3300冊に増えた。中でも旭小学校は、1848冊から4039冊と約2・2倍に増えた。

座間市 貸出冊数2.2倍増も

市によると、司書たちは人材派遣会社に依頼した非常勤職員。年間100日、1日5時間働いてもらっている。

市教委では「司書たちが図書紹介コーナーを設け、季節ごとに図書を紹介するなど工夫した結果、図書館の雰囲気明るくなり、利用しやすくなったことが、貸出数が増えた理由」と見ている。

元国語教師だった金子慎之輔教育長は「司書を置いて良かった。自ら学ぶことは非常に大切なことであり、読書は考える力を養う基本だ」と話している。

(朝日新聞 2012)

資料1

【豊かな人間性、社会性の育成】

県立高等学校図書館の状況

①司書教諭と司書(常勤)の配置の推移

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
県立高校数	28	29	24	24	24	24	24	24	24
司書教諭配置校数	27 (96%)	28 (97%)	24 (100%)						
司書(常勤)配置校数	14 (50%)	25 (86%)	23 (96%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)

②貸出冊数の推移 司書(常勤)の配置で大幅アップ

	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
県立高校貸出冊数(生徒一人当たり)	119,846 (7.6)	145,739 (9.4)	180,395 (11.9)	172,094 (11.4)	174,266 (11.9)	169,982 (11.9)	173,348 (12.5)	191,957 (13.9)

(鳥取県教育委員会 2012 : 92)

しかし課題も残る。それは、いずれの調査や報道においても、学校司書配置による「効果」と「費用」の関係が示されていないという課題である。学校司書法制化を目指すうえでは、「最大の難関はおそらく人件費の予算化である」（後藤 2012 : 824）と関係者も述べていることから、効果と費用を合わせた検討は必須であると考えられる。

(2) 貸出冊数を用いた費用便益分析

費用と効果を合わせた検討が十分でない学校図書館を対象とした研究に対し、公共図書館を対象とした研究においては、図書館評価の観点から費用効果研究が蓄積されつつある（池内 1999、池内 2002、池内 2004、菊地 2007 など）。池内は、アメリカにおける「価格を持たない財やサービス（非市場財）の価値を測定しようとする研究」（池内 2007:16）をレビューし、その手法として、(a)代替法、(b)CVM(Contingent Valuation Method、仮

想評価法)、(c)トラベルコスト法、(d)移転支出の四つが主に用いられていると整理した(表2)。学校図書館も「価格を持たない財やサービス(非市場財)」を扱う場であることから、学校司書配置の費用効果研究においても、上記区分は参照できると考えられる。

表2 非市場財(公共図書館)の価値測定方法⁽⁴⁾

手法	内容
代替法	非市場財の経済価値を類似の市場財の価格で代替的に評価する
CVM (Contingent Valuation Method、 仮想評価法)	特定の仮想的な状況を提示された回答者(群)が、評価対象となる財やサービスに対する「支払意思額(Willingness To Payment: WTP)」や「受け入れ補償額(Willingness To Acceptance: WTA)」を表明し、そのデータを元に対象となる財の便益額を推計する
トラベルコスト法	図書館に来館するための交通費や、来館・滞在のために費やした時間を貨幣価値によって評価する
移転支出	図書館の設置によって、利用者の生活導線が変化し、図書館の近隣地域に対して一定の経済効果が生じる点を定量的に評価する

ただし、学校図書館の性格を考慮する必要もある。それは、①学校図書館は公教育の場である学校に設置された図書館であるという点、②学校図書館は全ての学校に設置されるという点(学校図書法第3条)、③学校図書館の主たる利用者は発達段階が様々な子どもである点である。

以上を考慮するならば、館外貸出サービスへの支払意思額の回答を求めるCVMや、来館までの経費・時間を産出するトラベルコスト法、近隣地域への経済効果を評価する移転支出は分析に適するとは言いがたい⁽⁵⁾。よって、近年多用される学校司書配置と貸出冊数の関係をみるうえでは、代替法を用いた費用便益分析が妥当と考えられる。

3. 分析に必要なデータ・作業と分析対象

(1) 費用と効果

それでは、学校司書配置と貸出冊数の関係について分析するうえではどのようなデータと作業が必要になるのであろうか。

費用の観点からは、「支出の8割以上」(赤林訳2009:33)を占めると言われる「人件費」と、学校司書配置により減少するであろう「教員の負担」を価格に置き換える作業が必要になる。効果の観点からは、「貸出冊数データ」とその「貸出冊数の市場価値」を示す作業、及び「学校司書配置日数に対応した貸出冊数データ」が必要となる⁽⁶⁾。また分析を行う上では、上記データを収集可能な事例(学校・自治体)の選定も求められよう。

(2) 事例選定

上記を満たした事例として、a市を挙げることができる。

a市は1997年から独自に、学校司書(嘱託職員)の全校配置を行っている⁽⁷⁾。1997年以前は、限られた日数・時間での「図書整理員」(臨時職員)の雇用や、事務職員による兼

任の形がとられていたが、1997年の学校図書館法改正において、学校図書館の充実を意図した司書教諭必置が明記され、学校図書館充実への対応を求められることとなった。しかし、司書教諭は担任業務を兼務せざるをえず、従来の「図書整理員」配置では学校図書館の充実は期待できない。また、その役割を事務職員に担わせることは、事務職員の負担を増大することに繋がる。そこで解決策として導入されたのが、学校図書館業務を専任の職務とする学校司書の全校配置であった。この学校司書は現在、表3のような変遷を経て、各校に週4～5日配置されている。

またa市では、2004年度より貸出数を学校ごとに集計しており、表3の学校司書配置日数の変遷と対応した貸出冊数データも入手可能である。

以上の理由より、a市は学校司書配置における費用便益分析を行ううえで適した事例と考えられる⁽⁸⁾。

表3 a市小学校における学校司書雇用日数

年度	雇用日数	配置校数
1997～1998 ^{※1}	週3日	11校
1999～2003	週3日	11校
2004	週3日	8校
	週5日	3校
2005	週3日	7校
	週5日	4校
2006 ^{※2} ～2007	週3日	4校
	週5日	8校
2008～2012	週4～5日	12校

※1 1997～1998年は臨時職員として、1999年以降は嘱託職員として採用

※2 2006年度の小学校開校により、学校数は12校となった。

おわりに

学校図書館及び学校司書の重要性が高まる現在、その効果的活用の検討は喫緊の課題である。特に財政状況が緊迫する昨今では、「価格を持たない財やサービス（非市場財）」を扱う学校図書館においても費用効果研究の重要性は高まると考えられる。

以上を鑑み、今後はa市を対象としたデータ収集・分析を行い、学校司書の費用効果について考察する予定である。この考察を通じ、学校司書の効率的運用に関しても検討していきたい。

【注】

- (1) ただし、11学級以下の小学校は23.9%、小学校全体では64.5%の発令率となっていることから（文部科学省2013）、全体で見ると司書教諭の配置は十分であるとは言い難い。
- (2) 司書教諭を配置する11学級以下の学校においても、授業時数軽減を行う学校は7.5%に留まる（文部科学省2013）。
- (3) これは、1週あたり30時間の職員をおおむね2校に1名程度配置することが可能な財政規模とされている（文部科学省2012）。
- (4) 池内（2007）をもとに筆者作成。
- (5) ただし、学校種や公立・私立の差異により、その適用可能性は異なるとも考えられる。

- (6) このうち、貸出冊数の市場価値を考察する上では、全国学校図書館協議会による小学校学校図書館用図書平均単価を用いることができる。なお、2012年度の小学校学校図書館用図書平均単価は¥1,613と算定されている（全国学校図書館協議会 HP「2012年度「学校図書館用図書平均単価」）。
- (7) 雇用時間は、原則10:00～16:00（休憩1時間）の5時間。ただし、就業開始・終了時間については各校で柔軟に対応している。
- (8) 実際に、a市指導主事による貸出数の変化に関する考察も行われている（資料3）。しかし、先述した調査・報告と同様に、費用と効果の関係は示されていない。

資料3 a市学校図書館支援の成果

○ 小学校全体の一人当たり貸出数の顕著な伸び

(H14…19冊 → H15…23冊(+4) → H16…24冊(+1) → H17…27冊(+3) → H18…37冊(+10))

このように、年度毎に伸びが見られる。※本年度は+10

特に全日勤務校においては、H14～H18にかけて一人当たりの貸出数が倍増しており、顕著な成果といえる。※本年度は+12

(H14…19冊 → H15…23冊(+4) → H16…27冊(+4) → H17…31冊(+4) → H18…43冊(+12))

このことについては、次の施策が有効であったと考えられる。

- ◎ 学校司書全日配置校を増やしたこと。※特にH18においては小学校4校増
- ◎ 学校司書採用にあたって、面接を行い、優秀な人材を確保できたこと
- ◎ a市 学校図書館委員会において実践交流を行い、質の高い取組内容が他校に伝わるようにしたこと。また、H16より、貸出数データ統計を学校毎に取り、結果と考察を図書館便りなどで自校職員に積極的に伝える取組を進めたこと
- ◎ a市 研修会（チャレンジ21）等で、優秀実践校の取組を発表させ、教職員の読書活動への意識を高めたこと
- ◎ 学校図書館コンクール、博報賞、A県わくわく読書事業等へのそれぞれの学校の取組への支援を委員会として行ったこと

【参考文献・資料】

- ・ 赤林英夫監訳、ヘンリー レヴィン・パトリック マキューアン著『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社、2009年。
- ・ 朝日新聞「学校図書館「司書の効果」本が身近に」2012年8月20日朝刊。
- ・ 池内淳「公共図書館における費用便益分析」『日本図書館情報学会誌』45(3)、1999年、pp.95-108。
- ・ 池内淳「図書館評価研究における経営学的アプローチ」『現代の図書館』40(3)、2002年、pp.178-187。
- ・ 池内淳「仮想評価法による公共図書館の経済評価」『日本図書館情報学会誌』49(3)、2004年、pp. 89-107。
- ・ 池内淳「動向レビュー：図書館のもたらす経済効果」『カレントアウェアネス』291、2007年、pp.16-20。
- ・ 後藤暢「学校司書法制化の可能性は？」『図書館雑誌』106(12)、2012年、pp.822-825。

- ・ 菊地信輝「トラベルコスト法を用いた公立図書館の便益計測とその検証—岩手県立図書館の移転新築事業を事例として—」岩手県立大学『総合政策』9(1)、2007年、pp.69-83。
- ・ 公益社団法人全国学校図書館協議会「2012年度「学校図書館用図書平均単価」」
<http://www.j-sla.or.jp/material/research/heikin-tanka.html> (最終確認: 2013年3月28日)
- ・ 高橋恵美子「学校司書法制化の現状と課題」『出版ニュース』2301、2013年2月、pp.4-9。
- ・ 鳥取県教育委員会(2012)「教育の論点 とっとりの教育(学校教育編)(H24.8.28現在)」
<http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/207548/tottorinokyokuiku240828.pdf> (最終確認: 2013年3月17日)
- ・ 文部科学省(2007)「平成18年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2008)「平成19年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2009)「平成20年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2011)「平成22年度 学校図書館の現状に関する調査」
- ・ 文部科学省(2012)「平成24年度からの学校図書館関係の地方財政措置について」
- ・ 文部科学省(2013)「平成24年度 学校図書館の現状に関する調査」

費用効用分析 (Cost Utility Analysis) を用いた 社会教育 (アウトリーチ) 事業評価の可能性

梶原健二(九州大学大学院生)

はじめに

本稿では、費用効用分析 (Cost Utility Analysis) による社会教育事業の教育プログラムの評価方法を提示する。

国や地方自治体による社会教育計画の策定にとって、財政的な説明責任への高まりは近年重要となっている。行財政改革による行政コストのスリム化は、教育行財政政策においても例外ではなく、とりわけ学校教育以外である社会教育の領域においては、そのアクターやステークホルダーは多種多様であるため公的資金の運用にはきびしい説明責任が求められる。社会教育施設の管理運営における規制緩和策である「PFI (Private Finance Initiative)」や「指定管理者制度」の広がり、市民活動や民間資金の活性化や公共サービスの向上が期待できるものの、長期的・持続的な公共性の確保という点においては議論の余地がある⁽¹⁾。

牟田 (1989 : 42) が指摘するように、教育政策立案者や教育行政者には、「教育的施策の選択肢それぞれがもたらす効果とそれに必要な費用とを分析することにより (中略)、効率的な資源配分をめざす公共政策の意思決定にあたって有効な示唆を与える」ことが求められているといえよう。

さて、ここで取り上げる教育プログラムの事例は、地域の音楽家が学校教育の授業を担当するアウトリーチ事業の費用効果分析である。モデルとなる自治体においては「音楽のまち」を宣言し、まちづくりに音楽を活かすという目的を掲げている。その効果とは、「感動を他者と分かち合える学習機会の提供」「非日常性や違いを個性や豊かさとして認め合う社会の実現」をもたらす可能性を秘めている⁽²⁾。すなわち、本教育プログラムは、行政 (政策担当者)・芸術文化団体 (音楽家・NPO 等)・学校教育 (教師) というアクターの協働によって展開される事業である。本稿では、上記のようなアウトリーチ事業にかかるステークホルダーである子ども・保護者・教師・音楽家・行政担当者を対象とし、それらの効用 (選好) を考慮することで費用効用分析の実証的評価の可能性を問う。

1. 先行研究について

教育分野における費用効果分析の手法については、おもに費用効果分析 (Cost Effectiveness Analysis)、費用便益分析 (Cost Benefit Analysis)、費用効用分析 (Cost Utility Analysis) の3つがあげられる (牟田 1989)。本稿で使用する費用効用分析について、レヴィン&マキューアン (2001) は、「効用 (Utility)」とは政策のプログラムの代替案に対する満足度の相対的な強さと定義する。さらに、Selameab & Yeh (2008 : 301) は、「予算の乏しく限られた資金でまかなう社会教育政策プログラムの分野において、資金

投入者（funders）やプログラム管理者は、その投資額に対する見返り（価値）を答える必要性に迫られる」とし、それは「触れることのできない結果（intangible outcomes）」の効用（満足度）を図ることであると表現する。まさしく、本稿が扱う音楽を通して心の豊かさを育むアウトリーチ事業こそ、目に見えない価値の評価として捉えられるのではないだろうか。

一方、日本の芸術文化に関する教育プログラムにおいて古賀（2012：88）は、「地域社会に与える影響や、子どもたちを中心とした人々への教育効果に関わる社会面からの意義を明らかにすることは困難であり」、教育予算として説得力ある資料の提供ができず事業の継続に支障が出るケースを指摘する。その上で、古賀は芸術作品にふれる鑑賞者の感情・子どもの様子についての指標に注視する。また青柳（2012）は、スポーツ振興による経済的な観点から学校プールのあり方について財政面と教育面から、アウトリーチ事業の在り方を提起している。具体的には、学校プールで行う体育（水泳）の授業を公営のスポーツ施設においてプロのインストラクターが教えるという教育プログラムの費用効果分析である。学校プールの管理運営費と生徒が施設へ移動する費用を比較したうえで、教員と生徒の満足度を聞き取り調査により考察している。結語ではスポーツ施設の振興によりまちづくりや雇用創出の可能性を提起している。しかしながら、青柳の教育プログラムには代替案が示されておらず、たとえば、学校プールの使用には水泳の授業だけではなく放課後や夏休み期間のプールの使用といった地域への社会教育効果には目が向けられていない。くり返すが、教育行財政政策ほどさまざまなステークホルダーを想定するべきである。

よって本試論においては、青柳の提示する学校教育費と社会教育費の関係性に視点を設け、さらに古賀の指摘する芸術鑑賞の効果（満足度）を応用することで、費用効用分析の評価方法にアプローチしたい。

2. 評価方法と指標

(1) 代替案について

本試論では、地域の音楽家が学校教育の授業を担当するアウトリーチ事業の方法として、3つの代替案を比較する。それらは①音楽家を各学校の音楽室に派遣した場合、②公共文化ホールに各学校の生徒を招待する場合、③学校の体育館を使用し保護者（平均2名）を交えて授業を行う場合とする。また、当該教育プログラムを導入するモデル地域（市）の学校の規模は、小学校5学年を対象とし全児童数は1300名（校数12校）と仮定、教員配置数は35人学級を単位とし38名として算出する。

また代替案②については、予算計上当然のことながら、文化ホールに1300名の生徒を一斉に集めて行うことが最少の投資予算と考えられるが、基本的に音楽の授業形式を前提するため、生徒が楽器を演奏する時間を考慮し、各12校がそれぞれ公共文化ホールにバスで移動する形をとる⁽³⁾。

(2) 費用算出項目と影の価格（シャドウ・プライス）について

費用を計上する算出項目（表1参照）については、大項目として縦に、「人的資源」「教室・会場」「教材・設備」「他の投入要素」「交通費」「保護者利用費」等を計上している。

また、横軸には、「スポンサー」「政府機関」「生徒と保護者費用」「評価専門家」としてステークホルダーの教育費用を計上することで誰がいくら負担するのかを区分けした。

結果として、3つの代替案の総費用を概観した場合、③>②>①の値となり代替案③が最も高額となる。③は保護者の鑑賞代分(500円)⁽⁴⁾が約130万円、②は公共ホールの音響機器が約120万と見積もられるからである。しかしながら、総費用から社会教育費(C')もしくは保護者鑑賞代(B')を差し引いた学校教育費の公的資金の純費用は、当然のことながら3つの代替案に同額に近い。

以上のことから、学校教育へのアウトリーチ事業における社会教育費もしくは保護者の負担額(一般投資)は、上述の金額が「影の価格」としてまかなわれていることが察せられる。

アウトリーチ政策の年間費用					
(1)投入要素	(2)総費用	(3)スポンサーへの費用	(4)政府機関への費用	(5)生徒や保護者への費用	(6)評価専門家への費用
人的資源(1日4h、12校)					
演奏家4名	1,440,000	30,000×4名×12回=1,440,000			
小学校教員38名※	6,840,000	15,000×38名×12回=6,840,000			
行政担当者2名	360,000		15,000×2名×12回=360,000		
行政担当者1名	90,000		7,500×1名×12回=90,000		
保護者2名	24,000			1000×2名×12回=24,000	
大学教授2名	480,000				20000×2名×12回=480,000
教室・会場					
教室利用		0			
公共ホール	1,800,000				
教材・設備					
教材		500×12回=6,000			500×2名×12回=12,000
C' (音響機材代替案②)	1,200,000		100,000×12回=1,200,000		
他の投入要素					
管理費(食事等)	24,000	500×4名×12回=24,000			
保険	24,000	500×4名×12回=24,000			
受益者による交通手段					
A 交通費(代替案①)	48,000	1,000×4名×12回=48,000			1,000×2名×12回=24,000
A' 交通費(代替案②)	260,000			200×1300名=260,000	同じ
B' 保護者利用費(代替案③)	1,300,000			500×2600名=1,300,000	同じ
投入要素の総費用	9,372,000	8,382,000	450,000	24,000	516,000
B 利用者費用	-24,000			500×2名×12回=12,000	500×2名×12回=12,000
C 補助金	-450,000		450,000		
純費用	8898000※				

※本計算には、A'、BおよびC'の値は含まれない。

(表1)

(3) 満足度アンケートと外部評価

では続いて、各ステークホルダーの満足度を図るアンケート調査項目の分析と外部評価の活用について考察を行う。先行研究に見るように、費用効用分析には、金額に対するステークホルダーの満足度をクロスさせることが重要であり、教育コストだけが最小値のプログラムが最良の選択とは言えない(レヴィン&マキューアン 2001:185 - 186)。

表2の6項目i~viで示すように、鑑賞者の情操面に主眼をおき、音楽家と鑑賞者(子ども・保護者)のコミュニケーションがいかに促進されているかを質的に図ることが必要となる。また本稿の「音楽のまち」を掲げるモデル市においては、音楽家を行政の登録アーティスト⁽⁵⁾としており、福祉施設等に派遣するアウトリーチ事業も行っている。つまり音楽家は社会文化資本として、さまざまな社会教育政策に活用できるシステムが整っている。よって、学校教育への音楽家派遣は、将来の音楽家が同市に定着し、さらなる相乗効果を生み出すことも評価の小項目に入ると考えられる。加えて結果的に、心が豊かな市民が集うまちづくりは、おのずと治安の良さや地域の絆が育まれる環境へと発展するのではないだろうか。

外部評価については、TAN アウトリーチハンドブック制作委員会(2007)が提示するよ

うに、アウトリーチ事業の評価の説明責任として、客観的記録を通じた鑑賞者と音楽家とのコミュニケーションのレベルを社会教育の視点からとらえることが必要である。具体的には、体系的な学問的視点による授業分析であろう。大学教授等の専門家が必要となる。

アンケート調査項目（表2）

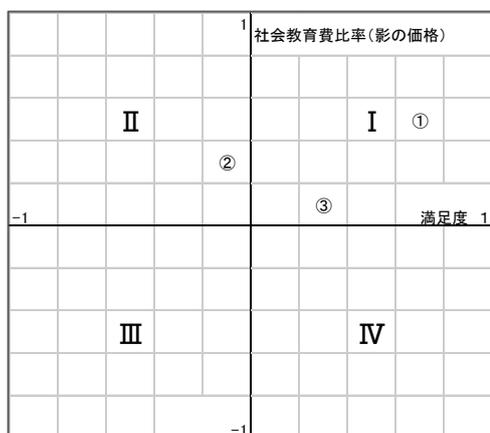
i. 包括的な肯定感	おもしろい すばらしい 楽しめる 興味ある	iv. 共感	心に響く リアリティを感じる 親しみがもてる
ii. 体験感	はじめて 貴重な体験 CDと違う	v. 安心感	聴いていて安心 やわらかい こころが落ち着く
iii. 理解	わかりやすい 聴きやすい 理解できる	vi. インパクト	夢中になった 飽きなかった 演奏したいとおもった

（古賀弥生（2012）芸術文化事業の意義に関する考察：「はじめての芸術との出会い」事業を例としての評価項目を参照し、筆者編集。）

(4) 指標

ここでは、アウトリーチ事業の代替案の教育費用をステークホルダーの満足度とクロスさせるための指標の提示を行う。社会教育財政支出を目に見える数字ととらえるには、「影の価格」を必要とする。例えば、代替案①の場合、ほとんどすべてが学校教育費でまかなわれ、社会教育費からは音楽家へのわずかな人件費だけである。一方、代替案②では、公共ホールの使用設備等で、120万円が影の価格として投入される。また、代替案③では、保護者の鑑賞代130万円が、外部資金として投入される。すなわち、学校教育費に対する社会教育費あるいは外部資金の影の価格は、図1の縦軸に③>②>①と付置される。

つぎに各ステークホルダーである、子ども・教師、保護者、音楽家の満足度の平均値をとり横軸に付置させる。仮にその値が①>③>②となったとしよう。その場合、少なくとも社会教育政策決定者は、①を選択するであろうし、また②と③の継続については、社会教育費の投入金額に対する各ステークホルダーの選択のエビデンス（論証）として、審議へと持ち込むことができよう。



◆社会教育費率（影の価格）は、学校教育に対する社会教育費（もしくは外部資金）の割合

$$y = \frac{\text{学校教育費} - \text{社会教育費 (or 外部資金)}}{\text{純費用}}$$

（図1：影の価格と満足度の関係指標）

まとめ

本試論においては、短期間での教育の費用効果分析が困難である社会教育行政分野の学校へのアウトリーチ事業評価について、その分析方法の可能性を提示するにとどまった。費用効用分析は、レヴィン&マキューアン（2001）が指摘するように医療分野において、医療費と患者がどう生きるかという生活の質（quality of life）を選択させる手法としての研究論が主流である。今後、費用効用分析の精度化・認知化が精査されれば、感情的な質を正当的な論証として社会教育計画の策定に援用できるのではないだろうか。

【注】

- (1) 吉本（2006）は、「指定管理者制度の場合、3～5年の指定期間が終了すれば、指定管理者が替わる可能性があり、長期的な運営の継続を考えれば、直営の方が有利である。」と論じている。
- (2) (財)地域創造報告書「文化・芸術による地域政策に関する調査研究『新[アウトリーチのすすめ]～文化・芸術が地域に活力をもたらすために～』2010年（15頁）で示されるアウトリーチ事業の効果より。
- (3) 2012年6月に施行された「劇場、音楽堂等の活性化に関する法律（劇場法）」では、「(学校教育との連携)第十五条 国及び地方公共団体は、学校教育において、実演芸術を鑑賞し、又はこれに参加することができるよう、これらの機会の提供その他の必要な施策を講ずるものとする。」と規定されている。
- (4) 本モデル市のアウトリーチ事業の場合、学校へのアウトリーチ事業以外の場合、たとえば福祉施設等でコンサートを行う時の入場料は500円と設定される。
- (5) 登録アーティストとは、オーディションにより本モデル市に登録される制度である。基本的に10年以上の音楽活動の実績をもつアーティストであり、2次試験ではプロの作曲家・指揮者による実技試験が行われる。

【引用・参考文献】

- ・青柳勸（2012）「スポーツによるまちづくりを見据えた柏崎市における学校プールのあり方に関する研究：財政支出の削減と教育効果の向上の両立を目指して」、『新潟産業大学経済学部紀要』(40), 1-33
- ・古賀弥生（2012）「芸術文化事業の意義に関する考察：「はじめての芸術との出会い」事業を例として」、『活水論文集』、現代日本文化学科編 55, 68-88.
- ・鈴木眞理編著（2012）『社会教育計画の基礎』、学文社.
- ・TAN アウトリーチハンドブック制作委員会（2007）『アウトリーチハンドブック』、パンセ・ア・ラ・ミュージック.
- ・牟田博光（1989）「教育の費用効果分析」『日本教育行政学会年報・15』、46-61

- ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン[著]：赤林英夫[監訳]（2001）『教育の費用効果分析 - 学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案』、日本評論社.
- 吉本光弘（2006）「求められる見識と評価—指定管理者制度が問いかけるもの—」小林真理編『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』時事通信社
- Selameab, Tehout & Yeh, Stuart S. (2008). Evaluating Intangible Outcomes: Using Multiattribute Utility Analysis to Compare the Benefits and Costs of Social Programs. *American Journal of Evaluation*, 29, 3, 301-316.

不登校対策支援施策の検討 — 費用効用分析の視点から —

波多江 俊介（九州大学大学院生）

1. はじめに

不登校は、「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあること（ただし、病気や経済的理由によるものを除く）」と定義され、それぞれの子どもの将来（進路）に関わる問題として捉えられてきた。近年の文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」結果によれば、現在その数は微減傾向にあると言える。また特徴的であるのは、小学校段階と比較して、中学校段階では数が約4倍と格段に増加する点であろう。原因としては、情緒や無気力といった本人の問題から、友人・家族に係わる人間関係の問題まで様々である。加えて、都道府県ごとのデータではあるが、1000人あたりの不登校者数についてバラつきが見られることがわかる。

同調査で提示されているデータによると、学校側からの不登校児童生徒への措置として有効であったものには、スクールカウンセラー等の専門家の活用や、担任やそれ以外の教員の働きかけ等が挙げられており、関わりの重要性が示されている。例えば岸田（2012）も対応の成功・失敗に着目し、「家庭との連絡を密にして電話をしたり家庭訪問をしたり、あるいは保護者の声に耳を傾け、その上で不登校生徒児童自身の話をよく聞こうとしている」といった関わりの重要性を調査から再確認している。また、クラスの雰囲気作りも重要であるとされている。これらは主として、教員や学校の自助努力の成果とも言える。先述の地域間におけるバラつきから考えれば、学校組織内の要因以外の要素が関わってくるものと考えられる。その中には、地域の経済状況だけでなく地方教育行政組織の支援体制も関わってくると推察される。しかるに、同研究の調査では、教員の認識上では明瞭な効果を与えているとは認識されていない。

では、地方教育行政の政策（支援）には意味がないかと言えばそうではない。スクールカウンセラーの配置等、地方教育行政からの予算的バックアップが必要となり、かつ十分な効果を生じさせる程度に予算が投じられていなければならない。そこでは同時に、予算上の制約も加味しておかなければならない。ここから、「効果」・費用の両側面から不登校支援政策が検討されるべきであると指摘できる。そこで本稿では、地方教育行政の不登校支援政策に着目し、「効果」・費用の両側面から分析を行うための方向性を試論的に提示する。

2. 費用分析の手法と先行研究

（1）費用効果分析・費用便益分析・費用効用分析

費用と効果を分析する際には、費用効果分析、費用便益分析、費用効用分析、という大別して3つの分析手法が挙げられる（小笠原 2007a）。費用効果分析は種々の outcome を

用い、費用便益分析は outcome を金額に換算することで、表現の異なる outcome 間の比較を可能にする。費用効果分析が結果である outcome を客観的な数値で表現したものであるのに対して、費用効用分析は outcome を主観で表現したものであるとされる（小笠原 2007b）。また分析の困難性から、「費用効用分析 > 費用便益分析 > 費用効果分析」という相対的な序列化ができる（小笠原 2007a）。

上記3つの分析手法の中でも、費用効用分析における outcome 概念はやや特殊である。経済学的分析手法導入が比較的進展している医療分野では、医療経済学（臨床経済学）が先行して研究成果を提示している。患者の主観とされる outcome 概念に関しても、グローバルに評価のコンセンサスが確立されつつある。小笠原（2007b・2007c）の整理によれば、患者の主観的な outcome 概念に対しては、QOL（quality of life）の概念が当てられているが⁽¹⁾、QOL は、身体や精神面も含む「個人の生活に関する価値観はもちろんのこと、生きがいや宗教観、個人の収入、住居や社会支援の状況なども含まれ、文化に大きく依存する」と広義に捉えられており、その測定ツールも開発されている。

（2）不登校支援に関する先行研究

不登校の先行研究に対しては、教育学的アプローチ・臨床心理学的アプローチからの研究がほとんどである。近年では、子どもの発達段階に合った支援の重要性を提示した研究や（松永 2012）、発達障害も考慮した上での対応の重要性を述べた研究等（今西ら 2012）、細かな配慮の重要性が提示されてきており、支援の効果が確認されている。

教育行政からの支援の重要性についても述べられてきており、政策への提言も含めて研究がなされてきた（風間 1998、田口 2003、内田ら 2004・2005）。しかし、先述の通り教育行政施策効果について直接的な効果の検証は困難であった。ゆえに、どういった支援施策が効果的で、かつ費用面で効率的かを検証する必要があるものと考えられる。

（3）費用分析手法の選定と分析対象

分析対象として選定したのは、a 市である。

表 1：a 市教委における不登校児童生徒への支援施策

具体的取組	成果や課題
教育支援センター・中学校内教育支援室	[成果]通級率アップ、支援の充実、不登校専任教員の活用 [課題]教員間・学校間での意識差、プログラム化の必要性
SSW の配置	[成果]SSW の全校配置と活用、不登校専任教員の活用 [課題]小学校区での SSW 活用、学校側の受け入れ態勢が不十分、SSW への理解不足、不登校専任教員の本来的ではない活用
おはよう指導員・登校アシスト・訪問指導員による支援	[成果]保護者の安心感獲得、組織的対応力の強化 [課題]訪問指導に関する情報不足、活動のアピール不足
教育支援センターと小中学校・関係機関との連携強化	[成果]学校との連携・情報共有、子どもの体験活動の充実 [課題]情報発信不足、情報共有の場を設定することの困難

上記の【表 1】は a 市が公開している「a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」を参照した。資料では、a 市におけるここ数年の不登校児童生徒への支援施策が提示され、成

果と今後の取り組みについて提示されている。より詳細な活動内容は次の【表2】の通りである。

表2：活動詳細

活動内容	詳細
マイスクール設置：マイスクール保護者会実施：	4回
スタッフミーティング実施：	11回
ヤングアドバイザー、スマイルサポーター設置：	5人
スクールソーシャルワーカーを設置	6人
不登校対策専任教員を設置：	9名
不登校対策専任会議：	3回
不登校担当者会議：	5回
登校アシスト班：おはよう指導員：	2名
登校アシストミーティング：	11回
不登校対策推進会議：	3回
不登校対策連携協議会（中学校区）：	21回
出前授業：	6回
外部指導者派遣による活動：	7回
世の中見学・職場体験：	5回

上記のように、多様な活動・支援を通して、不登校児童生徒の支援を行っていることがうかがえる。

ここで、同じく「a市教育委員会事務事業点検評価報告書」で公開されている、不登校児童生徒数を提示する（【表3】）。

表3：a市の不登校児童生徒数

年度	学校別	合計数
平成20年度	[人数]小学校38人、中学校173人	211人
平成21年度	[人数]小学校30人、中学校180人	210人
平成22年度	[人数]小学校40人、中学校154人	194人
平成23年度	[人数]小学校24人、中学校167人	191人

【表3】からわかることは、不登校児童生徒数の増減が多少見られるという点である。殊に中学校の不登校者数が多いという点は、先の「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」結果と重なる。また、合計数だけ見れば不登校児童生徒数は減少傾向にあると言える。

これらのデータについて、【表2】の活動に伴う費用を算出し、【表3】の不登校児童生徒数増減を以て「効果」とみなし分析ができないであろうか。

（4）分析手法

費用効果分析、費用便益分析、費用効用分析については先述の通りであるが、上記に提示したデータを用いる場合に適切な分析手法の選択と、分析妥当性について以下では検討する。

まず費用効果分析に関しては、結果であるoutcomeを客観的な数値で表現したものをを用い

る。今次であれば、不登校児童生徒数の増減を以て効果と見なしうる可能性がある。しかし、試みに事業評価表から、「対策専任教員数」・「SSW数」・「サポーター数」・「マイスクール数」・「不登校児童生徒数」をピックアップし、平成20年度～22年度の値をそれぞれ析出した上で、代替的な分析として「不登校児童生徒数増減」と「対策専任教員数」・「SSW数」・「サポーター数」・「マイスクール数」等との増減について相関分析を実施した。統計的有意であるかはサンプル数が極めて少ないため無視するとしても、相関係数が極めて弱いという結果が算出された⁽²⁾。ゆえに、客観的な数値での効果の算出は困難であるといえるため、費用効果分析は適さない。

次に、費用便益分析については、outcomeを個人の所得のように金額に換算するものである（ヘンリー、パトリック 2009）。【表2】で提示するような活動に伴う人件費や交通費、施設利用費等は金額に換算可能であるが、不登校児童生徒数は金額に換算は極めて困難である⁽³⁾。困難である理由は、不登校児童生徒数が将来的に発生する（であろう）便益ではなく、中途段階の数値であるためである。『今後の不登校への対応の在り方について（報告）』において、不登校の問題は「進路の問題」という視点が提示された。費用便益分析の場合、例えば訓練を施す等の政策的介入の結果、個人の所得がどれほど向上したかを分析する。ゆえに、不登校状態の児童生徒に政策的介入をした結果、個人の所得がどれほど向上したかといった時点までを視野に入れることが必須となるが、日本においてはデータ取得はなされていない。ゆえに、費用便益分析も困難である。

第三の費用効用分析は、「効果」を示す不登校児童生徒数が相対的に客観的な数値であるといえるため、分析に適切なデータであるとは言えない。

このように、3つの分析を検討した結果、いずれの分析も困難であると言えてしまう。では、今次のデータから更にデータを取得することを可能とした場合、どういったデータが必要で、どの分析方法が適切であるかを考えたい。まず費用便益分析は、一定期間を経てoutcomeを算出しうる時点に到達するまでのパネルデータを必要とする。実現には障壁が大きい。また、費用効果分析は不登校児童生徒数がたとえ客観的なデータであっても、良好な分析結果を得られるデータではないため、この分析方法も困難であるといえる。そして、費用効用分析については、不登校児童生徒数を「効果」としてみなさずに、効用を測定したデータを別途活用すれば分析が可能であるといえる。

費用効用分析における outcome 概念は特に医療分野では QOL（quality of life）の概念が当てられ、その測定ツールも開発されている点は先述した。同様の概念を参照しつつ、学校適応感（南ら 2011）等の概念から測定を試みることは可能であろう。これらを効用（「効果」）と見なし、政策的介入がどのような不登校児童生徒に効用をもたらしたかを検証するのである。

3. まとめと課題

本稿では、費用効用分析の可能性を提示した。【表2】で挙げた対策にかかる費用についてはa市のデータより別途算出する必要があるが、不登校児童生徒の効用については学校適応感以外の代替可能な指標を考察する必要があるとともに、費用に関しては他の自治体で取り組まれている政策的介入（支援対策）方法も視野に入れる必要がある。

最後に、本分析を実施したとした場合の困難性を提示したい。それは、「多重共線性」(小川・中室 2009)の問題である。【表2】の政策的介入個々の間に強い相関関係が見られる恐れがある。その場合に多重共線性問題を引き起こす。類似の政策等をひとまとめにして算出するか、類似の政策を除去するかをしなければならない。これらの点に注意して分析を行う必要がある。

【注】

- (1) これが医療経済学分野における「Utility (効用)」の概念である。したがって、費用効用分析における、費用と「効果」の関係性において、本稿は「効果」を「効用」として論じることとする。
- (2) χ^2 検定でも有意な結果は得られなかった。
- (3) フリースクールとの費用便益比較等の比較も可能であるかもしれないが、その場合であっても、不登校児童生徒への政策的介入とフリースクールに行ったことが、個人がどれほどの所得獲得につながったのかという時点まで見なければならない。

【参考文献・資料】

[参考文献]

- 今西満子、芳倉優富子、川西光栄子 (2012) 「発達障害のある児童の不登校傾向への対応に関する検討 — LD 等通級指導教室における事例から—」 『教育実践開発研究センター研究紀要』 (21)、pp.203-208。
- 内田武司、小島敏之 (2004) 「不登校に関する教育行政機関の相談体制の現状と課題 — 相談機関・支援機関の多様な対応と専門性の構築—」 『埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』 (3)、pp.1-18。
- 内田武司、小島敏之 (2005) 「不登校に関する教育行政機関の相談体制の現状と課題 — 教育支援センター(適応指導教室)の現状と課題(その2)—」 『埼玉大学教育学部附属教育実践総合センター紀要』 (4)、pp.27-40。
- 小笠原克彦 (2007a) 「費用最小化分析・費用効果分析・費用便益分析 — 基礎講座：臨床経済学の基礎(2) —」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(5)、pp.516-520。
- 小笠原克彦 (2007b) 「費用効用分析と QOL — 基礎講座：臨床経済学の基礎(3)—」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(7)、pp.791-795。
- 小笠原克彦 (2007c) 「EBM と臨床経済学 — 基礎講座：臨床経済学の基礎(4)—」 『日本放射線技術学会雑誌』 63(8)、pp.910-914。
- 小川啓一、中室牧子 (2009) 「教育生産関数推計と費用効果分析 — ベトナムを事例に—」 『国際協力論集』 17(2)、pp.49-79。
- 風間英仁 (1998) 「不登校現象とその対応策：不登校発生要因における学校社会の問題構造とその対応策の研究」 『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』 17、pp.137-156。

- 岸田幸弘（2012）「不登校児童生徒への支援に関する教師の意識調査」昭和女子大学『學苑』856、pp. 28-36。
- 田口正敏（2003）「提言 3：不登校、中途退学者を支える仕組みづくりを — 教育行政への提言—」『学校経営』48(3)、pp.27-38。
- ヘンリー・レヴィン、パトリック・マキューアン[著]、赤林英夫[監訳]（2009）『教育の費用効果分析—学校・生徒の教育データを使った政策の評価と立案—』日本評論社。
- 松永邦裕（2012）「発達段階に応じた不登校の子どもへの支援 — 子どもの発達における内的・外的環境の力動的関係の視点から（スクールカウンセリング研究(1)）」『福岡大学研究部論集. B 社会科学編』5、pp.23-27。
- 南雅則、浅川潔司、秋光恵子、西村淳（2011）「小学生の予期不安と中学校入学後の学校適応感との関係に関する学校心理学的研究」『教育心理学研究』59(2)、pp.144-154。

[資料]

- a 市教育委員会（2010）「平成 21 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- a 市教育委員会（2011）「平成 22 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- a 市教育委員会（2012）「平成 23 年度 a 市教育委員会事務事業点検評価報告書」
- 文部科学省（2012）「平成 24 年度 児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」
- http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/09/_icsFiles/afieldfile/2012/09/11/1325751_01.pdf（最終閲覧 2012 年 4 月 1 日）

第Ⅲ部 韓国校長資格研修の現状（2012年度）

～ヒアリング調査結果報告

これまで360時間が設定されていた校長資格研修が180時間に半減されることとなった。この大幅な制度改変の契機に「費用効果」の問題があるのか、それとも別の理由があるのかといった問題関心から、政策担当部局である教育科学技術部（日本でいう文部科学省）教員政策課の担当者にインタビュー調査を行なった。調査の日時は2012年8月14日（火）17:00～18:00過ぎまで、出席者は元兼のほか、教科部チョン・ソンフン事務官【担当者】、パク・ギョンス事務官、イ・イルジュン事務官の3名であった。このヒアリング内容（A調査）を梁鎬錫氏（九州大学大学院博士後期課程在学中／教育科学技術部在籍）の協力によってここに掲載することで今後の研究のための基礎作業とする。また、これに先立って行われた以下の調査についてもその逐語記録を掲載しておく。

B 調査：聖水中学校教頭面談内容

日時 2012年8月9日（木）14:00～15:00

場所 ソウル市聖水中学校教頭室

参加者 聖水中学校教頭イ・ガンス、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

C 調査：建大附属中学校校長面談内容

日時 2012年8月9日（木）15:30～16:30

場所 建国大学附属中学校校長室

参加者 建国大学附属中学校校長イ・グクホ、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

D 調査：ソウル教育大学教育研修院長面談内容

日時 2012年8月9日（木）17:30～19:00

場所 ソウル教育大学教育行政研修院長室

参加者 イム・ギファン研修院長、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

E 調査：ソウル市教育庁企画調整室長面談内容

日時 2012年8月10日（金）13:10～13:40

場所 ソウル市教育庁企画調整室長室

参加 イ・ジハン企画調整室長、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

これらの調査を通じて、2011年度に参加した韓国校長資格研修における公立学校教頭と私立学校校長との温度差の違い、校長公募制の導入による資格研修への影響、校長資格のペーパー化にともなう諸問題とその対処方策としての研修時間半減など、従前の調査では伺い知ることのできなかつた視点もいくつか明らかになった。いずれにせよ大学関係者にとってはなお関心の高い委託研修のなかでも最も影響力の高い校長資格研修についてはなお検討と模索が続いているようである。

A 調査：教育科学技術部教員政策課面談内容

日時 2012年8月14日（火）17:00～18:00

場所 教育科学技術部教員政策課

参加 チョン・ソンフン事務官（以下、担当官）、朴ギョンス事務官、
李イルジュン事務官、元兼正浩

元兼

本日は特に校長資格研修をめぐる状況についての説明をお願いします。

担当官

研修は大きく二つの種類があります。すなわち、資格研修と職務研修がそれです。資格研修は資格を取得するための研修で職務研修は能力を向上させてより良い能力を高めるための研修です。資格研修が任用以前、つまりその職位を獲得する前に資格を取るために運営する制度であるのに対し、職務研修は現職に必要な能力を育てるための制度です。2008年以前の政府では資格研修を受ければほぼすべての者が昇進をして校長となりました。しかし、今は資格研修を受けた人々の中で約15～20%程度だけが校長となっています。資格研修を受けてもその中で能力のある人だけが校長となります。

かつては対象者の約120%が資格研修を受けました。その中で年齢、あるいは事故のせいで仕方なく退職される比率を除けば、ほぼ研修者と校長任用者がほとんど1倍の比率でしたが、2010年には競争率が10:1として選抜されました。そのため、今は資格研修を受けただけで、校長になれるのではなく、コアコンピタンス（core competence）を強化するために活用する側面が強いです。それで、校長資格研修を受けても昇進するまでには時間が2～3年以上かかるわけです。

ですから、昇進するまでの時間を減らすのが大事なのではなく、コアコンピタンスを育てるための研修を強化し、他に必要な能力については、校長になった以降に研修するように変更したことが「教員研修先進化方案」の大きな方向だといえます。かつては研修を受ければすべての者が昇進となりましたが、今は研修を受けた人の中でも能力のある人だけが校長となれるように変わりました。

元兼

資格研修を受けると一応校長の候補者にはなれるのですね？

担当官

その通りだと言えます。資格研修を受けると2つの資格ができます。一つは昇進候補者、もう一つは校長公募に応募できる資格を得ることです。公募制と

いうのは選挙と理解すれば良いです。教育監（都道府県の教育長の相当）選挙のように、校長を選ぶ一種の選挙です。したがって、資格研修が重要ではなく、資格研修を受けてもすべての者が昇進することではないので、コアコンピタンスを高めるように研修システムを変わらせたことが重要です。そして研修時間が360時間なので2カ月以上学校勤務に空白が生じ、その空白を解消するための側面もあります。また、できれば休みの時期に重点的に研修をしています。必要な最小限のコースに限って研修し、それ以外は昇進してから研修ができるように変わりました。そのために、研修コースもすべて改正しました。

元兼

少し変わったという程度ではないのですね。

担当官

全く変わりました。基本研修時間は最小180時間として定められています。研修院の特性に応じて研修時間を180時間から270時間まで適用することができます。一般的には、研修院ごとに完全に教育課程が異ならないよう、教科部が毎年作成する基本計画であるその年の政策方向に基づいて行なっています。例えば、今年の場合には、学校暴力が主な問題となったため、より強化され192時間として研修が設計されました。

元兼

180時間に減ったのですが、それでも海外研修と民間委託研修はそのまま残っていると聞きましたが。

担当官

民間研修は少し減りました。海外研修は、過去（飛行時間を含む）に比べて海外に往来する移動時間を抜き出し、純粹に研修する時間だけを適用して試算しています。以前は移動時間も含まれたのですが、現地で滞在する48時間を基準にしています。以前は、主にアジアを研修先として定められたのですが、今年は先進国であるノルウェー、フィンランド、ドイツ、日本などの4カ国に行ってきました。海外研修を強化したと言えます。

例えば、ソウル教育大はおそらく、ドイツで研修を行いました。4カ国を選定した理由は、国家別に学校暴力への対応策を調査するために、「人性（品性）教育」と学校暴力対応が優れる先進国といえる国を対象としました。ノルウェーは人格教育、ドイツや日本、フィンランドは学校暴力対策を学ぶために研修を行いました。

民間委託研修は時間が少し減りましたが、すべての研修時間に占める割合自体は同じです。教科部の主要政策の一つが「教育寄付プログラムの運営」*に関する事項なので、教育寄付プログラムは、ほとんどの民間機関プログラムをそ

のまま使っています。そのため、民間研修がむしろ強化されたと思われます。特に、教育寄付プログラム自体を見れば、例えば、「GS カルテックス」などから校長を対象とした「6 シグマのプログラム（無欠点品質管理のための経営理論）」についての研修を継続的に実施しています。教育寄付の活性化させるために、明日も「創意財団」という財団で研修を行なう予定です。

*企業が学校の設立、奨学財団の支援にとどまらず、企業が保有している先端施設と知識・専門人材を活用して直接教育課程を開設して教えるなど人材養成までに乗出すよう、2011年から本格的に推進している政策である（梁による注）。

これらの研修は、生徒、保護者、先生の協力のためのプログラムです。資格研修ではなく、職務研修なので、現職を対象とした研修として民間研修が強化されたため、それだけ資格研修は時間が減ったといえます。

元兼

研修の時間が縮小されると予算が減るはずなのに減らない理由はなんですか。

担当官

むしろ減ってきた予算を海外研修に使用したためです。規模は同じで、満足度ははるかに高くなったと思います。学校暴力のような社会的な問題がなかったら、海外研修は行けなかったはずです。

元兼

昨年に研修を受けた人に負担感について聞いてみたところでは、360時間は確かに多かったが満足度の面で大丈夫だと言っておりました。ただ、今年180時間に減ったという話を聞いてからはやはり昨年は大変だったのに今年のプログラムが羨ましいと言っていました（笑）。

担当官

研修時間が長いと、他の中央部署から当該部署のプログラムを含みたいという要求が多いですから、研修時間半減はそれを遮断するための手段として活用するという側面もあります。そして以前は、例えば、教育行政とすれば、教育行政学担当の教授が講義をしましたが、今年からはリーダーシップのコースといえ、教育行政学の教授だけでなく、経営学専攻の教授、企業経営者も講義できるようになりました。研修力量の強化に研修の中心を置いて科目名も変えて、その力量を増進させることができれば誰でも講義するよう取り組みをしました。多様な能力を持っている講師たちがもっと多く講義に参加できる構造になったと考えています。

元兼

このような政策は、いつから準備されましたか？参加した部門や関与した研究者はどなたですか？

担当官

政策研究を 2009 年から 1～2 年の研究を経て 2011 年から本格的に推進されました。政策研究を託した人々は、大学教授（ジョン・ジェソン慶州大学教授）、政策協力官、担当者などが総括的に準備して、2011 年 6 月には政府主催の公聴会も開催しました。さまざまな方法で準備しました。

事務官

研修院の評価はどのようにしていますか？

担当官

研修院の評価もするものの、今では校長資格研修はどうせ他の所に預けていますので、これに対する評価はしていません。一般的な教師研修は市・道教育庁が評価を行なっています。大学に任せた研修については、来年に評価をする予定です。今、その評価指標を作成しているところです。

元兼

大学の研修院に行って、研修受講者の話を聞いてみると、「退職金運用要領」や「年金運用」などの科目がたくさん入っているという不満がありました...

担当官

以前は、校長資格研修の時間が少し多かった気がするくらい雑多なものも含まれていましたが、今は核心過程だけを残して、要らないプログラムは除きました。ただし、本当に重要だと思われると研修院が需要調査などを通じて自律的にコースを開設することはできます。例えば、以前の研修対象者からの需要調査結果、さらに開設して欲しいとするコースがあれば開設することができるわけです。研修機関から自律選択が可能な範囲は 10%程度として一つか二つの過程を開設できます。

研修院の評価をすればできるだけ定量指標を中心にする予定です。評価委員の裁量によって完全に評価成績が変わることをできるだけ防ぐようにするわけです。評価委員会は、現職で業務を担当していた方々や、著名な専門家、教授など非常に多様な人たちをもって構成しようとしています。現職の校長、前任校長、研修院の業務担当者、退職した奨学官、教授がその対象となるものです。そして今後は、保護者なども考慮しようとしています。まだ規模や人数などが決まっていることではなく、現在は校長資格研修の評価指標を作成している最中です。

元兼

誰を対象として、何を評価しようとされていますか？

担当官

研修のフレーム（骨格）であるプログラムや時間などは、教科部が最低限の基準を設定して提示しているのです。例えば研修のハードウェア、ソフトウェアなどが評価の対象となります。研修は、研修機関の力量にしたがって異なるので、力量やプログラムの満足度などを評価しようとしています。

元兼

評価結果が低く出る研修機関に対してはその指定を取り消すつもりでしょうか？

担当官

評価結果が低ければ当然研修機関を変えることになります。参考として、現在までは教員大学の研修満足度が高いです。教員大学は、現在の資格研修を専門的に運営する関係者が多数ですが、ソウル大学とソウル教育大学が運営する人材プールはあまりいません。研修機関の運営に関する最低基準は教科部が定めて提示しているのです。研修をどのようにうまく運営するのかは研修院の力量であり、研修運営者の力量と思っています。

例えば研修生である学生に対して（教育過程と内容を）どのように理解させるか、どのような内容で構成しているのかなどが評価の対象となると思っています。

このようなことについて研修院の評価結果が良くなければ研修機関を変えることになるわけです。

元兼

研修院は現在3ヶ所なのに評価が低いと、どのように変更されますか。例えば、ソウル大学、ソウル教育大学の評価が低ければ教員大学にその研修機能を完全に委ねますか、それとも、それ以外の大学に研修院として改めて指定するのですか。

担当官

他の大学を指定することもできるし、他の3つの大学の中で1~2大学に追い込むこともできると思います。まだ確定されていないですけども。研修機関はソウル大学、教員大学、ソウル教育大学以外にも約80以上あり、校長資格研修はしていませんが、教頭資格研修などを担当しています。

元兼

教頭の研修は市・道の研修院でも別々に行なっていますか？

担当官

基本的な試みでは自律的に市・道の研修院が担当し、必要であればいくつかの他の機関に委託したりしています。

元兼

大学の立場では、校長研修が委託されることは名誉な事ですか。

担当官

名誉もそのとおりですが、予算もたくさん支援しています。予算から間接費として10%を引き出すので数億ウォン以上が大学の収入として入って来ます。

元兼

日本の場合は、大学の負担になっているのですが...。ところで、公立学校と私立学校の校長資格研修を同時に進めることにはちょっと違和感があるように思います。特に公立学校教頭の場合、校長に任命されるのは非常に競争率が高くて、研修期間中に班長になって評価の加算点を取得しようとする状況もあると聞きました。これに対して、私立学校の校長は、すでに校長に任命されたあとで研修に臨みますので、研修の集中力も落ちるようにみえますが。

担当官

そのような状況は認知しています。韓国私立学校の根本的な問題だと思っています。私立学校も当然に予算配当を国から受けているはずなのに、そのような問題があります。私立学校は、それなりの利点があります。長期間の学校で勤務をすることができますので、校長のリーダーシップが強化されている側面もあります。様々な面で公立学校と私立学校は違いがありますので、その両方を交え相互刺激を取り交わすなどの肯定的な要素もあって、もちろん否定的な要素もあります。否定的な要素については、教科部も認識をしており、改善しようとしています。しかし、現場でそれ（教科部こうした立場や政策の趣旨）までを理解しているのかは分かりません。

元兼

校長資格研修以降に校長となる確率は15～20%程度なので非常に大変ですが、資格研修中の授業態度や成績などの結果が校長になることに、どの程度の影響を与えますか。

担当官

校長になるには、2つの方法があります。一つは、校長公募による方法で、公募は資格があれば応募が可能です。もう一つは、校長に昇進する場合です。ですが、その確率は15～20%程度しかありません。昇進には校長資格研修の結果が非常に大きな影響を与えているわけです。なぜなら勤務成績や経歴などはすべて対象者の評価点数が満点だと言えますので、確かに、差が出る部分は校長資格研修の成績しかありません。したがって、資格研修の評価結果が、すなわち昇進候補者名簿の順位だと思われます。

授業態度の場合には、減点要素として作用しています。また、成績を処理する主なデータは、以前には複数の選択肢の評価点数でしたが、最近では企画力評価に変わりました。例えば、学校暴力問題を解決するために当該学校の現場に基づいた企画書を作成させて、そのレポートを評価する形態に変わりました。その場合、田舎の学校、都市の学校、女子生徒が多い学校、男子生徒が多い学校など、学校現場の特性に応じて、学校暴力に対応するポリシーが様々に出るわけです。そこで企画力量を評価します。

元兼

日本の場合は、校長に採用してからどの学校に配置するかを考える方式ですが、韓国では例えば都市の学校、田舎の学校にふさわしい校長を（事前に内定して）選定する形ですか？

事務官

企画力報告書は、現在の教頭が所属している学校を基準にして、問題解決策を作る形です。したがって、今、勤務している学校が田舎学校なのに都市学校を基準とした報告書を作成するのではなく、自分が一番よく知っている現在の現場の条件に基づいてレポートを作成するだけです。任命地を事前に選択して校長を選定するわけではありません。

元兼

教員人事において日本と最も多く異なる点は、人事記録が詳細に蓄積されていることです。たとえば研修履歴や人事異動の記録などです。校長資格研修の候補者をどのような手続きで選んでいるのかについてよく分からないのですが…。

担当官

勤務成績評価、研修成績評価、加算点評価、学位実績評価、研究業績、教育研究大会の実績などを合算して昇進候補者名簿（対象者の順位を決めて名簿を作成する方法）を作成します。校長資格研修の候補者リストとしても活用しています。

元兼

日本の感覚では、このような昇進候補者のランキングや資格研修候補者をどのように選抜するのかを理解するのが困難です。

担当官

(校長資格研修対象者のうち)欠員比、約 40～60%が昇進をすることになり、残りは校長公募制を通じて校長になるようにすることを目標としています。しかし、具体的な事項は、市・道教育庁の方針によって違います。

事務官

昇進候補者名簿順位は公開していませんが、評価の客観性と透明性を維持していることについては、全教組(教職員労働組合)の牽制が作用しています。具体的な個々の点数までは公開していません。

元兼

教頭の中で何%くらいが校長の資格を持っているのでしょうか？(校長資格研修)対象者がかなり増えてきましたが。

担当官

校長資格研修対象者は、定員に比した欠員規模などを勘案し、市・道教育庁が定めます。校長の任命権も、市・道教育庁にあるからです。

元兼

競争率が上昇しているのは、資格研修対象者が増えているからですか？それとも退職者が減っているから上がっているのですか？

担当官

そのたびに違いますが、学校新設、それとも校長公募制のような政策導入など新たな需要発生によって差があります。例年に比べて特に競争率が高くなった京畿道の場合は、新しい学校が多く新設されました。全国の1万2千の学校から平均1年に1500～1800人程度が研修を受けています。ですから(学校の数に比べると)10%以上が研修を受けていることになります。なぜなら、校長の任期を含めて8年(4+4)なので、およそ8分の1程度の学校から新任校長が任用されていると見なせます。

事務官

これ以外の具体的な事項については、メールで頂ければ回答を差し上げます。

元兼

(以上の研修体制は)校長公募制のような制度を知らなければ理解するのが

大変なようですね。

担当官

以前、韓国では教育というのは保守的だという認識が強かったですが、今は非常に革新的な形に変わっています。様々な制度が続いて導入されています。

元兼

このように、革新的に変わって研修させることも難しくないのでしょうか？

担当官

政権の任期が5年であるし、任期内に可視的な成果と変化を出さなければならぬからです。最近、韓国では、保護者が学校に来て教師に暴言、暴行するなど、教権侵害の事故で、それに対する対応策を構想しています。研修等についてもご質問があればご連絡頂ければ整理をしてお送りさせていただきます。

元兼

今後ともよろしく申し上げます。

担当官

職制改編になってこれから私が研修業務を担当しないようになります。私としても元兼先生に聞きたいことがたくさんあったのに事務分掌が変わって、やむを得ずご了承をお願い致します。

元兼

多くの勉強になりました。お時間をいただきありがとうございます。来月も別件で本庁を改めて訪問する予定ですので、どうぞよろしく申し上げます。

事務官

「教育公務員の昇進規定」と「教員等の研修に関する規定、施行規則」はメールでお送りさせていただきます。法令だけでは読み難いので、法令解釈集を読んだらいいと思います。

以上

B 調査：聖水中学校教頭面談内容

日時 2012年8月9日（木）14:00～15:00

場所 ソウル聖水中学校教頭室

参加者 聖水中学校教頭イ・ガンス、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

元兼

日本でも、中学校と高等学校を連携する中高一貫教育が一部進められています。貴校は中学校と高校が併設されていますが、中高一貫教育が行われているのですか？

教頭

それとは関係ないです。全体の学校敷地は聖水中学校の所有ですが、ただ場所が広くて高校を新たに建築したというだけです。中高連携とは関係がありません。

元兼

去年お邪魔させていただいた校長資格研修の後1年経った今、当時の研修効果として、どのようなことがあるのか確認してみたいのですが。

教頭

平凡な研修よりは意識を涵養し、管理者としての力量を広げることができる研修と思います。私はその後にもう少し学校経営に余裕が生じました。いくら自ずと賢いと感じても、このように研修前と研修後は、学校経営の方向性や余裕の面では違いがあると思います。

元兼

去年と今年、働いている学校は同じですか？

教頭

この学校に4年目勤務しています。研修当時、私は班長をしましたが、その班長をしたということ自体が学校経営に大きな助けになったと思っています。なぜなら、現職校長と教頭を対象とした研修現場で、様々な人々をコントロールして班を運営するということは、学校を経営するより、もっと難しい仕事でした。アップグレードされた業務を取り扱う手法を学ぶきっかけになりました。

元兼

昨年の校長資格研修で班長になろうとした経緯がありましたか？

教頭

私は小学校6年間と中学校1年生まで7年間班長を担当しました。そして、それ以降では大学の時代に学科代表や郷友会の代表など、いわばリーダーシップを育てるために幼い頃から取り組んできました。教師になった後には、どこへ行ってもこのような考えから出

来るだけ代表を担いました。研修当時にもリーダーシップを育てるという考えから挑戦しました。

元兼

では、今回も自発的に班長になったということですか？

教頭

その通りです。自発的に手を挙げて、班長として任せて下さいと言いました。班長をしようとする人が二人出ましたが、私は事前にスピーチ原稿を作成してこれを読みながら、自分の立場を明かしました。そうする理由は、用意された班長という印象を研修生たちに認識させるためでした。ただ話をするだけではなく、準備をしてきたことを説得材料としようとする考えでした。それ以降、私に付いたニックネームが「用意された班長」でした（笑）。教育庁管内でも教頭として、様々な仕事を担当しています。最近では、「コンサルティング奨学」と呼ばれるプログラムを担当するために、ソウル市教育庁に申請をして1学期には19高等学校で「生活指導コンサルティング」も行ないました。このような積極性がリーダーシップを発揮するのに役に立つと思っています。

元兼

班長になったのは、ソウル大学の教育行政研修院に来てからでしたか？それとも予めソウル市教育庁の研修のときから定められていたのですか？

教頭

研修のコースは大きく二つの過程です。ソウル市教育庁（教員研修センター）で1次研修を実施して、民間委託研修コース、ソウル大学では2次研修を受けました。ソウル市教員研修センターの研修で班長を選んでから、ソウル大学研修まで同じクラスとして編成されたまま研修が継続されました。

元兼

1クラスに何人ずつ編成されましたか。

教頭

1班毎に27～28人が編成されました。4つの班で、全体研修人員は111人でした。

元兼

年齢の幅はどうでしたか？

教頭

1962年生まれから1954年生まれまで偏差が比較的大きかったです。奨学官出身なら若く、学校現場からきた場合は、年齢が比較的高かったです。

元兼

今年校長になって学校で働いている方もいますか。

教頭

その当時、すでに校長だった方もいました。例えば、後ほど訪問される建大附属中学校のような私立学校から来た研修生は、当時すでに校長でした。校長資格を取得する前に校長となってから校長研修を受けたものです。公立学校の場合には、研修を受けても校長発令までは待機者となります。私立学校はすべて当時すでに校長の職を持っていました。公立学校では研修後に校長になったケースがあります。今回の9月1日付で公募して校長になるケースもあるし、またうちのクラスの一人はもう校長となりました(59年生まれ校長)。でも、現在の一般的な傾向は私のような教頭が普通です。

元兼

資格研修での評価成績が校長発令にどの程度影響力がありますか？

教頭

そこで受けた点数の影響力が大きいと思っています。点数がそのまま発令に反映されるため、研修スコアはかなり大きな影響を及んでいます。

梁

どの程度ですか？

教頭

正確には分かりませんが、研修スコアはそのまま校長発令に反映されます。それで一生懸命研修に臨むのです。私立学校の校長は、(すでに校長に発令を受けたので)緩やかに研修を受けますが、公立学校の校長は、研修成績が発令と関係になるので、熱心に研修を受けるしかありません。

梁

校長資格研修を受けるまでの勤務成績の評価成績は捨てて、研修成績だけを持って校長発令を出しますか？

教頭

そうではないです。研修成績と校長資格研修後の勤務成績評定点数、教頭以降の研究成績、研修成績、勤務成績、オンライン研修成績も反映されます。1年に60時間は基本的に研修を受けると研修点数が上がります。したがって、単に資格研修点数だけで校長昇進を決定するわけではないです。インターネット研修の場合も、本人が年間60時間を受ければ点数になります。でも、それは誰でももらえる点数なので、偏差はありません。反面、校長研修成績は影響が出てくるのです。

元兼

日本の資格研修よりも韓国の資格研修のほうが楽に見えましたが。

教頭

すでに校長になった人々がいるので緩やかに見えるわけです。全体のうち3分の2ほどはすでに校長だったので、外部の視野からはそのように見えるかもしれませんが、しかし、他の3分の1ほどは熾烈な競争の中でスコアを得るために努力をしなければなりません。私のように班長を務めると、1000点のうち4点の加算点をもらえますが、その影響は大きくありません。それでもリーダーシップを発揮して、これを引き受けようとしたことは、それだけ緊張しながら研修に臨みたいという考えからでした。評価に大きな影響はありませんでしたが、もっと上を目指すために班長も引き受けたわけです。

元兼

4科目程度の試験があったと伺っていますが。

教頭

報告書形態の課題もあります。複数の課題を提出し評価を受けます。序論、本論、結論に分けて書いて出したらそれをもって評価されます。試験もレポート形式として序・本・結論の形式に合わせて構成するようになっています。6つの課題があり、かなり多量なので大変緊張する過程でした。一見簡単に見えますが、決して容易ではありませんでした。

元兼

研修の中で印象に残っている過程、あるいは今も役に立つ過程がありますか

教頭

国内での教育だけでなく、海外の教育状況を比較するプロセスを通じて、新しい視覚ができました。シンガポールはやや共産主義的な体制を持っていますが、はっきりした教育カリキュラムを運営していることが分かりました。やはり海外へ視野を広げることが大事だと思います。

元兼

民間委託研修や他の研修はどうでしたか。

教頭

民間委託研修はよかったです、「学校制度理論や実際」ということが印象に残りました。会計処理などは、教頭のときにはあまり興味がありませんでしたが、これからもっと勉強して習うべきだと考えるきっかけとなりました。私もコンサルティングをしていますが、「学校コンサルティングに対する理論」の講義などを通じて私がコンサルトをするとき何をすべきか、学校に何がなぜ要るのかを感じることができました。ちなみに、コンサルティングを異常にみる視覚もあり、現場の先生たちはコンサルティングを受けることを忌

避することが現実です。コンサルトということは間違っただけを指導するという認識があるからです。昔の奨学士の奨学指導によって形成された間違っただけを指摘するという固定観念のため、拒否感があるとみられます。

私は直接生活指導のコンサルティングをしながら、そして校長資格研修から講義を聞きながらこのような考え方を完全に変えました。コンサルティングをし始めてからは必要なことを自ら勉強し、学校が必要とする部分を手伝い、各学校の現場からみられることをスケッチして、他の学校に伝えて案内できるきっかけとなりました。

「コンサルティング研究の理論と理解」の講義を聞いた後、私は確信ができました。管理職として教諭達との対話を通じて理解できる機会となったのです。まだコンサルティングというものには否定的な見方が多いです。学期あたり一回ずつ義務的にコンサルティングを受けるようになり、それを学校の評価に反映していますが、このように強制的に行われているのは未だに否定的な見方が残っているからだと思います。

元兼

コンサルティングというのは外部からの評価でしょうか。コンサルティングは誰が行うものですか。

教頭

例えば、供給の面では現場の先生や教頭、校長などがコンサルトをしたい分野のサポートチームに志願すると学校別に必要な分野に対して適任者を要請してもらう形です。サポートチームの中ではその学校が必要とする分野から3人ほどを教育庁に申し込むと学校に来てマンツーマンでコンサルティングを行ないます。私は生活指導コンサルティングサポート所属で、今年はわが学校の生活指導が優秀だったので全く問題がありませんでした。

元兼

研修過程で印象的だった教科は何ですか。

教頭

民間委託研修は、民間の研修場で講義を聞くことがありましたが、その中の一部ではリーダーシップを強調しました。韓国生産性本部からのリーダーシップ研修が一番印象的でした。

実は、校長ぐらいならばリーダーシップ講義を普段に多く聞くことが必要であり、校長になったらそのリーダーシップを静かに発揮すべきだと思います。勿論皆上手ですが、もっと自然な力量を備えるためにはこのような講義をもっと接することが役に立つと思います。教頭も同じです。人間を運用する職位ですから、リーダーシップが必要となります。無言のリーダーシップ、必要な相談や静かなサポートなどがもっと要ると思います。

元兼

逆に、聞きたくない教科あるいは要らないというカリキュラムはありませんでしたか。

教頭

インターネットを通じた通信講義はあまり必要がなかったと思いましたが、結局今年からはなくなりました。研修期間中にソウル大学のホームページで講義を聞いて報告書を出すことができました。

今年は全体の研修時間を 180 時間と減らしました。研修カリキュラムを作成する会議にも参加しましたが、要らない部分を減らして、中身をぎっしりと構成したようです。研修院の研修を含めて 360 時間であったのを半分に減らしました。主な教科は生かして、通信講義などの形式的に 360 時間を埋めるために入れた内容はなくしました。教育科学技術部で政策的に二分の一に減らしました。最終的な目的はぎっしりとした講義として 180 時間構成し、他の 180 時間は校長となる前、またはその後、自分に必要な研修を自律的にするよう方向が変えられました。言い換えると、研修が終わったらそこで終わることではなく、校長資格研修後にも校長として必要な研修を自分が判断して受けるように変わったと言えます。全体的には教頭、または校長資格を受けるためには研修が必要だと思います。しかし、360 時間という研修時間は長過ぎました。5 月 13 日に始まって 8 月 5 日に終わりました。それで一学期が終わって、二学期が始まったらそこまで学校で処理出来なかったことを処理するために忙しくて業務能率も全く上がりませんでした。改正された 180 時間には大体必要な内容を全部入れたので、学校の業務効率性が上がり得ると思います。

元兼

時間は半分になったわけですが、経費も減ったのですか。

教頭

時間が減っても予算規模には変化がありません。通信講義など予算があまりかからない研修や研修院の研修時間を減らただけで、個人に投資する予算は同じでした。個人負担の経費はありません。政府の支援もそのままですが、主な講義は変わらず海外研修に要る経費が増えました。

元兼

研修期間中、学校に勤務しなかったといましたが、それでは、他の人が教頭先生に代わりその職務を遂行されたのですか。

教頭

教務部長が職務を代行しました。

元兼

大規模な組織の場合は、運営する人が多いのでさほど問題がありませんが、小さな規模の場合には、もし学級数が少ない学校の場合は、人手不足の負担感があるのではないのでしょうか？

教頭

校長の下で、すべての部門を統括運営する人が教頭です。ですから、教頭はすべての分野を貫いてこそはじめて、学校が円滑に運営できます。そのため、教務部長が職務を代行すべきなので、業務負担が発生するはずです。普段は教頭が校長を補佐するが、研修などで空白が生じた場合には、その業務を一般の教諭たちが分担する方式が定例化されています。

元兼

教頭先生が研修中の場合は教育庁に別途の人材をもらう支援体制がありますか？

教頭

別途の支援体制はありません。学校自体に対策を用意して処理するべきです。

元兼

では、研修期間中は、学校に全く来ないですか？

教頭

研修があるので来ることができません。朝から夕方まで研修を受けているから時間が事実上ありません。重要な決定は、校長が処理することになり、学校から離れているので、教頭はその決定に参加できる立場ではないと思っています

元兼

私も昨年 360 時間の研修時間は長すぎると思ったので、時間を減らしたのはよかったと思います。

教頭

今年の研修カリキュラムを組む過程に参加しました。すべての関係者がうまい決定だと思っている雰囲気でした。

元兼

最後に、今回の資格研修が終わってから研修者同士のネットワークは維持されていますか？

教頭

全体ではなく私たちのクラス 28 人はインターネットカフェを作って運営しています。去年 8 月に研修が終わってから、11 月に一度会い、今年は 6 月に会いました。1 年に一回会うことにして、お互いに意見や情報の交換をしています。

元兼

全体研修員が 118 人だったので、他のクラスの人々と交流する機会が少なくなっ

うので、一度程度は班を入れ変えたほうが良かったのではないかと思います。

教頭

私は関係がないと思いますが、他の人々は他の班と一緒に講義を受けることについて別に喜ばない雰囲気でした。特に、すべての研修者の年齢が高いため、お互いの交流は基本的に可能だと思います。大きな集いではないが、班別に会合があつてカフェなどを通じて交流をすることができます。うちのクラスのような場合には、大きく 3 つの分任があり、私の分任では公演観覧のために、小規模な集いも開いたこともあります。つまり、私たち班全体は 1 年に 1 回会うことにしていますが、分任別では会う機会が数回あると考えています。

元兼

来年、校長先生になられると祈念しています。改めてお話をお伺いしたいです。 以上

C 調査：建大附属中学校校長面談内容

日時 2012年8月9日 15:30～16:30

場所 建国附属中学校校長室

参加者 校長イ・グクホ、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

校長

インタビュー対象として、私が選択された理由が知りたいのですが。

梁

学校に電話を掛けて見たところ、夏休みですから時間がない方もいました。また、声を聞いてみると、先生が最も積極的に感じられました。(笑)

校長

去年、元兼先生がかなり熱心に講義を聞きながらチェックをなされた姿がまだ印象に残っています。

元兼

まずは、学校が移転工事の最中、このように時間を割いて頂き、ありがとうございます。校長資格研修が終了して1年が過ぎました。その後、資格研修が実際の生活や学校経営などに役に立ったことや効果的な部分、また研修が終わって現場に戻って何か認識の違いなどありましたでしょうか。

校長

「人間関係論」などの講義を聞いてから学校のメンバーである学生、教師、保護者等、第三者についての考えが少し変わりました。

元兼

「人間関係論」という授業がありましたか？

校長

授業自体があるのではなく、講義中に人間関係についてどのような取組みをなすべきか、学生の態度あるいは特に教師、ただ今、韓国で問題になっている教師と校長との関係、教師と教師との関係など、主に経営者である校長のリーダーシップに関する講義が印象的でした。

元兼

去年の研修には校長になってから参加されたのですか。

校長

そうです。私は私立学校の所属なので、校長になった後に研修に参加しました。

元兼

実際に具体的なプログラムの中で特に役に立ったものがありましたか。

校長

「学校財政理論」が会計管理の観点からは役に立ちました。

元兼

3時間くらいでしたね。

校長

3時間以上でした。3次にかけて公州大学チェ・ジュンヨル教授が授業を担当しました。私としては一番助かりました。

そのうえ、アンケートにも既にお送りしたとおり、私は会計と経営学を勉強しましたので、そちらについては少し知っていますが、学校会計と企業会計は違いがあります。

公的領域として学校会計に関する方向の提示は良かったのに、実は理論だけだったので現場に必要な会計内容は全く無かったです。

最近では、インターネット業務管理システムであるエデュファイン (www.edufine.go.kr/) で会計を処理しています。以前はそういうことはなかったです。現場では、行政室から決裁書類が上がってくるので、すべての校長がシステム上でクリックするしかない状況です。それで会計学を勉強しても、どうしてもわからないわけです。

実は学校現場で一番重要なことは、会計だと思います。経営者である校長に強く責任を問うていることも会計関係の業務です。会計についての監査もあるし、その結果に応じて、注意または場合によっては罷免される状況もあります。清廉教育は強調しながらも、実際には部下職員がどの過ちを犯していたのかを（研修においても）見いだせられない状況でした。

例えば、学校が工事をしようとするれば工事に関する予算をどのように策定すべきかについて、現場の経験を実際にやってた方が来て講義をしてくれればよかったのに、そのような講義は全くなかったです。

ですから、行政室から説明を聴いたまま、校長はそれにしたがって決定するしかないです。しかし、すべての責任は校長にあります。我が国の学校経営構造から見ると教頭も会計システムについては全く分かりません。教頭は百ウォンを使ったのか千ウォンを使ったのか、全くわかりません。会計は行政室と校長との関係なので、校長としてはそれが一番恐れる業務です。

なぜなら部下職員が（会計を持って）否定を犯していても確認できないからです。そのような場合は、会計を少し分かっているといっても詳しいことまでは把握できません。それが分かるのが、現場が分かっていることだと思います。他にも講義が良かったですが、そのような現場性を考慮した授業が欲しかったです。そういうことで、去年の研修は、現場性を備えていなかったと思います。

元兼

研修内容は、公立学校中心だったのではないのでしょうか。

校長

会計は公立と私立が同じシステムを使っていますが、公立の校長資格研修者は、全く会計をやってみなかつた状態から研修に臨みましたが、それでも私は学校ですでに経験がありました。公立学校校長らは経験が全く無かつたので、以降の業務にはあまり役に立たないはず。私個人の意見では校長研修は、校長になった後で、実際の経験を持っている方を対象とするのが良いと判断されます。ですからチェ・ジュンヨル教授の講義も良かつたのに、現場で必要なものと合わない部分があつたので残念でした。

元兼

今年から研修時間が全体の 360 時間から 180 時間に減少したと伺っていますが、どう考えますか。

校長

研修当時は、研修時間が長すぎると思いましたが、講義はあまり悪くはなかつたです。ただ、ソウル大学のカリキュラムには、不必要なソウル大学教授の講義も組み入れられていた側面もあつた気がします。180 時間に調整したのでよくなつたと考えています。ただし、海外研修のためにあんなに多くの予算を投資しなくてもいいとおもいます。海外研修が役に立つた側面も少しありますが、その程度の効果を取るためには、それ以外の方法をもつて現場に役立つように研修を改編できると思います。例えば、海外研修よりは現場の校長講義や、退職者の講義が良いのではないかなと思います。研修後に個人的に前職校長の講義を一度聞いたことがあります。確かに共感できました。8 年間の校長在職者の経験を聞きましたが、現場と離れている大学教授よりも実用的ではなかつたかと思います。

元兼

民間委託研修はどうでしたか。

校長

ソウル大学の講義より良かつたです。韓国生産性本部でしたが、ソウル大学の研修よりもはるかに役立ちました。

元兼

生産性本部より、大学でやる意味があると感じられますか。

校長

大学での講義は教授に講義を与えようとする印象が強かつたです。元老教授として待遇している講義構成ではないかなという気がした場合もありました。むしろ校長として、実質的に効用があつたのは、生産性本部研修でした。

元兼

行政機関や生産性本部などに行くよりも、大学に行って研修を受けることについてはどう思いますか。

校長

特異な講義もあったが、個人的には 360 時間を充てるために、込み入れるだけのことではないかなという印象がありました。全体的に見れば効率が落ちると思っています。

元兼

それでも研修を大学でやることの意味はないのでしょうか。

校長

研修が効率的であればどこでも良いです。

元兼

私立学校の校長と公立学校の教頭と一緒に研修を受けることについてはどう思いますか。

校長

できれば別々に実施する方がよいと思います。職位も違いますから。研修後、必ず校長になる保障もないです。去年、一昨年の研修者だった 300 人の中から約 250 人が、未だ校長発令を受けられずに残っている状態です。

今年の研修者もいますので、結局、ほとんどの校長の資格研修者はペーパードライバーの資格を持っているにすぎないと言えます。一昨年、去年と変わったことがあるとすれば、昨年は私立学校研修者が多かったです。その理由は、以前に公立学校の校長資格研修者が、多すぎたからです。

今年はどうのようにしたかは分かりませんが、おそらく私立が多くないかなと思います。あんなに多すぎる研修者を輩出したことは校長公募制と関連があります。校長資格を持っている人の中から校長を選抜しなければならないからです。校長公募制として対象学校の 50 プロを充てる計画でしたが、うまく行けなかったので研修者が残っているわけです。実際に大多数の教師たちは校長公募制が嫌いなようです。そこで、供給がよくなるはずがないです。

元兼

私立学校は別ですが、お互いの競争が激しいですから、研修生同士の関係が少し難しく感じるかもしれませんが。

校長

研修講義が混乱に陥る理由の一つは、研修生が試験に係る講義だけ関心を持っていて試験に関係ない科目についてはおろそかな構造だからだと思います。

梁

研修後もネットワークがうまくできないようです。先ほど聖水中学校の先生は、1 年に 1 回ずつ会っているといいましたが、それ程もできないようです。

校長

私も二回くらい参加しました。うちのクラスは何回か会いましたが、残りの三班は集まりを持っていないようです。4つの班があったが、元兼先生が参観した第1班は、6月に集まりがありました。第1班の中で私は3分任で1年に4~5回の会う機会を持って10人ほどが参加しています。ところが、班長の役割を担う場合、加算点が付与されることを知っていますか。

梁

1000点のうち4点加わると聞きましたが。

校長

それは非常に大きな点数です。一般的には1000点のうち4点といえば、何でもないようにみえますが、実は他の評価から点数の差を出すことができないため、当事者には莫大な点数です。4人の班長出身のうち1人はもう校長となりました。ですから班長になろうとする競争も激しいわけです。当事者は非常に計画的に準備をします。先程のイ・ガンス先生も班長になろうと予め原稿を書いて来た程でした。全体の班長にもなろうとする思いがありましたけど他の方に機会を奪われました。52年生まれの方は、当時の基準としては停年まで4年しか残っていなかったもので、校長になるのが大変だとする意見がありました。停年まで4年しか残っていない場合、公募制に公募をしても選抜されないのです。なぜなら3年の間にどのように校長としての考えと計画を完成できるかの疑問があるからです。ですから停年が3~4年程しか残っていない方の中で班長を選んだのです（昇進校長になれるように）。研修評価を通じて序列を決めなければならないので、班長に加算点を加えてあげることが有効な手段になります。また、別の側面では、加算点がなければ班長をしようとしなからず。それが私立学校と公立学校の違いと言えます。

私立学校の場合は、既に校長になったので研修点数とは関係がありません。それで公立学校の先生が点数を受けられるように配慮しました。

元兼

先生も研修期間中には学校で勤務しなかったのでしょうか。

校長

私は研修機関にも学校に来て決裁などをしました。他の方々の中には私のような方はいなかったです。公立学校の場合は、教頭または奨学官であるため、業務をしなくても構いません。また、他の私立学校においても学校に行かなかったようですが、私は学校の仕事が気になって責任を感じて、朝出勤する前に、学校に来ました。ですから、重要な決定は、直接に行いました。夕方にも午後9~10時まで決済や、保留している業務などを処理しました。

私は公募制によって校長となりました。わが校出身の中で公募制を通じて教諭から教頭を経ずに校長になったケースです。それで、私は教頭研修を受けたこともなく、教頭の仕事をしなからず。私が公募制校長になってから学校の教諭たちが皆喜びました。今までは、コネクト（例えば、理事長）に乗って行かなければ、校長になれないと思

いましたが、いきなり公募制によって校長になったので私も驚きました。誰でも熱心になれば校長になることができるという先例を見せたかったのです。昔はどんなに頑張っても、校長が部長（教務主任など）をさせてくれないと、校長になれる方法がなかったのです。わが校も昔から教務主任が教頭になり、その後に校長になる慣例が約 40 年間、伝統のように守られて来ましたが、私が今回その伝統を破ったこととなります。また、校長公募制を導入しても、学校がうまく運営されるという模範を示したいので、常に退社時間過ぎまで勤務しているわけです。

元兼

ソウル以外の地域はすべて教員大学で、私立学校の校長資格研修をしているとうかがっています。90年代にはソウル地域も教員大学で研修をしたことがあります。しかし、遠いので宿泊をしながら研修を受けなければならないので大変だと考えられます。そのような私立学校の場合は、学校の仕事をどのように処理しますか。

校長

当時は寮で生活でしたので、学校の業務処理は全く出来なかったと思われます。また、私立学校でも公募制を通じて校長になった人は、私しかいないと思われます。

元兼

私立学校の中で公募は何%くらいですか。ほとんどないと思われますが。

校長

ほとんどありません。わが学校は、大学付属学校なので法人の理事長の干渉がないから公募制が可能な環境です。理事長が学校運営を干渉しないので、主流ではなく私のような非主流出身の校長ができました。特異なケースだと思います。また、他の私立学校（中高学校だけを運営する普通の学校法人）では校長が理事長の指示にしたがうべきなので、学校を自律的に運営することが厳しいです。わが校の教頭は、私が教師だった時も教頭だったのに公募制を通じて、私が校長になりました。おかげで組織には活力が生じたと思います。

元兼

では、教頭は大丈夫でしょうか。

校長

最初には少しの抵抗がありましたが、任用されてからはすぐ安定しました。

元兼

校長公募制については、またいずれお話を聞きたいです。

以上

D 調査：ソウル教育大学教育研修院長面談内容

日時 2012年8月9日（木）17:30～19:00

場所 ソウル教育大学教育研修院長室

参加 イム・ギファン研修院長、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

元兼

ソウル教育大学教育研修院に2009年に参りました。当時の院長より戦略的に研修院の機能再編計画をうかがいました。今、京畿道1種の教師研修もソウル教育大学のこの研修院で行っていると聞きました。

研修院長

今年は実施しないです。昨年まではしていましたが。今年からではなく、今年だけは実施しないということです。

元兼

本研修院は、これからどの程度まで研修院の機能を拡大しようと考えているのかと、研修院としての戦略的な方向があればお知らせ下さい。

研修院長

わが教育研修院は、教師たちを研修の対象として、さまざまな種類の資格研修を教育部やソウル市教育庁から委託されて運営しています。それで、当院が教育部やソウル市教育庁が願う研修を行うことができる能力、すなわち人材や研修能力などを持っていると判断されている研修を委託されているので、拡大はわが研修院の計画によって行えることではないのです。また、わが研修院が、継続的にそのような研修を行うことができる能力を備え、委託される標準カリキュラムに基づいて研修プログラムを自律的に構成すべきです。自律的に研修内容を構成し、それぞれの講座に合う素晴らしい講師を配置することなどが具体的に実行しているわが研修院の仕事と言えます。

言い換えれば、実際の講座を開発し、そこに合う講師を配置して、研修生が十分に研修を受けるために様々な形態の研修に関する事項を準備することが本研修院が担当することと考えています。

そのような能力を、他の研修院が持つことはできないので、わが研修院が持っている能力を活用して、必要なプログラムをうまく構成する能力、進行能力、講師招聘能力を拡張することが、研修院としての目標です。したがって、研修プログラム自体の拡張というよりも、たとえば、資格研修の場合は、これを求めている機関の研修目的に基づいて、忠実かつ密度高く運営することが、研修院の目標として取り組んでいます。

資格研修以外としては、わが研修院が自主的に、計画を立てて進めている職務研修を実施しています。職務研修とは、教師たちが自由に授業を効果的に実行することができる教養などの能力を涵養させるための研修です。教師ならば1年に少なくとも60時間以上の職務研修を受けるべきです。その職務研修を開設できる機関は、教育庁あるいは教育科学

技術部が認定した機関です。大学、国家機関、博物館などの民間機関、どのような機関でも教育庁が認定すれば研修を行うことができます。その一環としてわが研修院でも、プログラムを開発して職務研修を行っています。

過去、研修が多かった時期には約 40 講座ほど実施しましたが、近年では少し減って 10 講座から 15 講座程度を運営しています。わが研修院では自主的に研修の質を高めるための講座開発や拡大に取り組んでいます。今年は 15 講座程度で、また、遠隔研修も 15 講座程度を運営しています。それは資格研修ではなく一般的に教師たちが備えるべき能力を涵養させる研修です。

また、遠隔システムを通して運営する研修院を置いています。インターネット上で接続して遠隔研修ができるようにプログラムを開発しています。遠隔研修は、インターネット上とする研修として、学校に直接に来てオフラインの環境で実施する職務研修とは違います。

元兼

オンライン講座は、研修院にサーバーを置いて運営をしていますか。

研修院長

私たちはオンラインについては技術が不足するので専門業者と契約を結んで運営しています。わが研修院がコンテンツを提供し、専門業者からは技術が提供されています。教授がプログラムを作成し、教師と一緒に講義を撮影します。現在、教師たちは、徐々にオフラインよりオンライン研修を好む傾向があり、わが研修院では、今後オンラインプログラムをもっと多く開発しようと計画しています。

元兼

オンラインの場合は、ソウル市教育庁管内の教師のみを対象としますか、それとも他の地域の教師も利用できますか。

研修院長

オンラインでは、受講者がソウル市ではなくても構わないです。他の地域の教師も受講することができます。ただし、わが研修院がソウル市教育庁から承認を得たので主な対象は、ソウル市の教員です。

梁

それでは、実際にはソウル市教員のみを対象にしていますか。

研修院長

必ずしもそうではありませんが、ソウル市所属教員らが主に受けています。基本的に、例えば、ある教育庁が認定をしてくれれば、他の地域でも認められることが一般的です。わが研修院のシステムを京畿道教員たちも受講しています。このように、他の地域でも認定される研修と言えます。

元兼

研修以外にも学生や大学生も e ラーニングを介して授業をしていますか。

研修院長

教育研修院は基本的に対象が学生ではなく、教師を対象としています。大学では、e ラーニングの授業を一部導入しています。希望する教授らが e ラーニングを通じて約 2 週間以上の授業をすることができます。

梁

2 週間以上なら 15 週まで e ラーニングを介してすることができますか。

研修院長

15 週をしようとすればすることができますが、通常はそこまではしないです。自分の授業の一部として e ラーニングが可能ですが、そうではない教授もいます。2 週間以上程度を e ラーニングで授業する教授がいます。以前にはなかったが、今年から施行しています。

元兼

校長資格研修時間が 360 時間から 180 時間に減りました。それなら、研修過程から主に何を調整しましたか。

研修院長

研修時間に応じて標準カリキュラムが出てきました。教育科学技術部が指定した内容を包括する講座開設などの標準的な計画があり、そこに基づいてわが研修院が講座を開発するようになっています。わが研修院が勝手に時間を減らすことではないです。過去 360 時間のコースに比べて、180 時間に減って主に変った部分として重要な部分が「リーダーとしての校長の力量強化」に関することでした。その方向に教育課程が変わったので、それに合わせてわが研修院も講座を開設しました。

元兼

それで予算は減ったのではないですか。

研修院長

全体の予算規模は時間が減ったため、減少すると予想しておりましたが、実際そうではなかったです。教育課程中には海外研修がありますが、海外研修をどこに行くかによって費用の策定が変わります。今年のように、学校暴力が深刻な問題に浮上して、ドイツ、ノルウェー、フィンランドなどが研修候補地として指定されたので、ヨーロッパに行ってきました。欧州に行く費用が含まれていますので、研修費用が半分になったとは言い難いです。去年の研修費は正確に分からないが他の研修費用は減少したはずですが。

研修費用に合わせて講座が開設され研修計画を組むことになりました。そして予算内枠は教育庁との協議を行いました。研修委託機関であるソウル市教育庁の担当者と協議して

講師とプログラムを調整して、最終的に合意を経て研修プログラムを確定しました。でも、基本的にはわが研修院に自律権を多く与えてくれています。

梁

日本では教師たちに海外研修までは用意してくれないのですが....

研修院長

今まではヨーロッパに行くほどの研修費用はなかったです。今回は特別なケースです。過去には、主に中国や日本、台湾などの周辺国に行ってきました。

元兼

民間研修について、ソウル大学の場合は、ソウル大学が「生産性本部」などに委託をするようですが....

研修院長

リーダーシップ過程は、民間研修機関にいくつかの過程が割り当てられています。民間会社の中で、経営に詳しい講師を招聘して教えられる過程があります。その過程は、標準カリキュラムとは外れています。一定の時間だけは教育以外の分野から学ぶことができるように配慮しています。おそらく、ソウル大学では、生産性本部に民間研修を依頼したようですが、わが研修院は「リーダーシップセンター」という、かなり有名な団体から講師を招いて研修を施しました。すべての研修時間である 180 時間から 16 時間程度の範囲でできる内容になっています。

元兼

研修後、学校に帰ったら事後評価、フィードバックはどのようにされていますか。

研修院長

教頭が校長資格研修後にすぐ校長に任命されるのではなく、一定の期間がかかります。昨年 8 月から研修院長を務めていますが、初めて校長研修を実施したのでフィードバックの計画は立てずにいます。研修対象者の偏差がとても多く、資格研修は必要条件に該当するだけで、資格研修から学んだものが、具体的に校長がなってからどのように活用されているかを確認して、そのフィードバックの結果に合わせて研修プログラムを組むことが望ましい方向と思います。わが研修院が個別に接触をしてフィードバックをすることもできますが、システムが未だ作られてはいいです。

ただし、研修講座が終わると、研修受講生に評価を受けています。いくつかの提案をもらって、次回の講座開設する際、反映しています。また、現職校長から助言を受けて、プログラム作成にも反映をしています。研修生たちが校長に任命された後に、研修過程と連携させる評価までは、まだ計画が立たないです。

元兼

研修者の研修結果が人事にどのように反映されますか。

研修院長

そこまで私は分かりません。校長になるまで、必要な評価は教育庁が行なっていますが、研修成績が一部反映されていると知っています。具体的にどの程度の割合で反映されるかまでは知りません。

元兼

今年の研修者は何人程度でしたか。

研修院長

70人前後でした。

元兼

中学校は校長公募制の導入で研修者が多くなり、選抜によって実際に校長にならない方もいると思いますが、小学校はどうですか。

研修院長

小学校は、以前に聞いたところ、資格研修後には、基本的に校長になる状況だったが、今はそうではない方もいるそうです。さらに、資格研修者の中には、停年になる前に校長になる確率が100%ではないので、資格研修を受ける本人も必ず校長になるという期待をしていないことを知っています。

小学校の校長の場合にも校長資格研修者が公募制に挑戦する方もいるそうです。でも、公募制には肯定的な方もいて、批判的に評価する方もいます。公募制と資格研修運営は直接的な関係はないと思います。

元兼

校長の資格研修後しか応募することができないはずですが。公募制が導入された後に、どうやら資格研修者が増えていく反面、実際に資格研修者の中で校長になる確率は減るわけです。昔のように資格研修を受ければ校長に任用されないのが、問題だと思います。

研修院長

そのような部分に対して不満を持っている方々がいます。しかし、今回の場合には、研修者が例年に比べて減少しました。公募制とは関係ではないようです。校長資格研修の対象も教育庁が選別しています。選抜過程についてはわが研修院が知るはずはないです。研修院が責任を負っている部分は選抜された候補者について研修をするだけなので、それを超える部分は私としては知りません。わが院には適切な研修運営のため、いわば責任教授制という専攻教授を置いています。全体的な研修運営について院長である私と一緒にやっています。今日も、その責任教授であるチョン・スヒョン教授と一緒にしようとしたのですが先約があってインタビューには応じられなかったのです。チョン・スヒョン教授の

場合は、研修だけでなく、人事も全般的に知っているようですが、私は研修運営だけを担当していますのでご了解ください。

梁

関連資料をよく取りまとめていただきたいです。

研修院長

私が来週まで出張なので、出張後に直接に取りまとめてお送りします。私の任期は来年7月末までです。

元兼

来年、校長の資格研修までいらっしゃいますか。校長資格研修にもう一度来て見たいのですが。

研修院長

いつでもお越しくください。研修期間中にいらっしゃれば研修参観もできます。そして、さっき申し上げたチョン・スヒョン教授も教育行政が専攻なので、その方に会うと私よりも多くの助けとなると思います。何でも、必要なものがあれば、具体的におっしゃってくだされば準備します。

以上

E 調査：ソウル市教育庁企画調整室長面談内容

日時 2012年8月10日（金）13:10－13:40

場所 ソウル市教育庁企画調整室長室

参加 イ・ジハン企画調整室長、梁鎬錫（記録）、元兼正浩

元兼

ソウル教育庁のこれからの政策方向性と課題はいかがでしょうか。

室長

大きいフレームからはソウル市教育庁は学校の自律性と人権などに重さを置いています。

元兼

一般自治団体であるソウル市との関係設定はどうでしょうか。例えば、日本の場合は、教育委員会不要論も登場していますが。

室長

今、韓国でも一般自治体と教育庁の併合、すなわち、地方自治体長の下に教育監を入れようとする論議があります。しかし教育界では教育自治精神に反する措置として反対の声が大きいです。

元兼

学習能力評価を進めることにおいてはどのような考えを持っていますか。

室長

学習能力はどの教育庁やどの教育監も改善が必要という点では共通しています。でも、いわゆる進歩教育の立場を持っている6つの教育庁では、国家レベルの学業成就度評価に反対をしています。国から一方的に中央集権式で以前のように児童生徒に対して評価をするということは、子供たちに負担を与えるという主張をしており、方法論でも教育庁別に立場の違いがあります。

元兼

日本では公的支出を減らす名目で、いくつかの改革をしており、特に公務員である教員の給与を削減していますが、韓国は公教育費を減らそうとする動きはありませんでしょうか。

室長

今のところでは、教育費を減らそうとする計画や措置はありません。なぜなら、韓国の公教育費が OECD と比較して低いと評価されているからです。できるだけ、公教育費は多く投資をしようとし、政界でも全体の予算から数%以上に教育費の調整が必要であるという主張が提起される場合もあります。これは私教育費を減らさなければならないという国民的コンセンサスに基づいたことともいえます。

元兼

教員研修に関連して、現在は民間委託研修、職務研修などさまざまあります。教育庁で行政の観点から見ると、大学をどのようなパートナーとして見えていますか。そしてどのように大学と連携をしようとしていますか。ソウル市教育庁は教育研修院もありますが、大学に委託して研修をしている部分もあると思われます。

室長

具体的なことまでは明確に分からないのですが、例えば、ソウル教育大学で予備教員を養成し、ソウル市教育庁は採用しています。予備教員を養成して教師に採用したら必ず現場とは距離があるはずなので、補完するしかないです。この点を補完するために、教員研修院に再度送って教育をさせると言えます。逆に大学の立場では、そのような研修を行なうと収入になるので、お互いの利益になります。

研修を実施する大学の立場からも、大学同士が競争をしています。ソウル大学、教員大学、ソウル教育大などの競争は熾烈です。現在、ソウル大では中等教員対象の研修をしているが、以前はこれらの大学間の競争が激しかったです。自分の大学に研修を任せなければ自らの研修能力に問題があるかと言う外部の誤解を招くかもしれないという思いもあるからです。

元兼

たとえば公州大学はいかがでしょう。

室長

具体的なことまではわかりませんが、職務研修をしていることを知っています。特に専攻不一致教師の資格研修も行っています。この研修は、需要が多く、夏休み中には教室が足りないほどの研修生があります。

元兼

公州大学の師範大学がファースト・クラスという外部の評価がありますか。

室長

ソウル大学の師範大学がありますので一等とまでは言えないでしょう。新入生選抜にもまだソウル大や教員大学の学生がより優れます。しかし、公州大学は学生数が 22,000 人となる大規模な大学であり、かつては公州師範大学だったものが、総合大学となり、また近隣の天安工業短大、礼山農業短大、保健短大まで併合をしていたので、学校の規模がかなり大きくなりました。

そして公州大学といえば一般には公州師範大学という認識がまだ残っています。その程度に公州大学は中等教員養成が優れている大学です。教員採用試験の合格率も高く、それでも教員大学やソウル大学より高いとは言えませんが、合格率が非常に高い方です。公州大学の根が師範大学から開始されたためだと言えます。

元兼

最後に、特別市教育庁であることで、持っている長所と短所は何ですか。

室長

二つをもって整理できます。まず、ソウル市は、経済規模が他の市・道より大きく予算も多いので、ソウル市からの支援をたくさん受けています。学校給食も無償で実施しており 3:2:5 の割合にして予算の中で 50% をソウル市からサポートされています（市 30%、自治区 20%、教育庁 50%）。

次はソウル市議員の構成面で、野党が多数です。わが教育監（当時グァク・ノヒョン）も、野党側の支援を受けて当選してソウル市長や議会とも協力がうまくいっています。予算もよくサポートしてくれます。しかし、逆に予算をよく支援してくれるので、教育庁の行政にまで干渉しようとし、教育庁には不要な部分までも要求する傾向があります。これは短所と言えます。

以上

執筆者紹介

(2013年4月現在、執筆者順)

- 元兼 正浩 (九州大学大学院人間環境学研究院、教育学部門、教授
序、第Ⅱ部第1章、第Ⅲ部)
- 日高 和美 (九州共立大学経済学部、講師 第Ⅰ部第1章第1節)
- 楊 川 (九州大学大学院人間環境学研究院、学術協力研究員 第Ⅰ部第1章第2節)
- 門 悟 (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学 第Ⅰ部第1章第3節)
- 金子 研太 (九州大学大学院人間環境学府博士後期課程在学
／日本学術振興会特別研究員 第Ⅰ部第1章第4節、第Ⅱ部第2章)
- 梶原 健二 (九州女子短期大学子ども健康学科、講師
／九州大学大学院人間環境学府博士後期課程在学 第Ⅰ部第1章第5節、第Ⅱ部第5章)
- 畑中 大路 (九州大学大学院人間環境学府博士後期課程在学
／日本学術振興会特別研究員 第Ⅰ部第1章第6節、第Ⅱ部第4章)
- 波多江俊介 (九州大学大学院人間環境学府博士後期課程在学 第Ⅰ部第1章第7節、第Ⅱ部第6章)
- 梁 鎬錫 (九州大学大学院人間環境学府博士後期課程在学 第Ⅱ部第3章、第Ⅲ部)

《研究協力者》(2013年3月現在)

- 池田 いくみ (福岡教育大学教職大学院)
- 磯野 みのり (福岡教育大学教職大学院)
- 梶原 健司 (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- 中嶋 亮太 (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- 橋本 真理子 (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- 宮原 仁美 (福岡教育大学教職大学院)
- 山田 敏明 (直方市立植木小学校・教頭／九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- 吉嶋 哲也 (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- K N (福岡教育大学教職大学院)
- C M (九州大学大学院人間環境学府修士課程在学)
- (第Ⅰ部第2章、第Ⅰ部附録の検討・作成)

2011年度～2013年度 科学研究費基盤研究(c) 研究課題番号: 23531069
研究課題名「学校管理職養成の「費用対効果」研究—韓国校長資格研修をてがかりに—
(研究代表者 九州大学大学院教授 元兼正浩)
科学研究費研究成果中間報告書—教育行政の費用効果分析の可能性及び「校長の専門職基準」の再検討—

2013年5月30日 印刷
2013年5月31日 発行

発行所: 九州大学大学院人間環境学研究院 (教育学部門)
教育法制論研究室 (元兼正浩)
〒812-8581 福岡市東区箱崎 6-19-1
TEL&FAX 092-642-3123

編集: 元兼 正浩 (九州大学大学院人間環境学研究院／教授)
畑中 大路 (九州大学大学院人間環境学府／博士後期課程)

印刷所: 城島印刷株式会社
〒810-0012 福岡市中央区白金 2-9-6
TEL 092-531-7102 FAX 092-524-4411
