

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 9 月 30 日現在

機関番号：32310

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590247

研究課題名(和文) 地方自治体による教育施策の適切性判定モデルの開発

研究課題名(英文) A Study of the judgment model of an educational policy by a local government.

## 研究代表者

山本 裕詞 (YAMAMOTO, Yuji)

桐生大学・その他部局等・教授

研究者番号：40550702

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：地方自治体による独自の教育施策が可能になると、その適切性判定が問題となる。本研究の目的は地方自治体独自の教育施策に関する判定モデルの開発である。具体的には、栄養教諭の配置とスクールソーシャルワーカーの導入状況を分析対象とし、以下の3点について、評価の観点となる可能性を提示することができた。

第一の観点は制度導入の趣旨と導入実態との整合性。第二の観点は事業としての費用対効果。第三の観点は事業独自の特徴に基づく個別評価である。今後、他事業分析への応用、分析地域の拡大等を行い、汎用性を高めていく課題が残っている。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to develop a judgment model of an educational policy by a local government. The following 3 points became clear as study results. The first point of view is a consistency between the introduction point of a local policy and the implementation contents of a local policy. The second point of view is the cost-effectiveness as the undertaking of the local government. The third point of view is the individual value based on the original feature of the undertaking of the local government. Whether these hypotheses can be proved or not is open to discussion.

研究分野：教育学

キーワード：教育の機会均等 地方教育政策 教育委員会 説明責任 ステークホルダー 地方分権 栄養教諭 スクールソーシャルワーカー

### 1. 研究開始当初の背景

地方分権への移行に伴い、地方自治体による独自の教育施策が活性化し、その結果、地域間に差が生じてきていた。この差については、先進的施策を打ち出すことが可能となる積極的な面と、不平等に直結する消極的な面とがあることが予想できた。この消極的な面の出現の有無をチェックし、適宜修正介入する為には、地方教育施策の適切性を判定する手法が開発されなければならない状況になっていると考えられた。なお、その必要性は、今日においても増加している状況であるといえる。

### 2. 研究の目的

地方自治体による教育施策の適切性を判定するモデルを開発することが研究の目的である。なお、研究開始当初の具体的な観点としては、以下の3点があった。

地方自治体独自の教育施策を実質的に決定しているアクター

地方自治体独自の教育施策に関わるステークホルダー

上記と関連して、最終的に何をもって教育保障としているのか(誰に何を保障しようとしているのか)

### 3. 研究の方法

過去に東北地方をベースに実施した基礎研究において仮説的に形成した上記三つの観点から、地方裁量による教育施策が出現すると思われる領域を分析することで、研究の目的を達成しようとした。当初予定の分析対象は、地方自治体裁量の配置となっている「新しい職」について、公立中高一貫校の方針決定過程、公立高等学校再編計画決定過程の3点としたが、研究初年度の研究過程の中で、と同様に配置が地方裁量となっている「栄養教諭」と「スクールソーシャルワーカー」の導入状況に焦点を絞ることにした。分析対象の変更理由に関しては、栄養教諭については自治体の総合行政としての食育行政上の位置付けが問題となること、スクールソーシャルワーカーについては、教育相談体制の再編方針と関係することが判明し、それぞれ自治体の独自色が顕著になり易い点で、研究目的の達成により効果があると考えたためである。

まず、栄養教諭の配置状況については、過去に宮城県を事例として行った県議会・関係委員会等の議事録の分析経験から、それを他自治体に応用することで、導入決定プロセスと、決定に関わった諸アクターを抽出しようとした。分析自治体を特定する方法としては、公立の小学校・中学校・中等教育学校前期・特別支援学校小学部・中学部の児童生徒数を栄養教諭数で除し、その値を「栄養教諭配置率」として全国の都道府県ごとにデータを算出した。さらに、配置率上位5自治体と下位5自治体をサンプルとして、財政力指数との

相関に注目した。そして、分析対象期間とした平成20～24年度の5年間で4年間配置率最下位であった東京都と、5年間で5年間配置率最上位にあった鹿児島県について、議会・関連委員会等の議事録を分析し、両自治体の比較を行った。

次に、スクールソーシャルワーカーの導入に関しては、ワーカーの活動記録に関する先行研究の整理を行った上で、現役のスクールソーシャルワーカーの研究協力を得て、宮城県を事例に活動記録の分析を行った。その際、特に新規導入事業に関するアカウンタビリティの観点の有無に注目することで、施策選択の適切性証明への行政の意識を明らかにし、また、不足があればそれを補う記録様式の変更に関して考察を行った。

上記研究によって仮説的に得られた地方教育行政の特徴である新規事業導入に関するアカウンタビリティの観点の弱さの検証も含めて、新規事業の導入議論の動向を明らかにすべく、スクールソーシャルワーカーの導入時の議論と配置・活動実態の関係について、議会議事録・関係委員会等議事録の都道府県比較を行った。具体的な分析の観点としては、スクールソーシャルワーカー導入時の議論と実際の導入・活動状況との整合性、

スクールソーシャルワーカー等の活動評価、平成21年度から「学校・家庭・地域の連携推進事業」の1つに位置付けられ、1/3補助事業となったことの影響、以上の3点である。分析対象としたのは、北海道、東北、関東の都道府県14自治体の議会・関係委員会の議事録・会議録、北海道・東北・関東に位置する指定都市7自治体の議会・関係委員会の議事録・会議録である。

### 4. 研究成果

まず、その配置が地方自治体の裁量に任されている栄養教諭の配置状況に関しては、先行研究においては配置実数や義務教育諸学校数を栄養教諭数で除した値までしか確認されていなかった。本研究では、公立の小学校・中学校・中等教育学校前期・特別支援学校小学部・中学部の児童生徒数を栄養教諭数で除した数値を「栄養教諭配置率」として、栄養教諭配置状況を対学齢児童生徒数との関係で明らかにした。その上で、全国の都道府県順位を確認することができた。

さらに、「栄養教諭配置率」上位5自治体と下位5自治体を比較したところ、上位に比較的財政力指数の低い自治体が集中しており、一方、下位グループに比較的財政力指数の高い自治体が位置するという当初予想に反する結果が現れた。そこで、全国最下位に位置することが多かった東京都における平成18年度第2回東京都学校健康推進協議会の議事録を確認すると、予算上の問題から配置を進められないとする教育庁側の答弁が確認できた。これをヒントに考察したところ、財政力指数が高い自治体ほど、学校栄養職員

から栄養教諭への切替に、自治体の独自予算を充てなければならなくなる仕組みが見えてきた。つまり、公立学校の教員給与に関する国庫負担率が1/3に減少した結果、残りの財源については、財政力指数の低い自治体ほど交付税化されるシステムとなっており、逆に、財政力指数の高い自治体ほど地方独自予算から捻出しなければならなくなるということである。言うまでもなく、前年度実績が基調となる予算編成において、学校栄養職員から栄養教諭への切替に係る経費を独自に賄わなければならなくなるとすれば、前年度比での税収増加がない限りは、他の予算削減を必然とすることになり、二の足を踏むのも当然の傾向と理解できるであろう。

また、配置率上位グループの事例として、調査対象年度間で全て1位であった鹿児島県を抽出し、下位グループ事例として抽出した東京都と比較した。すると、東京都の食育推進計画では、既存の各部署に分散している食育関連行政の「総合化」や学校における学校栄養職員を中心としたチームティーチングが明記されるに止まっているのに対して、鹿児島県では総合行政としての食育行政が、県の重点施策に位置付けられ、関連の県民条例も整備されて、住民の役割も位置付けられ、その上で学校の栄養教諭に地産地消を含めた食育への期待が寄せられていた。この差の背景には、地域における第一次産業関係者の地域産業上の地位があると考えられる。そうであれば、第一次産業に触れる機会の多い地域で（その多くは財政自立度は低いことが予想され、教員給与の地方負担分の一部は交付税化される）、栄養教諭の配置は進みやすく、逆に、都市部においては、財政上の自立度の高さと第一次産業の地域産業上の地位の低さとが相まって、二重に配置が進まない政策環境が出現していることが仮定できる。これは、食育教育機会の潜在ニーズが高いと考えられる都市部ほど栄養教諭の配置を進めにくい制度環境となってしまうわけで、教員給与の国庫負担率の削減が、制度目的を阻害する方向で機能している可能性を示すものであると言える。

以上の研究結果については、平成26年3月、東北教育学会第71回大会において自由研究発表「栄養教諭配置計画の比較研究 - 総合行政との関連で教育行政計画の妥当性を判断する観点 -」（単独発表）を行い、さらに、平成26年3月、『郡山女子大学紀要(50)』111~124頁(単著)に研究論文として掲載した。栄養教諭の配置状況分析と都道府県比較の研究から得た成果は、地方独自の教育施策の適切性判定においては、アカウンタビリティの観点が不可欠であることが自覚できた。鹿児島の栄養教諭配置率の高さや東京都の低さの問題は、地域の産業・政治状況の背景の違いを考えれば、それだけで適切性を判定することはできない。まして、前述した教員給与問題を踏まえれば、東京都の姿勢も一

定の理解が可能であると思われるからである。

このアカウンタビリティの観点から分析対象としたのは、スクールソーシャルワーカーの記録用紙の形式や内容である。宮城県で当該事業導入後2年目からスクールソーシャルワーカーとなり、今日も現役を継続（7年目）するワーカー（山本操里）の研究協力を得て、スクールソーシャルワーカーの活動記録に関する先行研究の整理を行い、さらに山本操里が事務担当者とともに記録用紙の開発改良を加えてきた経緯を分析することで、行政担当者の新事業導入に関する意識を明らかにしようとした。

分析の結果明らかになったのは、先行研究においては、隣接するソーシャルワークの領域において、1960~70年代頃から、資金提供団体、政府、国民一般、クライアントや家族に対して「支援活動の内容とその影響・成果を示すもの」つまり「アカウンタビリティの道具」として捉えられるようになったとの指摘が確認できた。また、我が国の精神保健福祉士業務指針においても「個別支援の課題をもとに、社会資源の創出を行う」視点が述べられていた。

一方、事例として取り上げた宮城県某市におけるスクールソーシャルワーカー導入当初の記録用紙は、学校内に配置されていた外部相談員等（スクールカウンセラーを含む）のものと同じで、例えば、ソーシャルワーカーの業務特徴の一つであるアウトリーチの活動等が想定されておらず、その後、実践が先行する形で書式が整っていく。書式が整ってくると、今度は逆に、行政担当者がより詳細な情報を求める姿勢が見えてくる等の好循環が始まり、さらなる経費の出動根拠としての活動記録という視点が成立していく。事業導入時の行政選択には、中央の政策や全国の動向に押された受け身的な姿勢を見ることも可能であるが、その後、事業規模を拡大する際には、事業拡大の説明根拠を求める行政担当者の動きが確認できる等、行政担当者側の明確な選択意志が感じられるものであった。以上は、「（実践報告）スクールソーシャルワークにおける記録資料の特徴とその重要性」（山本操里、山本裕詞の共著）として、『学校ソーシャルワーク研究 第10号』に論文を掲載した（平成26年12月受付、平成27年5月受理、平成27年11月刊行）。

さて、上記の研究で得た行政機関における導入時のアカウンタビリティについての意識の弱さと、導入後に積極的に説明根拠を求める姿勢の変化は、地方教育政策の選択が、如何なる方向への如何なる説明として意識されて行われる傾向があるのか。上記研究は、本研究目的へ迫る作業仮説を提示したと言える。

そこで、これまでの研究成果を踏まえて、いくつかの観点を設定した上で、スクールソーシャルワークに焦点を絞った比較研究を

行った。本来は、全国規模で実施したかったが、期間と力量の関係から、北海道、東北、関東に位置する都道府県 14 自治体の議会・関係委員会の議事録・会議録、北海道・東北・関東に位置する指定都市 7 自治体の議会・関係委員会の議事録・会議録、合計 21 自治体に絞って分析を行った。具体的な分析の観点としては、スクールソーシャルワーカー導入時の議論と実際の導入・活動状況との整合性、スクールソーシャルワーカー等の活動評価、平成 21 年度から「学校・家庭・地域の連携推進事業」の 1 つに位置付けられ、1/3 補助事業となったことの影響、以上の 3 点である。

その結果、の導入時の議論としては、国の「平成 20 年度スクールソーシャルワーカー活用事業」の趣旨、すなわち「生徒指導上の課題に対応するために、・・・教育相談を整備する」という内容を踏襲する自治体が、調査対象 21 自治体中 12 自治体で確認できた。国の事業趣旨を拡大させる等、自治体独自の趣旨を交えて導入を説明する自治体が 3 自治体、導入不必要又は検討中とした自治体は 4 自治体。この中で、特に仙台市は、既存の学校を中心とする諸機関の連携と、カウンセラーに対するソーシャルワーカー的研修によって「十分対応はできている」との説明を行ったが為に、その後に施策を導入に転じる際、関連委員からの質疑応答に苦慮することになっていた。また、導入時議論と配置・活動実態との整合性に関する議論については、当初予定と導入者との専門職性のズレについて、多くの自治体で議論が確認でき、配置効果については量的少なさが成果量の不十分さに帰結しているとの教育庁側回答が見られるが、量的拡大を望む質問者にとっては、自己の発言趣旨にかなっており、その後、両者の調和的な議論展開となるケースが目立った。これに関連して注目すべき傾向として、配置が先行しているスクールカウンセラー導入の効果を疑問視する主張も見受けられる等、今後、スクールソーシャルワーカーの導入が進んで、配置が一般化すれば、その効果を問う論調は厳しくなることが予測できる。最後に、補助率削減については、21 自治体中 7 自治体で確認でき、それぞれ配置数減少の理由や、増加できない理由説明とされていた。一方、予想に反して 14 自治体では補助率削減への言及がなかったが、その理由は解明できていない。

以上の研究成果をまとめ、教育行政施策としての適切性評価の三つの観点として、以下のように整理した。

「1. 制度導入の趣旨と導入実態との整合」。この具体的内容は、専門職性（有資格者の採用、採用の透明性）配置・活動実態に分類することができる。「2. 事業としての費用対効果」。この具体的内容は、問題行動の量的変化や、他の専門職や独自システムの効果との比較である。「3. 個別評価」。上

記「2- 」とも関連するが、特にスクールソーシャルワーカーの独自性との関係で効果が図られる面である。以上の 3 観点は、未だに汎用性に関しての検証が不十分であり、今後、全国調査化する方向と、対象を他の事業に転じる等によって、その客観性を高めていくという課題を抱えている。以上の研究結果については、平成 27 年 7 月日本学校ソーシャルワーク学会第 10 回記念大会において、「スクールソーシャルワーカー導入時の議論と配置・活動実態の関係について - 地方教育行政の適切性の観点を求めて - 」と題して口頭発表（共同発表、山本裕詞、山本操里）を行った。

## 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 2 件)

山本裕詞「食育行政における栄養教諭配置計画の比較研究 - 総合行政の中で教育行政計画の適切性を判定する際の観点 - 」『郡山女子大学 紀要(50)』111-124 頁、平成 26 年 3 月

山本操里、山本裕詞「(実践報告)スクールソーシャルワークにおける記録資料の特徴とその重要性」『学校ソーシャルワーク研究 第 10 号』72-84 頁、平成 27 年 11 月

〔学会発表〕(計 2 件)

山本裕詞「栄養教諭配置計画の比較研究 - 総合行政との関連で教育行政計画の妥当性を判断する観点」東北教育学会第 71 回大会自由研究発表、平成 26 年 3 月 8 日

山本裕詞、山本操里「スクールソーシャルワーカー導入時の議論と配置・活動実態の関係について - 地方教育行政の適切性評価の観点を求めて - 」

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

取得状況 (計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者 山本裕詞 (YAMAMOTO, Yuji)  
桐生大学 医療保健学部 教授  
研究者番号：40550702

(2) 研究分担者 なし

(3) 連携研究者 なし