

日本の地方公共団体における外国語教育政策

—都道府県・市区町村教育委員会に対する全国調査の結果から—

教育内容開発コース 青田 庄 真

ELT Policy of the Local Governments in Japan

— A Survey of Prefectural / Municipal Board Offices of Education —

Shoma AOTA

The purpose of this research is to outline the questionnaire research on “What policy practices have you adopted on Foreign Language Education (FLE) ?” conducted with local governments throughout Japan. Previous research on FLE policy has focused only on the central government’s policy and has not provided an overall policy understanding, which is only made possible by also exploring the practices of local governments. In order to fill this gap in the research and determine the actual condition of FLE policy, a questionnaire survey for the prefectural and municipal board of education was carried out nationwide. The survey indicated that around 10.8% of local governments have created their original FLE materials for elementary schools and that there are other regional differences, for example, in the employment patterns of assistant language teachers. These differences, which have been created by the board of education, reflect the characteristics of each area and ought to be shared with the entire country as intellectual property as well as a supplement to the national policy. However, when such differences are due to variances in the economic strength of local governments, this causes disparity, not diversity. In order to improve FLE in local governments, further research is necessary from the financial viewpoint.

目 次

- 1 はじめに
- 2 調査の内容
- 3 調査の結果
 - A 外国語教育を重視している学校の所管
 - B 地域からの要望
 - C 小学校における外国語教育
 - D 指導主事・教育委員会事務局の専門性
 - E 教育振興基本計画における外国語
 - F 成果指標
 - G 教員の人事
- 4 議論

1 はじめに

本稿の目的は、地方公共団体における外国語教育政策の実態に関して、全国の都道府県および市区町村教育委員会事務局に対して実施した質問紙調査の結果を検討することである。

1990年代以降、それまでの「国際化」という概念に

置き換えられるようにして「グローバル化」という概念が普及し、外国語教育の文脈においてもいくつかの大きな改革が行なわれた。例えば、文部省によって1998年に改訂された学習指導要領では中学校の外国語科が必修教科となり、続いて2008年の学習指導要領では小学校における外国語活動が必修とされ、さらに2017年の改訂では「小学校英語」の教科化が決定された。それらは、多くの研究者から注目を集め、文部科学省や学習指導要領などの動向を対象とした研究が着実に蓄積されている (e.g., 斎藤・鳥飼・大津・江利川・野村, 2016)。

一方で、グローバル化は恐慌を引き起こすとする柴山 (2012) のように、グローバル化に対して懐疑的な見方もあり、「英語ニーズ」が減少しているとする議論まで存在する。今日の「英語偏重」の教育政策をそうした文脈から捉えるならば、グローバル化が現代に特有の現象であるといった偏った歴史認識・現状認識に起因するものであると言えるだろう。

しかしながら、外国語教育政策に関する研究自体が外国語教育政策に対する現状認識に不十分な側面がある。つまり、国民的な議論が集中しがちな中央政府の

外国語教育政策に焦点が当てられる反面、「教育行政関係アクター」の一部であり、具体的に日本各地で教育行政を行なう地方公共団体がどのような取り組みをしているのかがほとんど議論されていないという点である。例えば、教育基本法に基づき政府および地方公共団体が策定する「教育振興基本計画」(以下、「計画」)に関して、政府の「計画」は江利川(2014)などによって議論されているものの、地方公共団体のものについてはあまり論じられた形跡がない。地方公共団体が外国語を地域の教育の重要課題とみなしているのであれば、そこではどのようなことが掲げられ、どのようなことにリソースがつかまれているのだろうか。本研究では、全国の都道府県および市区町村教育委員会に焦点をあて、彼らが各地の現状をどのように捉え、どのような取り組みを行なっているのかを実証的に検討し、全国に共有することを通して、地方公共団体の外国語教育政策に関する議論の端緒を見出すことを試みる。

外国語教育の分野において教育委員会を扱った先行研究としては、個別の教育委員会の取り組みを紹介するものが中心となっている(e.g., 林, 2005; 齊藤, 2013; 土江・吉村, 2013; 村上, 2015)。対象をより広い地域に広げたものとしては、インターネット上で公開されている都道府県教育委員会の資料を検討した内田(2012)があるものの、地方の外国語教育行政の実態について具体的な調査を行なったものとしては、JASTEC 関西支部調査研究プロジェクトチーム(2001)や今村・清田・中山・大崎(2009)などに限られる。

JASTEC 関西支部調査研究プロジェクトチーム(2001)は、近畿地区の市町村教育委員会に対する質問紙調査から、「総合的な学習の時間」における英語学習の実態について検討したものである。調査内容としては、当該教育委員会が所管する公立小学校に対して英語学習の実施状況を尋ねるものとなっており、指導者、指導内容、成果など多岐にわたる調査項目をもとに、いかにして地域差なく英語学習の導入を支援するかという議論が展開されている。本研究と調査の趣旨を一部共有するものとしては先駆的な部類に入ると言える。今村ほか(2009)は、英語教員の研修と評価に関して、全国の都道府県、政令市および中核市に対して質問紙調査を行なったものである。今村ほかは、英語教員対象の研修や評価について、全国統一的な取り組みを行なうべく、別途行なわれた教員対象の調査から抽出された事項の妥当性を教育委員会に尋ねたものである。こうした一連の研究においては、そもそも

対象が一部の地域に限られていたり、大都市に限られていたりなど、日本全国への一般化ができるように調査が設計されていないうえ、指導主事を含む教育委員会事務局の具体的な取り組みについては議論が及んでいない。

本研究は、地方公共団体における教育振興基本計画を調査した三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2013)や、さらに学校予算や教員人事などを調査した高木(2017)、教育委員会事務局職員の専門性について調査した村上(2016)などを参考に、都道府県および市区町村教育委員会の外国語教育に関する取り組みを尋ねる質問紙を構成した。また、Butler(2007)も指摘するように、小学校英語など政府の外国語教育政策が自治体発の取り組みをもとに具現化されている現象を考慮し、伊藤(2006)が提唱する自治体同士の相互参照や政策波及についてのアプローチを援用した。

以上の通り、外国語教育の分野を離れるならば、地方行政や教育委員会に関する調査は複数行われているが、いずれも個別の教科についてはあまり踏み込んだ調査がされていない。「政策の領域毎に参入してくる利益団体・機関等のアクター群が異なるし法制度の有り様も一律でない。そして、政策の領域毎に特有な法制度の構造やしくみが、その政策過程に参入してくる諸アクターの活動や行動に大きな影響を及ぼしている」(小川, 2002)ことに鑑み、個別の教科についての具体的に検討することは、教育委員会自体に対する理解にも十分に寄与するものである。

2 調査の内容

本調査は、2017年8月から10月に、郵送による自記式の質問紙調査によって行なわれた。対象は、全国の都道府県47件、全国の政令指定都市20件、および、人口をもとに層化抽出した全国の1000件の市区町村(その他の形態を含む)における教育委員会、計1067件であった。調査票は、全て各教育委員会の教育長あてに郵送し、各教育委員会において回答に最も適切な担当部局に回答を求めた。回答は、郵送した調査票に記入したものを返送するほか、インターネット上から調査票の電子ファイルをダウンロードして回答ができるようにした。回答数は、都道府県・政令指定都市については35件(回収率は52.2%)、市区町村については、537件(回収率は53.7%)であった。全国の教育委員会を対象とした調査としては、先行研究と比

べて十分な回収率であったと言える。

具体的な質問事項としては、先述した教育振興基本計画などに関する先行研究に加え、外国語教育に関する全国規模の調査における質問項目などを参考にした。たとえば、保護者や教員を対象としたBenesse教育研究開発センター編（2007）や、外国語指導助手を対象とした狩野・尾関・安・菅（2015）などである。さらに、伊藤（2006）をふまえ、それらに関する教育委員会内の意思決定について、情報収集や参考にした自治体などを尋ねる項目が含まれている。

調査項目が多岐にわたるため、第一報としての本稿では、外国語教育政策に関して特に頻繁に言及される次の7点に焦点をあて、教育委員会の取り組みを出来る限り総体的に示すことを狙いとする。(1)外国語教育を重視している学校が所管する地域にどのくらい存在するか、(2)外国語教育に関して地域住民からどのくらいの要望が寄せられるか、(3)小学校における外国語教育をどのように実施しているか、(4)指導主事・教育委員会事務局の外国語教育に関する専門性はどのようなものか、(5)教育振興基本計画において外国語教育が言及されているか、(6)自治体として掲げる外国語関係の成果指標は存在するか、(7)教員の人事に際して外国語がどの程度重視されているか。

なお、本調査で用いた調査票については、インターネット上（<http://researchmap.jp/blueden/>）にて閲覧できる。

人口規模別の回答数および回収率は表1の通りであった。都道府県および政令指定都市については調査票が市区町村用とやや異なるため、本稿では区別して報告する。

表1 人口規模別回答数

人口規模	有効回答数
5,000人未満	84 (54.9%)
5,000人～1万人未満	69 (47.9%)
1万人～3万人未満	135 (54.4%)
3万人～5万人未満	85 (60.7%)
5万人～10万人未満	93 (57.4%)
10万人～30万人未満	54 (46.6%)
30万人以上	17 (45.9%)
市区町村計	537 (53.7%)
都道府県	27 (57.4%)
政令指定都市	8 (40%)
都道府県・政令指定都市計	35 (52.2%)

注 人口規模別の回答数および市区町村計には、都道府県・政令指定都市を含まない（以下同様）。

3 調査の結果

A 外国語教育を重視している学校の所管

ここからは、調査の結果を示す図表を列挙し、それに若干の説明を加える形で論を進める。また、「地方公共団体」と「自治体」は、ほぼ交換可能な用語として特に区別せずに用いる。

表2は、外国語教育に関する研究開発校を所管する教育委員会の数である。ここでは、主に所管される校種に限定し、市区町村は小学校および中学校、都道府県および政令指定都市については高等学校のみを掲載している。この結果からは、自治体の規模が大きいほど割合が高くなる傾向が認められるが、外国語教育の研究開発校が学校レベルである程度ランダムに割り当てられた結果であるという可能性が考えられる。つまり、大規模な地方公共団体の数値が高くなっているのは、大規模自治体は所管する学校が多いため、その中に研究開発校が含まれる確率が自ずと上がるものと考えられる。一方で、小規模自治体の数値が低くなっているのはそもそも所管する学校数が少ないためと考えられるが、それでも計上されているところは、地域をあげて外国語の研究開発に取り組んでいるコアな事例であるという可能性も考えられる。なお、外国語の研究開発校の定義として、本調査票では、「異文化理解教育」等を含めてゆるやかに捉えることを求めており、回答者によって定義に若干のばらつきがある可能性がある。

表2 外国語教育の研究開発校

人口規模	回答数
5,000人未満	5 (6%)
5,000人～1万人未満	1 (1.4%)
1万人～3万人未満	8 (5.9%)
3万人～5万人未満	10 (11.8%)
5万人～10万人未満	9 (9.7%)
10万人～30万人未満	10 (18.5%)
30万人以上	4 (23.5%)
市区町村計	47 (8.8%)
都道府県	18 (66.7%)
政令指定都市	5 (62.5%)
都道府県・政令指定都市計	23 (65.7%)

注 カッコ内は当該規模全体に占める割合。

表3は管内に外国語特区を有する地方公共団体の数である。ほとんどの人口規模において、表2よりも数値が小さくなっている。人口規模による相違としては、政令指定都市や中核市を除く一般的な規模の市が

主に属する 5 万人～10 万人程度の人口の自治体の数値がやや高くなっている。とはいえ、人口規模によるバラつきは開発校より小さく、特区を所管する要因として、自治体の規模はあまり重要なものではないと思われる。どのような自治体が特区を所管する傾向があるのかについて、個別の自治体の特徴を詳細に検討することが求められる。

表 3 外国語特区

人口規模	回答数
5,000人未満	2 (2.4%)
5,000人～1万人未満	3 (4.3%)
1万人～3万人未満	5 (3.7%)
3万人～5万人未満	6 (7.1%)
5万人～10万人未満	10 (10.8%)
10万人～30万人未満	5 (9.3%)
30万人以上	1 (5.9%)
市区町村計	32 (6%)
都道府県	3 (11.1%)
政令指定都市	4 (50%)
都道府県・政令指定都市計	7 (20%)

注 カッコ内は当該規模全体に占める割合。

B 地域からの要望

表 4 は、住民から教育委員会に対してどれくらいの要望が寄せられるかについて、5 件法によって回答者の主観を尋ねたものである。数値は人口規模ごとの平均値を示したものであり、大きいほど要望が強いことを意味する。ここでは、外国語教育に関する要望を相対化するために、教育全般に対する要望をあわせて掲載している。人口規模で見ると、都道府県および政令指定都市における「外国語教育」の数値が高くなっているほか、「教育全般」も含め人口規模が大きいほど住民の要望は強く感じられている傾向にある。直感的には規模の小さいコミュニティほど行政が身近に感じられるようにも思われるが、むしろ、大きいコミュニティの方が住民の匿名性が高く、自由に要望することができるといことだろうか。これは、外国語教育の拡大を左右する一つの要因とも考えられ、さらなる追究が必要である。

表 4 住民の要望

人口規模	教育全般 Mean	外国語教育 Mean
5,000人未満	2.55 (83)	1.95 (83)
5,000人～1万人未満	2.71 (68)	2.10 (68)
1万人～3万人未満	2.65 (133)	2.14 (132)
3万人～5万人未満	2.85 (84)	2.27 (84)
5万人～10万人未満	2.90 (87)	2.41 (87)
10万人～30万人未満	3.00 (54)	2.54 (54)
30万人以上	3.27 (15)	2.60 (15)
市区町村計	2.77 (524)	2.23 (523)
都道府県	2.96 (24)	2.88 (24)
政令指定都市	3.33 (6)	2.83 (6)
都道府県・政令指定都市計	3.03 (30)	2.87 (30)

注 カッコ内は有効回答数。

表 5 は、同様に、教育委員による要望を尋ねたものである。全ての人口規模において、住民よりも数値が高くなっており、事務局職員にとっては、住民の要望よりも教育委員の要望の方が強いと感じられる傾向にあると言える。これも外国語教育の拡大を左右する要因として重要なものである。

その他、この設問群では、自治体の外国（人）との関わりなどを尋ねており、地域におけるグローバル化や国際化の影響を考えるための材料として稿を改めて報告する予定である。

表 5 教育委員の要望

人口規模	Mean
5,000人未満	2.16 (83)
5,000人～1万人未満	2.41 (68)
1万人～3万人未満	2.36 (132)
3万人～5万人未満	2.52 (84)
5万人～10万人未満	2.70 (87)
10万人～30万人未満	2.85 (54)
30万人以上	2.80 (15)
市区町村計	2.48 (523)
都道府県	3.08 (24)
政令指定都市	2.67 (6)
都道府県・政令指定都市計	3.00 (30)

注 カッコ内は有効回答数。

C 小学校における外国語教育

図 1 は、小学校における外国語教育の実施時期を示したものである。調査票では、所管する小学校のおよそ半数以上が何らかの外国語教育を実施するようになった時期について、図 1 に示す 5 件の選択肢で尋ねられている。また、本稿では割愛するが「不明」以外の選

択肢を選んだ場合には、続いて具体的な年号を尋ねている。結果として、Benesse教育研究開発センター編(2007)などの先行研究では、小学校英語が必修化された平成20年改訂の学習指導要領に向けての議論が行なわれている時期には、既に9割程度の小学校が何らかの外国語教育を行なっていたとされているが、本研究の結果はそれらとは大きく異なるものであった。

ここで、いわゆる小学校英語の位置付けの歴史について簡単にまとめてみたい。まず、近年正規のカリキュラム上で英語教育ができるようになったのは、平成10年改訂の学習指導要領における「総合的な学習の時間」の一環としてであった。それ以前における実践は非正規の枠組みにおいてなされたものであると考えられる。そして、続く平成20年改訂の学習指導要領において外国語活動が領域として必修化された。

都道府県の回答については、大部分が必修化後の「平成20年改訂以降」を選択しているが、市区町村の回答が「平成10年改訂以降」まででは半数に達していないことから、都道府県と市区町村の両者の回答は一貫したものであると言えるだろう。

当時の小学校英語必修化を決定づけたとされる、「既に多くの小学校が実施していたから必修の扱いとした」という一見明快なロジックも、本調査からわかるに覚束なくなってくる。一方で、本調査と先行研究の大きな違いとしては、先行研究は調査対象が学校であったということが挙げられる。それに鑑みるならば、この現象は、学校に問い合わせると9割程度の学校が平成20年改訂以前に外国語教育を実施していた

と答え、市区町村教育委員会に問い合わせると多く見積もってもそれは6割程度の学校に過ぎないと答えるものだということになる。9割程度の実践は、教育委員会が把握していないほど小さなものだったということだろうか。

他方で、政令指定都市はいち早く小学校における英語教育の実践を把握していたことがわかる。

続いて、表6は、上記の外国語教育が開始されることになった直接のきっかけを尋ねたものである。ここでは、紙幅の都合上市区町村の結果のみを紹介する。最も多いのは、「国からの指導」(40.7%)であり、開始時期を「平成20年改訂以降」とした自治体が4割程度であったこととほぼ合致する。次に多かったのは「所管の学校が検討又は実施し始めた」(24.9%)であった。これは、基本的には、先述の小学校英語実施を後押ししたロジックを部分的に支持するものであると言える。

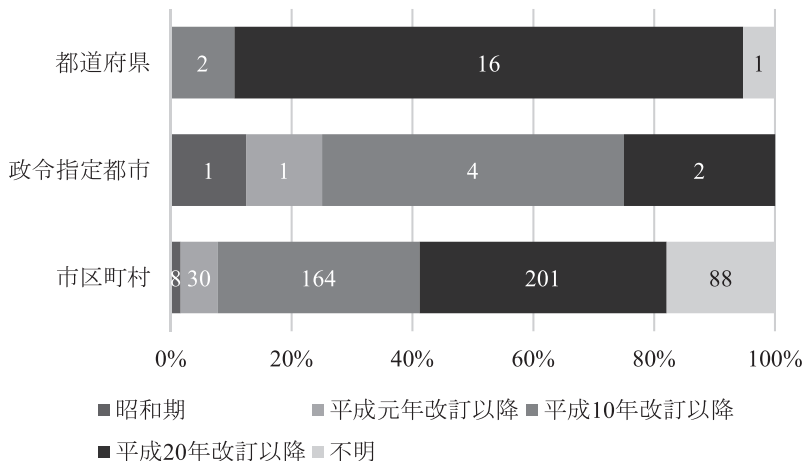


図1 小学校における外国語教育の開始時期

表 6 小学校における外国語教育実施のきっかけ

項目	回答数
住民からの働きかけ	14 (3.4%)
議会での質問、陳情・請願	18 (4.4%)
首長からの要請	37 (9%)
教育委員からの要請	49 (12%)
国からの指導	167 (40.7%)
都道府県からの指導	73 (17.8%)
マスコミの報道	7 (1.7%)
国の補助事業	20 (4.9%)
所管の学校が検討又は実施し始めた	102 (24.9%)
その他	88 (21.5%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は410件。

表7は、小学校における外国語教育に関して、どれくらいの自治体が独自の教材を作成しているのかを示している。市レベルに関しては、人口規模が大きいほど独自の教材を作成する割合が高くなる傾向が現れている。また、都道府県においても教材を作成している自治体が一定数みられ、両者が重なる小学校においては、政府、都道府県、市区町村の3種類の教材が提供されていることとなる。なお、教材の種類や作成時期を尋ねた設問もあり、それらについては稿を改めて報告する。

表 7 独自教材作成の有無

人口規模	回答数
5,000人未満	2 (2.4%)
5,000人～1万人未満	4 (5.8%)
1万人～3万人未満	3 (2.2%)
3万人～5万人未満	9 (10.6%)
5万人～10万人未満	13 (14%)
10万人～30万人未満	17 (31.5%)
30万人以上	10 (58.8%)
市区町村計	58 (10.8%)
都道府県	8 (29.6%)
政令指定都市	3 (37.5%)
都道府県・政令指定都市計	11 (31.4%)

注 カッコ内は人口規模別有効回答数に占める割合。

表8は、所管の小学校で外国語教育を行なうにあたり、他の自治体の実践を参考にしているかどうかを示したものである。調査票では、参照自治体の名称を記述する形式をとっているが、ここでは参照した他の自治体の名称が記載されている件数のみを示す。人口規模別の特徴としては、規模が大きくなるほど数値が高くなっている点が顕著に認められる。これが事務局のリソースのゆとりによるものなのか、外国語教育に対

する積極性によるものなのか、それとも、他の要因によるものなのか、さらなる検討が必要であるだろう。また、都道府県は基本的に小学校を所管していないものと考えられるが、他の自治体を参照している都道府県がある点は興味深い。

表 8 参照自治体の有無

人口規模	回答数
5,000人未満	15 (17.9%)
5,000人～1万人未満	17 (24.6%)
1万人～3万人未満	46 (34.1%)
3万人～5万人未満	35 (41.2%)
5万人～10万人未満	33 (35.5%)
10万人～30万人未満	20 (37%)
30万人以上	6 (35.3%)
市区町村計	172 (32%)
都道府県	5 (18.5%)
政令指定都市	2 (25%)
都道府県・政令指定都市計	7 (20%)

注 カッコ内は当該規模全体に占める割合。

表9では、さらに進んで、他の自治体のどの点を参考にしたかを示している。最も高い数値を示しているのは、「教育内容」(55.8%)であり、小学校において外国語教育の実施を指導することになった教育委員会事務局の担当者にとって、最も大きな懸念はその科目では何が行われるべきかについての情報が不足していることであったものと考えられる。その他、「授業時間数」(44.2%)や「教材の使用法」(38.5%)を選択した自治体も多かった。これらに関する懸念は調査票末尾の自由記述欄にも多く記載されており、先進的な自治体の取り組みをいかに共有していくかは今後の課題となるだろう。なお、ここで掲載しているのは市区町村の回答のみである。

表9 主な参照内容

項目	回答数
検討のきっかけとして	40 (25.6%)
決定過程（検討の手順等）	18 (11.5%)
日本人教員の配置方法	9 (5.8%)
日本人教員の研修	40 (25.6%)
外国人教員の配置方法	47 (30.1%)
外国人教員の研修	11 (7.1%)
教材の開発方法	43 (27.6%)
教材の使用方法	60 (38.5%)
教育内容	87 (55.8%)
授業時間数	69 (44.2%)
その他	12 (7.7%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は156件。

D 指導主事・教育委員会事務局の専門性

次に、指導主事を含む教育委員会事務局の専門性について述べる。まずは、指導主事についてである。表10は指導主事が着任前に重点的に研究していた教科・領域等に関する設問の結果である。数値は、当該校種・教科を研究していた指導主事が含まれる自治体の数を示している。小学校における「外国語」の数値が圧倒的に小さくなっていることが特徴である。中学校における「外国語」に関しては、数学に次ぐ配置数ではあるものの、特段多いというわけではないようである。巷で言われるような英語熱は、指導主事の配置数からは見てとることはできないと言える。なお、初等・中等ともに最も数値が高かったのは算数・数学であった。その他に関しては、道徳や体育などが多くみられた。なお、都道府県および政令市に関しては、ほぼ全ての自治体において全ての教科・領域に指導主事が配置されているため、報告を割愛する。

また、本稿では言及程度に留めるが、調査票では、重点的に指導している教科・領域については、1位から3位の順位を尋ねており、1位を外国語とする自治体は全体の1割程度であった。

表10 着任前の専門

教科・領域等	初等教育	中等教育
国語	131 (39.8%)	80 (25.1%)
社会	111 (33.7%)	102 (32%)
算数・数学	148 (45%)	111 (34.8%)
理科	89 (27.1%)	92 (28.8%)
外国語	55 (16.7%)	109 (34.2%)
その他	126 (38.3%)	117 (36.7%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は329件、319件。

表11は、教育委員会内で外国語業務を担当する組織の規模についての結果を示したものである。先行研究に倣い、次の5段階での回答を求めた。「担当職員はおらず、当係が必要に応じて担当する」、「主な担当業務ではないが、外国語業務を担当業務とする職員がいる」、「専任の係ではないが、外国語業務を主な担当業務とする職員を置いている」、「専任の課はないが、外国語業務を主な所管とする係がある」、「外国語業務を主な所管とする課がある」。数値が大きいほど多くのリソースがつかまれていることを意味している。言うまでもなく、自治体の規模が大きいほど数値が高くなっている。

表11 外国語業務を担当する組織の規模

人口規模	平均値
5,000人未満	1.43 (83)
5,000人～1万人未満	1.70 (67)
1万人～3万人未満	1.83 (133)
3万人～5万人未満	2.07 (84)
5万人～10万人未満	2.37 (92)
10万人～30万人未満	2.53 (53)
30万人以上	2.93 (14)
市区町村計	1.98 (526)
都道府県	3.36 (25)
政令指定都市	3.63 (8)
都道府県・政令指定都市計	3.42 (33)

注 カッコ内は有効回答数。

表12は、教育委員会における事務局職員が外国語教育に関する情報収集をどれくらいの頻度で行なっているのかを尋ねたものである。これも5件法で尋ねており、数値が高いほど「日常的に行なっている」に近いものである。やはり人口規模が大きいほど頻繁に情報収集がなされており、中核市や政令指定都市以上の規模になるとほぼ日常的に情報収集が行われているようである。

表12 外国語教育に関する情報収集頻度

人口規模	平均値
5,000人未満	2.82 (83)
5,000人～1万人未満	3.21 (68)
1万人～3万人未満	3.27 (132)
3万人～5万人未満	3.67 (83)
5万人～10万人未満	3.78 (92)
10万人～30万人未満	3.96 (53)
30万人以上	4.38 (16)
市区町村計	3.45 (527)
都道府県	4.44 (25)
政令指定都市	4.50 (8)
都道府県・政令指定都市計	4.45 (33)

注 カッコ内は有効回答数。

表13は教育委員会の事務局職員が参加する研究会等の種類を尋ねたものである。研究者が主たる参加者であると思われるより学術的な会よりも、所管する校種の教員によって構成される研究会への参加の方が好まれる傾向が顕著である。

表13 参加する研究会等

項目	回答数
私的な集まり	33 (6.6%)
学会	18 (3.6%)
大学教員等の研究会	16 (3.2%)
小中高教員等の研究会	123 (24.5%)
その他	49 (9.8%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は502件。

E 教育振興基本計画における外国語

次は、教育振興基本計画である。教育振興基本計画とは、2006年に改訂された教育基本法に基づき、政府が「教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項」について定める義務を負うと同時に、地方自治体は政府の「計画」を参酌して独自の「計画」を策定する努力義務を負うものである。

表14は、いわゆる主要教科が、どれくらいの数の自治体の教育振興基本計画において言及されているのかを示したものである。道徳や外国語が高い一方で、理科の数値がやや低くなっている。これは、「理数系人材養成」を掲げる政府の「計画」からするとやや奇妙にも感じられる。

表14 言及されている教科・領域等

教科・領域等	回答数
国語	122 (53.3%)
社会	80 (34.9%)
算数・数学	126 (55%)
理科	90 (39.3%)
外国語	179 (78.2%)
体育	127 (55.5%)
道徳	161 (70.3%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は229件。

※ 初版の外国語にミスあり

次に教科以外を含む24個の項目について、それぞれの自治体の「計画」に記載されているものを尋ねた結果である(表15)。設定した項目は、教育振興基本計画を調査した三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2013)に基づいている。外国語教育は53.4%であり、24項目中10番目に多く選ばれたものであった。三菱UFJリサーチ&コンサルティングは、調査時期が政府の第一期教育振興基本計画のもとで行なわれた調査であり、およそ5年が経過して政府の「計画」が第二期になった2017年現在においても「外国語教育」の数値はあまり変わらない結果となった。

表15 「計画」で重視されている事項

教科・領域等	回答数
基礎学力	294 (91.3%)
豊かなこころ	282 (87.6%)
健康・体力	266 (82.6%)
特別支援教育	242 (75.2%)
不登校、いじめ、暴力行為	236 (73.3%)
郷土の理解・郷土愛	222 (68.9%)
開かれた学校づくり	193 (59.9%)
家庭の教育力	175 (54.3%)
高度情報化・ICT教育	174 (54%)
外国語教育	172 (53.4%)
教職員への研修	168 (52.2%)

注 複数回答は可としている。有効回答数は322件。

F 成果指標

表16は、それぞれの自治体が外国語力に関する成果指標を設定しているか否かを示したものである。調査票では、(1)「計画」や「大綱」で成果指標を設定しているか、(2)それ以外で設定しているか、(3)設定していないか、を尋ねている。ここでは、(1)と(2)を合計した値のみを報告する。市区町村については、都道府県や政令市よりも数値が大きく下回っている。また、他の項目でしばしばみられる、人口規模が大きいほど数

値が高くなる現象は、この設問ではあまり顕著には現われていないと言える。リソースの限られる小規模自治体においても数値が高く、リソースの影響をあまり受けずに設定できるということが予想される。策定過程や具体的な内容について、さらなる検討が求められるところである。なお、調査票では、設定時期や、具体的にどのような目標値を設定しているかなど委細に尋ねているが、それらについては稿を改めて報告することとする。

表16 成果指標を設定しているか

人口規模	回答数
5,000人未満	21 (25%)
5,000人～1万人未満	13 (18.8%)
1万人～3万人未満	28 (20.7%)
3万人～5万人未満	17 (20%)
5万人～10万人未満	19 (20.4%)
10万人～30万人未満	16 (29.6%)
30万人以上	7 (41.2%)
市区町村計	121 (22.5%)
都道府県	22 (81.5%)
政令指定都市	4 (50%)
都道府県・政令指定都市計	26 (74.3%)

注 カッコ内は有効回答数に占める割合。

G 教員の人事

表17は、所管の学校における全常勤教員に占める外国語担当教員シェアの平均を示したものである。外国語教員のシェアが高いほど、外国語の授業で少人数学級を編成するなどの手厚い取り組みが考えられる。人口規模別に見ると、政令指定都市および中規模の市においてやや数値が高くなっているが、全体として町村よりも市部の方が高くなっている。

表17 全常勤教員に占める外国語教員

人口規模	平均値
5,000人未満	11.5% (42)
5,000人～1万人未満	12.7% (38)
1万人～3万人未満	12.8% (66)
3万人～5万人未満	12.8% (38)
5万人～10万人未満	14.1% (43)
10万人～30万人未満	13.7% (21)
30万人以上	13.2% (4)
市区町村計	12.9% (252)
都道府県	12.3% (15)
政令指定都市	14.4% (4)
都道府県・政令指定都市計	12.7% (19)

注 市区町村については中学校、都道府県および政令指定都市については高等学校の数値である。

表18は、外国語指導助手の雇用形態について尋ねたものである。最も多くの自治体が採用している形態は「JETプログラム」による外国語指導助手であり、「その他」には「都道府県からの派遣」などが含まれている。JETプログラムとは、昭和62年度に開始された「語学指導等を行う外国青年招致事業」(The Japan Exchange and Teaching Programme)の略称であり、招致した自治体は地方交付税による措置を受けることができる。また、この設問ではあわせて当該雇用形態を採用している理由や経緯、いつからその形態を採用しているのかを尋ねている。詳細な分析は続報にて行なうが、理由や経緯として上記の地方交付税を含む財政的な点に触れている自治体が見られ、自治体の財政力等をふまえた詳細な分析が俟たれるところである。

表18 雇用形態別の外国語指導助手の採用数

項目	回答数
JETプログラム	248 (46.2%)
労働者派遣契約	101 (18.8%)
直接任用	161 (30%)
請負契約	92 (17.1%)
その他	24 (4.5%)

注 複数回答を可としている。カッコ内は全504件に占める割合。

4 議論

本研究の目的は、全国の地方公共団体に対して「外国語教育についてどのような取り組みをしているのか」を尋ねた質問紙調査の概要を紹介することであった。従来の外国語教育政策研究においては、中央政府の政策に焦点が当てられることが多く、地方公共団体の取り組みを含めた総体的な政策理解には至っていなかった。そこで本研究では、それら先行研究の課題を克服するために、全国の都道府県・市区町村に対して質問紙調査を行なうことで、地方公共団体の外国語教育政策の実態を明らかにすることを試みた。

検討の結果、多くの取り組みにおいて、人口規模の大きい自治体の数値が高い傾向にあることが示された。たとえば、小学校における外国語教育に関する独自教材を作成している自治体の数や、外国語教育に関して教育委員会事務局職員が行なっている情報収集の頻度などである。

一方で、JETプログラムによる外国語指導助手を採用している自治体の割合は人口規模が小さい自治体においても高くなっている。その理由としては、JETプログラムを招致することで財政措置が得られ、財政規

模の小さい自治体にでも運用できることなどが考えられる。

教員採用や独自教材など、各地の教育委員会は独自の取り組みを行ない、外国語教育を充実させているが、特に費用に関わる事柄については、すべての自治体に可能なことではない。こうした地域差を多様性とするのか、財政状況に起因する格差と見るのか、今後、さらなる検討が必要となるだろう。格差であるとするれば、政府は小規模自治体に対する財政的な支援の在り方を考えなければならないし、教育関係者は、先進的な自治体が積み上げてきた知見をいかにして日本全国に共有するかを考えなければならない。その手がかりとして、本研究が明らかにした自治体間の差異は、自治体における外国語教育政策を考えるための端緒となるものであると言える。今後は、さらに、具体的な政策のプロセスや、既に行われている自治体間の参照行為について検討することが重要である。

しかしながら、小規模自治体が積極的に、独自教材を作らないことや、JETプログラムの利用を選択しているという可能性もある。そもそも、小規模自治体が位置するような地域にはこうした取り組みを求めるようなニーズがないか、もしくは小さいのかもしれない。そうであれば、大規模な自治体はその地域のニーズに合わせて外国語教育に関する様々な取り組みを行ない、小規模自治体は外国語教育に関するニーズが少ないために同様の取り組みを行わないという、両者とも地域社会に根ざした教育を行なっているとも考えられる。また、小規模な自治体に限らず、言うまでもなく同規模の自治体にも、ある取り組みをする自治体としない自治体とがある。そうした相違が何によってもたらされるのかを明らかにすること、つまり本研究で便宜上採用した「人口規模」以外の要因を探ることもまた重要である。それを明らかにしてこそ、日本全国の地方公共団体における外国語教育をより良いものにするための道筋が見えてくるものと思われる。

以上のように、本研究には今後の課題が多いものの、それはこの種の研究が緒に就いたばかりであることの現われであり、本研究は今後検討すべき様々な事柄について考える契機を得るための重要な一歩であったと言える。

謝辞

本研究は沢山の方々のご協力なしには成り立たないものであった。まず、ご多忙の中で調査に協力して下

さった各教育委員会のご担当者の方々に深く御礼申し上げる。ご回答頂いた方のみならず、ご回答頂けない場合にもご連絡を下さったりなど、関係された全ての方々に感謝申し上げたい。また、送付・回収作業やデータ入力にご協力頂いた方々にも、心より感謝申し上げます。なお、本研究はJSPS科研費16J09351の助成を受けたものである。

引用文献

- Benesse教育研究開発センター編 (2007). 「第1回小学校英語に関する基本調査(教員調査)報告書」『研究所報』第41巻. 岡山: ベネッセコーポレーション.
- Butler, Y. G. (2007). Foreign language education at elementary schools in Japan: Searching for solutions amidst growing diversification. *Current Issues in Language Planning*, 8 (2), 129-147. doi:10.2167/cilp115.0
- 江利川春雄 (2014) 「学校の外国語教育は何を目指すべきなのか」江利川春雄・斎藤兆史・鳥飼玖美子・大津由紀雄『学校英語教育は何のため? (pp.1-40)』東京: ひつじ書房.
- 林桂子 (2005). 「2004年度和歌山県教育委員会・和歌山大学連携小学校英語活動報告」『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』第15巻, 21-26.
- 今村洋美・清田洋一・中山夏恵・大崎さつき (2009). 「英語教員の研修と評価: 教育委員会への調査結果に基づいて」『JACET全国大会要綱』第48巻, 94-95.
- 伊藤藤一郎 (2006). 『自治体発の政策革新: 景観条例から景観法へ』東京: 木鐸社.
- JASTEC関西支部調査研究プロジェクトチーム (2001). 「『総合的な学習の時間』における英語学習に関する実態調査: 近畿地区内の教育委員会を対象とした質問紙調査に基づいて」『日本児童英語教育学会研究紀要』第20号, 47-63.
- 狩野晶子・尾関はゆみ・安由利子・菅清隆 (2015). 「小学校英語活動に携わるALTとは: 大規模質問紙調査の結果より」『日本児童英語教育学会研究紀要』第34号, 127-146.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2013). 「教育振興基本計画・プランについてのアンケート調査結果」Retrieved from http://www.murc.jp/thinktank/rc/politics/politics_detail/seiken_130523.pdf
- 村上祐介 (2016). 「教育委員会事務局職員の専門性と人事・組織: 全国調査の結果から」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第36号, 73-103.
- 村上和賀子 (2015). 「グローバル化に対応した公立小学校英語教育: 周防大島町教育委員会の取り組み」『人文研究紀要』第80号, 111-129.
- 小川正人 (2002). 「教育行政研究における教育政策過程研究レビューと課題設定」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』第21号, 117-125.
- 齊藤貴英 (2014). 「熊取町の外国語活動(英語)の取り組み: 大阪府使える英語プロジェクト事業を通して」『鳴門教育大学小学校英語教育センター紀要』第4巻, 39-49.
- 斎藤兆史・鳥飼玖美子・大津由紀雄・江利川春雄 (2016). 『「グローバル人材育成」の英語教育を問う』東京: ひつじ書房.

- 柴山桂太 (2012). 『静かなる大恐慌』 東京：集英社.
- 高木加奈絵 (2017). 「地方分権改革下の教育振興基本計画・学校
予算・教員人事：2015年全国質問紙調査の結果から」『Working
Papers』 第3巻, 57-73.
- 土江和世・吉村雅仁 (2013). 「地域との連携による世界遺産学習の
一環としての英語活動」『教育実践開発研究センター研究紀要』
第22巻, 217-222.
- 内田拓 (2012). 「小学校外国語活動における評価規準の設定につい
て：道府県教育委員会のウェブ公開資料に基づく分析」『中部地
区英語教育学会紀要』 第41号, 199-204.

(指導教員 齋藤兆史教授)