

【研究ノート】

教育行政と教育課程

－学校経営に視点をおいて－

(平成 28 年 8 月 31 日提出, 11 月 4 日受理)

Educational Administration and Curriculum Administration － Focusing on the School Management －

奈良学園大学人間教育学部人間教育学科

松田 智子

MATSUDA Tomoko

Nara-gakuen university

Faculty of Education for Human Growth

芦屋市立岩園小学校

伊田 義信

IDA Yosinobu

Ashiya City Iwazono Primary School

キーワード：教育課程編成主体，教育課程統制手法，学校改革

Keywords：subject of curriculum arrangement, curriculum control method, school reform

1 はじめに

教育課程とは、「学校教育の目的や目標を達成するために，教育の内容を児童生徒の心身の発達に応じ，授業時数との関連において，総合的に組織した学校のエデュケーション計画である」(磯田 2006)といわれている。しかし，各学校が編成する教育計画と言えども，児童生徒に直接に教育を行う各学校が自由勝手に教育課程を編成し管理運営をしてもよいわけではない。教育課程に関する事項は，文部科学大臣が国の法令のもと学校教育法に従い，学校のエデュケーション目的や教育目標を定めることとなっている。さらに学校教育法施行規則において，教育課程の構成，授業時数等の規定に続いて「教育課程については，この節に定めるもののほか，教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する学習指導要領によるものとする」と定められている。

学習指導要領の内容は，現在では学校で学ぶべき最低基準とされている。そのため各教育委員会は学習指導要領に基づき管理する学校のエデュケーション計画の編成について，教育委員会独自の内容を付加するなどして基準を設定し，各学校に一般的な指示を与え指導助言を行う。さらに特に必要な場合は，具体的な改善命令を出すことも可能である。例えば筆者のかつて勤めていた

兵庫県阪神間の A 市では児童生徒の算数・数学の基礎力を高める「そろばん科」を新設し，I 市では学習指導要領の趣旨を受けて「ことば科」を新設して，該当市独自の教育課程の内容を付加していた。また，I 市の M 小学校では「総合的な学習の時間」実施前から「総合」という時間を学校独自で実施していたため，教育行政から教育課程の是正指導を受けたことがある。

学習指導要領は戦後初期から何度か改訂が行われ，1950 年代末からは約 10 年の周期で改訂されてきた。またその時代の社会経済的，政治的状况を反映して，その内容が大きく変化してきた経緯がある。そして学習指導要領の性格は戦後初期の「手引き」「試案」から，官報に「文部省告示」として公示され法的拘束力があるとされてきた。最近では教科の「現代化」による教育内容の増大，その後の「ゆとり」「精選」による教科内容の削減，さらに「ゆとり教育」の見直しによる教科内容の再増加など変化を経てきた。つまり学習指導要領とともに社会の要請する学力観，人間観は当然のこととして教育の目的や目標までも変化していることが理解できる。このような教育課程の性格を鑑みると，筆者は教育課程の基準(学習指導要領)づくりは国づくり人間づくりに直結するため，社会の各界各層

の意見を広範囲に集約し、専門的知見を取り入れ、丁寧に進めることが肝要と考える。

2 学習指導要領をめぐる論議

1) 教育課程は、誰が編成し統制するか

教育課程を誰が主体となって編成し、どう管理運営するかが、教育課程行政の課題(教育課程の統制)として従来から課題となっていた。これについては、専門統制、国民統制、行政統制、市場統制という異なる意見が存在する。次に述べるように、この4つの考え方は、全面的に反目する関係でなく相互に補完もする関係でもある。しかし矛盾し対立する側面も有しているため、戦後の日本の政治・社会情勢の中では、教育課程編成における大きな論点となってきた。

専門統制とは、教育・教授の専門家である教員の専門性を信頼して彼らに大幅に教育課程の編成を委託して教育を行うべきという考え方である。国民統制とは、教育課程の内容は国家社会のありかたを大きく左右する次世代の育成に関わることだからこそ、国民の要求と国家社会のあり方を集約した国民的意思のもとに統制されるべきであるとする考え方である。行政統制とは前述の2つでは教育をめぐる利害に教育課程が影響を受ける懸念があるため、中立公正な立場で教育課程を調整することを重視し、教育課程を政治や利権から独立した、中立な行政機関が担うべきとする考え方である。最後の市場統制とは学びたい者と教えたい者との間の需要と供給の調整を図るという市場競争のありかたを取り入れ、教育課程がそれにより担われるという考え方である。私立の小・中学校は、この市場統制の考え方によるところが多い傾向にある。

以上、教育課程の編成の主体について概観してきたが、筆者は教育課程の大きな枠組みは、国民統制のもとで決定される必要があるが、実際の管理運営は中立公正である行政統制で行うのが望ましいと考えている。しかし実際に教育する場面では、子どもや地域の実態を熟知した専門家の教員に委ねることが多くなっているだろう。また、教育の多くは公的制度的のもとに組織運営されているが、グローバル化の潮流の中ある教育の自由や多様性を促すために、その一部を自由市場で確保することも重要であると考えている。

しかし、教育界の現状はどうだろうか。中立公正であるべき各都道府県における行政統制が、国の教育行政の追随になってしまっている傾向が散見される。国民統制と言っても、議会民主主義という美名の下で十

分に国民の意向が反映されているとは言えないと筆者は懸念する。

国民の多くが「選挙に行っても自分の生活は変わらない」と考えるような日本社会では、真の議会制民主主義が育っているとはいいがたい。また専門統制のもと教師に教育課程を委ねると言っても、教員の学習不足や多忙化等により、彼らが安易に教科書追従の教育課程編成を行っている傾向があることに筆者は不安を感じる。例えば筆者が、兵庫県阪神間のA市の各教科の学校ごとの教育課程を調査比較した際、ほとんどの学校が教科書会社の指導の手引きの丸写しだったという事実があるからである。さらに、自分が研究授業をすることになり、初めて学習指導要領を読むといった教師がいる状態も見てきたからである。

2) 学習指導要領と子どもの「教育権」

子どもの「教育権」については、以下の2つの争点がある。

まず、国として子どもの学習権を保障するのは、国民の選挙で選ばれた政府の仕事であり、国民の意思を集約して教育課程を作成し管理運営をするのは、政府の行政機関である文部科学省であると主張する考え方がある。なぜなら議会制民主主義の政治体制で選挙によって選ばれた政府が学習権保証の責務を有するからである。さらに、学習指導要領は教育課程の国家基準立法たる法規命令だからである。次にそれに反対する意見(兼子1978)を述べる。学習指導要領の内容は教科・科目・授業時数等の教育課程の大綱的部分に限り、統一的な全国的教育制度を整える必要上の関与は認められるが(学校制度的基準)、それをこえる部分には法的拘束力は有せず「指導助言」の性格しか持ちえないという考え方である。それゆえ教育課程の編成と管理運営は、直接に児童生徒の教育を信託される専門家である教員に大幅に委ねられるべきとする主張もある。

上記のような異なった論点で学習指導要領めぐって多くの裁判が行われたが、最高裁「学力調査旭川事件判決」(1976年5月21日)はこの論争に一定の結論を出した。本判決は双方の主張に対し「いずれも極端かつ一方的であり、そのいずれも全面的に採用することはできない」というものだった。つまり学習指導要領は「全体としては、なお全国的な大綱的基準としての性格を持つものと認められる」とし「全体としてみた場合、教育政策上の当否はともかくとして、少なくとも法的見地からは、上記目的のために、必要かつ合理的な基準として是認できる」としている。

このようにして学習指導要領の法的な考えは、一応定まったが、戦後の学習指導要領の変遷を見ると、教育の目標や内容等をめぐっては、教育のめざすべき価値や人間像、学力観、指導方法などにおいて、まだまだ具体的な争点は存在するし、今後も常に論議と検証の対象となる可能性は高い。

3 教育課程行政の統制手法の変化

1) 履修主義から習得主義への転換

今までは、教育する側から教育課程を論じてきたが、立場を変えて児童生徒の学習という観点から教育課程を論じると、それは履修主義(年齢主義)か習得主義(課程主義)かということが論点になるだろう。現在の日本では小・中学校の義務教育機関では履修主義が採用され、高校や大学では習得主義がとられている場合が多い。例えば、小学校ではほとんど登校せず学習指導要領で定められた学年の内容を理解していなくても原級留置は実際に行われていない。かつて、保護者から我が子が学習内容を理解していないため小学校卒業延期を希望する申請があったが、その場合も教育委員会と学校は該当児童を卒業させる措置を行った。また、中学校で学習の評定がほぼ全部1の生徒でも、希望さえ言わなければ高校へ進学していくことが可能である。

履修主義(年齢主義)とは、児童生徒が所定の教育課程をその能力に応じて一定期間の間、履修すれば学校教育は修了し、履修の結果が所定の目標に達するまでの成果は求めないという立場である。学年の捉え方も、それぞれの学年での目標を達成する学習成果を期待するのでなく、入学後の在籍年数が意味を持ち、卒業要件も一定期間の在学をもとめる年齢主義になっている。それに対し履修主義(課程主義)は、児童生徒が所定の課程を履修して目標に対して一定の成果を上げることが求められる。つまり履修したという資格がなければその課程が修了したとは認められないため、原級留置が認められることになる。

これは、日本における義務教育学校の備えている学習以外の役割に起因するところが多い。日本の学校は教科の学習だけでなく、生徒指導や学校行事を通して子どもの社会性・集団性を身に着ける教育を重視してきた歴史があり、それ故に本来家庭生活や社会全体で責任を負うようなことについてまでも、学校が子どもの生活について指導するという風潮があり、履修主義の考え方が長期にわたり採用されてきた。学習指導

要領の内容は最低基準で決められているが、実際のところは児童生徒全員が必ず身に着ける最低ラインにはなっていない。教員が児童生徒を指導する際の内容の最低基準にはなっているが、学習の成果を図るパフォーマンススタンダードとはなっていないという現実と法律の矛盾が存在する。

2) インプットからアウトプットへ

前述の問題を解決するために、国ではこれまでの教育課程行政の手法を見直すために、新たな動きを起こしている。中央教育審議会答申『新しい時代の義務教育改革を創造する』(2005年10月)で、義務教育の構造改革の基本方針が次のように提唱された。

①国が明確な戦略に基づき目標を設定してそのための確実な財源や基盤整備を行ったうえで、②教育の実施面では、できる限り市区町村や学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、③教育の結果について国が責任をもって検証する構造への転換を目指すべきである。いわば国の責任によるインプット(目標設定とその実現のための基礎整備)を土台にして、プロセス(実施過程)は市区町村や学校が担い、アウトカム(教育の結果)を国の責任で検証し、質を保証する教育システムへの転換である。

ここで強調されていることは、国の教育課程の管理手法が従来の「入口」管理型から「出口」管理型へと転換したことである。このような変化の要因は、世界規模の社会的な背景の動向がある。

日本の戦後における初期段階では、敗戦から復興し国家として独立をするために、国家主導による「追いつき型」の近代化と経済成長を効率的に進めるために、日本全体の義務教育の整備を行い教育水準の底上げを図る必要があった。しかし今日の経済のグローバル化と知識基盤社会の進展の中で、激化する国際社会に通じる人材養成競争を背景に、政府はいわゆる国家主導の「量」確保政策から「質」確保政策(競争環境の整備による質の向上)へと教育政策の方向の舵を切っていると言える。

このような世界的環境の変化と政府の教育方針の見直しが相まって、従来の教育課程行政手法の問い直しが行われている。つまり教育現場に最も近い学校等の自由度や裁量権を拡大するとともに、各学校の出口での教育成果を評価するという「出口」管理型に向かっ

て教育課程行政は動いている。1990年以降の学習指導要領の最低基準化を初めとして特色ある学校づくりの推奨が続き、その後に悉皆による全国学力学習状況調査が行われ、さらに学校評価制度の整備等に続いていった。これらは「出口」重視の教育課程行政手法への転換と連動し一体として進められてきたといえる。

現在の履修主義(年齢主義)の考え方を見直して、習得主義(課程主義)の原則に基づく原級留め置き案や中等教育終了時の資格試験等、各学年や学校段階における目標に照らし合わせてその学力の成果を検証し、その達成度を重視しようとする意見がますます今後盛んになる可能性が高いと筆者は考える。しかし筆者は現在の履修主義(年齢主義)の枠の中でも、高校入試や大学入試の改革により児童生徒の学習意欲を促し、学習成果を把握するような新たな仕組みを模索することも可能であると考えている。

4 教育課程マネジメントの課題

1) 教育課程と「出口」の学力格差

履修主義(年齢主義)から習得主義(課程主義)へと教育課程行政の手法が転換し、各学校種における「出口」の学力が問われるようになり、各種の学力調査結果等の分析が盛んに行われるようになった。その過程で具体的な問題として、学力「格差」の拡大や成績下位層の増加が明らかになってきた。OECDの「読解力」に焦点を当てると、2000年～2006年までは低位層が増加し中位・上位層が減ってきている。しかし、その後の国や自治体・学校の懸命の努力で、2009年には改善が見られた。

国や自治体・各学校の懸命の努力とは、どのようなものだったのだろうか。成績上位の自治体への訪問調査や児童生徒の家庭状況調査などとのクロス分析、これらの分析に基づき学力向上への試行実践が全国的な規模で行われた。しかし、国や自治体や学校が教育課程を工夫して指導方法を改善するだけで、「出口」の学力が簡単に向上するほど事態は甘くないことも同時に明らかになってきた。文部科学省が2007年度から実施している、全国学力調査結果の分析では、都道府県間あるいは都市部と地方部における学力に大きな差は見られないが、「就学援助を受けている児童の割合の高い学校のほうが、その割合の低い学校より正答率が低い傾向がみられる」と指摘している(2008)。学力「低下」の問題は親の学歴・職業を含めて階層間格差を含んだ学力格差の問題として新たな課題を提案

することとなった。子どもの属する階層間格差が学力格差に大きな影響をあたえるという課題を克服するために、取り組まれた教育課程編成を次に紹介する。

2) 「効果のある学校」と教育課程

「効果のある学校」という用語は、欧米で1970年代以降に、人種や階層格差等の不利を負った児童生徒の学力保障に成功した学校を指しており、その後の教育課程等の研究と運動に使われた言葉である。

日本では志水(2008)が公立学校における「効果ある学校」に共通する要素として次の8つを挙げている。①気持ちのそろった教職員集団、②戦略的で柔軟な学校運営 ③豊かなつながりを生み出す生徒指導、④すべての子どもの学びを支える学習指導、⑤ともに育つ地域・学校間連携、⑥双方向的な家庭とのかかわり、⑦安心して学べる学校環境、⑧前向きで活動的な学校文化である。確かにこの8つが揃えば、「効果ある学校」になるのは当然ではないかと考える。志水の「効果ある学校」の8つの要素を見ると網羅的で、分かり切った当たり前のことを述べているだけではないだろうか。つまり当たり前のことを当たり前でできていないのが、「効果のない学校」と言い換えることができると考える。

しかし、筆者は志水が「効果ある学校」の要素の1番に「気持ちの揃った教職員集団」を挙げ、2番に「戦略的で柔軟な学校経営」を挙げているところは、大いに賛同する。やはり教育は直接教育を担う「人なり」なのである。さらに筆者の考えを補足すると、気持ちが揃った教職員集団とは、単なる同調の仲良し集団を意味するものではない。まとまりのある教職員集団になるには、チームを組織する核となるリーダーの存在が不可欠である。教師集団内の異なった意見を認めつつも、児童生徒のためには、論議し決定した事項には組織的に同じ方向で実践するチーム力が必要である。この実践を一過性に終わらせることなく継続させるには、信頼感に支えられた同僚性が必要となる。このような教職員であるならば、自校の教育課程編成の際には、時間割等は昨年通りに踏襲したり、教科内容は教科書会社の指導書通り行うはずはないし、たとえ年度途中であっても、児童生徒に効果がなければ柔軟に教育課程を変更するだろう。PDCAサイクルを活用した活発な論議に基づいた教育課程の改革がなされているだろう。2番目の「戦略的な柔軟な学校経営」については、以下に項を起こして、より具体的に教育課程と結び付けて論じることとする。

5 戦略的で柔軟な学校運営と教育課程

1) ビジョンと目標の明確化

志水は「戦略的で柔軟な学校運営」にさらに2つのサブ項目を挙げている。それは①ビジョンと目標の共有②柔軟で機動性に富んだ組織力、である。筆者も、学校運営において、示された2項目は必要不可欠であるとする。ここでは、まず「ビジョンと目標の明確化」について論じることとする。

戦略的な学校経営においては、学校組織マネジメントの視点からも学校経営ビジョンと目標の明確化は最重要項目であるといえる。学校経営ビジョンの機能のひとつに「部分活動の全体目標への統合」がある（浅野2014）。浅野は、それについて次のように述べている。

学校は、相互に調整された諸活動からなるひとつのシステムであり、それぞれの活動が効果的に連携したときに、初めて大きな成果を生み出す。学校経営ビジョンは、個々の教職員の判断や行動選択のための前提であり、学校全体の活動を象徴するものである。

このことからビジョンや目標は、学校経営を進める上での旗印となり、その重要性がわかるだろう。そのビジョンや目標に関して、筆者は、次の2つの観点を踏まえて明確化を図る必要があると考える。ひとつは、子どもたちの実態把握等を通じた、その学校独自の目の前にある教育課題であり、もうひとつは、将来の日本社会を見据えた時代的かつ社会的要請を踏まえた教育課題である。学校独自の課題に社会的な要請課題を融合させてビジョンと目標を設定することが重要である。2つの重点の置き方に軽重はあるものの、ビジョンや目標において両方の側面を持ち合わせるものが肝要だと考えるからである。

「ビジョンと目標の共有」の具体例をとして、兵庫県阪神間のA市のB中学校の紹介をする。B中学校は中規模であったが、市内では一番就学奨励費受給率が高く、不登校率も高く、国の学力・学習状況調査においても厳しい位置にあり、学力は大きな2こぶに分布していた。そこでまず、生徒や保護者の実態把握を実施した。すると母子・父子家庭が約2割、ニューカマーと呼ばれる人の子どもが増加するなど全体的な貧困と各家庭の経済格差が見えてきた。

また、夜間に保護者がおらず、大きな事件には至っ

ていないが住宅地を夜に徘徊する配慮の要する生徒の存在も明らかとなった。

教職員は何度も話し合いを重ね、多くの課題の中で今すぐに取り組む目標として2つ設定した。それは、学校生活の基盤である生徒の食生活の充実と人間関係構築の基本である挨拶の徹底である。

まずは中学校給食の実施を保護者とともに、学校給食法を根拠にして教育行政に対して働きかけた。それとともに近隣市町の実態を調査し、一覧としてA市の教育委員会に給食実施の根拠として提出した。しかし、将来的な実施可能性は約束されたがすぐの実施は困難であった。教員は実施を待っていたら目の前の生徒は卒業してしまうと焦った。結果、30年以上続いた菓子パン販売を中止し、おにぎりや調理パンの販売を安価で提供しよう複数の業者と交渉し実現した。ネグレクト状態に近い生徒のために、職員がおにぎりを用意し、そっと食べさせるなどの個別援助にも力を入れた。

挨拶は全職員が交代で雨の日も雪の日も校門に立って生徒に声掛けをした。教員に声をかけられると意図的に横を向く生徒にも、必ず大声で教員が声をかけることを徹底した。遅刻常習で反抗的な態度を示す生徒が、雪の日に校門に立つ教師を見て、感嘆と激励の声をかけるまでになった。

ビジョンは、上記の目標を含めた様々な指導の上に立ち、経済的負担の少ない公立高校へ進学させ、彼らの教育期間を保証することとした。経済的に厳しい生徒であればあるほど、長期の教育期間が必要だと判断したからである。現実の日本は裕福な者が高等教育を受ける機会に恵まれ、真に必要な者でも階層的な条件が壁となって教育期間が短いという逆転状況が存在するからである。今後ますます高度な知識や技能が求められる知識基盤社会の中で、学校が保証できるのは学びへの意欲と姿勢であると考えたからである。そこで学校独自の学力保障の時間（苦手科目を克服する習熟度学習）を中学3年生で設定し、学年や教科の教師枠を取り払い、すべての教員で少人数指導を実施した。授業の開始時も全教員が廊下に立って、生徒に声をかけ教室に呼び入れるように徹底した。少人数指導で学習理解が進むと、初めての達成感や満足感を味わった生徒の中から、自主的に夜7時ごろから中学校へ来て勉強する姿が見られるようになった。

このような取り組みを実施していたが、全教員がこれに賛同していたわけではない。食事の提供は家庭の役割である、夜間の勉強は教育課程外であるなど様々

な反対意見もあったが、重要なことは教員全員が教育課程の改善の成果を肌で実感したことである。

2) 時間的・精神的ゆとりを生み出す業務改善

子どもに適切な教育課程、つまり「確かな学力」を保障するためには、教員の授業力の向上が必要である。そのために、学校の教育課程内において教員に子どもと向き合う時間的・精神的ゆとりを生み出すことが、必要不可欠である。「学力保障」「授業力の向上」などを目標に掲げるとき、教育課程内において直接指導にあたる当事者である教師の時間的・精神的ゆとりがなければ、実際のところ目標達成に向けた広範な効果的な取り組みは困難である。

筆者は学校経営を担う立場として、近年の矢継ぎ早に実施される教育行政による「条件整備のない教育改革」が多忙化の原因の一つであると考え。例えば、何か問題が起きた際に「教育に責任がある」といった論調に押されて「〇〇教育」が次々と浮上している。A市教育委員会が作成した教育関係資料において、「〇〇教育」と名のついたものは57種類に及んでいる。変化する社会に対応するための教育課程内にそれらを盛り込むことは必要であるが、それを支える人的整備、物的整備、予算措置等の支援がなければ、学校の多忙観に拍車がかかることになる。これに対応する業務改善は、学校現場だけでは限界があり、業務の整理や統合など教育行政の果たす役割は大きい。例えば、A市教育委員会ではICTを活用した成績処理などの校務支援システムの導入や学校給食費に公会計化を導入するなど、行政機関全体として業務改善につながる取組がなされている。

C小学校は、かつて兵庫県教育委員会の指定研究を受けて多忙化解消のための業務改善に取り組んだ実績がある。業務改善に係る補助員の配置やコンサルタントの助言を受け、「業務の洗い出し」「校務処理の見直し」などを行い、成果物として「ルールブック」を作成するなど、県下でも先進的に業務改善が実践してきた。しかし、県教育委員会の指定研究が終了し数年経過した現在では、残念なことであるがその成果が継続し活用されていない。なぜなら人事異動による職員の入替えにより、業務改善の研究に取り組んだ職員が転勤したため、継続が断たれてしまったからである。このことから、各校の取組を継続するためには、該当事業達成と人事異動は一体と考え、行政機関が全市に目配りしリーダーとなり、組織的に意図的に人事異動を実施する必要があると筆者は考える。

C小学校における業務改善は、次のように整理して推進した。教員の仕事を「子どもへの指導」と「校務のための会議・事務」に分類し、必要度から精選できるものを検討することから始めた。まず「子どもへの指導」は削らないと決めて、そのため「会議・事務」を削減したり圧縮したりする方途を探った。

そのひとつが、時間のかかる会議の整理である。手順としては、会議の数や時間などの実態把握し、チームで改善策を立案し、次年度の教育課程等へ反映するという流れをとった。年間の会議の種別ごとの回数を洗い出すと、学年研究会39回、職員会議22回、推進部会24回など主な委員会の会議や研修会を合わせると182回にも及んだ。そこで、タイムマネジメントはフレームで考えることが基本であることを確認した上で、会議目的や会議の機能を再検討し、必要度・重要度から優先順位を考えて整理統合を行った。例えば、2つの部会を統合して24回あったものを12回にする、先に回数を決めて1回の内容容量を増やす、同日に時間差をつけて2つの会議を実施する、などと整理していった。そうすることで、次年度の年間計画作成時には会議の時間が20%の圧縮につながった。一方で、「学年研究会」を中核の会議として位置づけ、年間計画で回数を確保するとともに、週時程で5校時の曜日に位置付けて時間を確保できるようにした。子どもの話や教材研究等の交流による研修強化が教育課程の内容の充実につながると考えたからである。

事務削減については、行政主体で取り組まれた会計処理の例を示すこととする。会計処理は教師にとっては、授業の教材研究や子どもに接する時間を奪う負担業務の一つになっていた。先述した給食費が公会計化されたことに伴い、給食会計の支出事務が削減された。さらに教員の現金取り扱いを無くすため、行事写真の集金事務をネット販売に変更し、修学旅行の会計を銀行引き落としではなく旅行者に直接振り込むシステムを構築した。これら変更について保護者に協力を求めた際には、教員の本来職務である子どもを指導する時間の確保の重要性を説くことにより、一定の理解を得ることができた。

また、近年の特徴として、問題事案への対応やそれに伴う保護者対応に時間を割かなければならないケースが増えていることも、教師が本来業務にかかる時間を減少する要因の一つとなっている。筆者の経験では、解決するまでに年間121日を費やすような長期的な案件もあった。多くの事案は、生徒指導上の問題であったり、特別な配慮に関する問題であったりするの

だが、中には保護者自身が抱える個別課題に起因するものもあり、対応方策の是非については教員個人や学校単独のみで対処するのではなく、教育行政機関が外部の専門家等も含んだ解決のためのシステムを構築する必要がある。

このように見てくると、学校現場においてタイムマネジメントの強化を図る工夫等によってゆとりが生み出される効果はある。しかし、抜本的な改善とはなっていない。なぜなら根底に、学校教育がすべてを抱え込むという日本の学校文化に支えられた教育課程観があるからである。

筆者は、教育課程に新たな制度や新たな教育課題を導入する際には、教育行政は効果的な指導助言をおこなうとともに、実際の進行を物理的に支える人的措置や物的配置などの条件整備をとる行うことが教育行政の責務であると考えている。あわせて、社会的にも求められているワーク・ライフバランスの観点からも、筆者は、教育課程を含む学校文化の変容に資するような施策も、教育行政が中核となって先導することを期待するものである。このような教育行政の施策と学校現場での工夫による業務改善の推進は、次に述べる教育課程の実施レベル、つまり、教師の日々の授業の充実に向けての基礎整備につながるものであると考えるからである。

3)教育課程「実施レベル」における授業力の向上

教育課程には、「計画レベル」「実施レベル」「結果レベル」の3つの次元がある。このうち、「実施レベル」の中核を担うのは、学校の授業である。そのため、学校経営を戦略的に行う中心に、教育課程内における各教師の授業力の向上を位置づけるべきである。教師の授業力の向上にとり必要なことは何かといえば、授業研究の在り方である。ここでは、学校経営の立場から、授業研究を実施するための環境整備について述べる。

筆者は、学校が組織的に効果のある授業研究を推進するための環境整備について、各行政の研究指定校を受けることと指導の講師選定基準を、2つのポイントとして重視した。

まず、教育行政の研究指定校を受ける利点は、指定により研究する内容が明確になり、全教員が育てたい子ども像を共有する機会を得ることである。さらに、研究発表会を実施し研究紀要を残すなどゴールが明確になることで、取組の工程がはっきりするからである。また、指定にともない教員の加配や講師料など教育行政からの支援が研究環境を改善するからである。

次のポイントは、招聘する講師の選定基準である。これは、研究の成否のカギを握るといっても過言ではないと筆者は考える。選定する講師の基準は、研究内容に見識があることはもちろんであるが、人権意識が高いことや今後の教育課程について造詣が深いことである。さらに厳しい的確な指導とともに、教員の意欲を高める助言が出来ることを基準とした。

兵庫県A市のC小学校は、外国人にルーツを持つ児童が40名近く在籍し日本語理解が不十分な児童も複数名おり、教育内容を十分に理解できていなかった。教員は試行錯誤しながら授業をしていたため、県教育委員会の日本語指導研究推進事業の指定を受けることにした。指定研修申請には賛否両論があったが、目の前で困っている子どもを支援したいという思いで議論は決着した。指定研究申請後、日本語指導担当教員が加配され、全体計画や事業推進の研究に大きな力を発揮した。

指導講師として、特に外国人児童生徒への教育課程を編成について有能な指導者を招聘した。講師からは、真剣に取り組まない場合は中止する、一人が複数回の研究授業をする、研究授業の事後指導をすぐに受け改善することなどの指摘があった。研究テーマは「わかる授業づくり」とした。誰もがわかる授業とは、日本語理解が不十分な外国人児童生徒の理解をも促進するユニバーサルデザインに通底するものである。

授業研究後の指導では、授業のねらいの大切さ、授業での子どもの活動について一つ一つにどのような意味があるのかの吟味、子どもにとって分かりやすいとはどういうこと、なぜこのことを教えなければならないのか、どういう方法にどんな工夫をしたのか、教師だけの言語活動の充実になってはいないか、など授業づくりの基本から、技術論までポイントを押さえた助言をいただいた。授業者がマンツーマンで指導を受ける形だったので、指導内容は厳しいが、指導を独り占めできるので、意欲的に教員が吸収していく様子が見えがえた。経験の浅い教員が研究授業3回目には、初回とは見違えるほど日本語理解の困難な児童に配慮した授業を行った。その若手教員の変化を見たベテラン教師が、自ら授業公開して指導を受けたいと願い出てきた。

このように、学校においては、教育行政が施策として実施する事業を、学校の実態に応じた適切な事業がある場合、積極的に活用することが肝要であると考えている。今までは、主に学校での教育課程編成の取組についてみてきたが、次に教育課程の管理に関しての地方

教育行政の役割等を考察したい。

6 教育課程に関する地方教育行政の役割

1) 教育施策の事業化

地方教育行政には、国が示す教育の方針や政策を地域の実情に応じた方法によって具体化し、推進することが求められる。教育課程に関する教育施策についても学校での円滑な実施を指導・支援する具体策を企画立案・実施する必要がある。教育行政は、所管する域内で統一的に取り組むべきこと、国の方針を受けて学校をリードして取り組むべきこと、つまり、学校だけではできないことや限界があることについて支援しなければならないと筆者は考える。学校レベルで単独で行えないことは、ハード面では、予算措置であり環境整備である。具体的には、教育施策の事業化と首長部局との予算措置に関する協働や議会の理解を得ながら教育行政を進めることが重要になる。

上記の一例として、筆者が、かつてA市教育委員会に関わった教育課程への、タブレットPC導入事業について紹介する。

A市教育委員会は、本事業により、子どもたちに「未来の学びを支える教育環境」を提供するとともに、「集団の学び」のさらなる充実を図ることを狙いとしていた。さらに、国が進める教育の情報化に対応するための事業でもあった。

教育行政側の意図は、子どもの学習意欲を高めるために有効なICT環境の変化に対応することであった。今日の子どもの生活はスマートフォン等情報機器に囲まれている生活環境の中であって、LINEやネット対戦ゲーム等で様々なトラブルに巻き込まれる状況が現実的な問題として浮上している。本事業の目的は対話を中心とした「集団での学び」、つまり、協働学習にタブレットを有効に活用をすることと、情報モラル教育の充実を図ることである。

市議会においても、高度な情報化時代の流れの中で必要な教育的取組として一定の理解を得ることはできていた。しかし、事業予算総額が1億円を超える高額なことが課題となった。当時のA市の教育現場におけるICT環境整備の状況は、学習用PC、大型テレビ、学校園ネットワーク、校務用PC、ICT支援員運用員の常駐、校務支援システム、書画カメラの全普通教室導入がなされており、ICT環境の整備状況は全国でもトップクラスであった。そのため、これ以上にタブレット端末の導入が有効であるのか、この事業

は時期尚早ではないか、費用対効果としては多額すぎる予算ではないかなどと反対意見も市議会にあった。

そこで、A市教育委員会は、世界的な教育方向性やその要請を前面に押し出して、事業化を推進した。事業の目的を、一人一台の「反転学習」から、グループ学習活動を有効化するツールとするなどに変更して予算面も抑制した。あわせて、全児童が学校でタブレット端末を使えることを可能にすることが公立学校教育の役割であることを強調した。この事業展開は、各学校での教育活動にタブレット活用による協働学習の実施、情報教育の充実を促す契機となった。

2) 人的措置や制度運用による支援

教育課程の編成においては、次期学習指導要領で示される「英語の教科化」や「特別な教科道徳」など、新たな教育課題への対応が求められる。筆者は、その際に教育行政が主導する方策として、人的措置や制度運用が重要であると考えた。

ここで、かつて「外国語活動」が導入された際にA市で行った人的措置の支援事例を紹介する。A市では、英語に触れる機会を設定する目的で、希望小学校対象に、3年生以上で英語活動を年間数回行うための英語指導外国人を派遣する事業を行っていた。しかし「外国語活動」導入計画が示された段階で、その事業を廃止し、新たに全小学校に外国語活動を補助する人材配置事業に変更した。これは、地域人材の活用として、海外経験があり、英語指導ができる地域の日本人を5・6年生の外国語活動の授業補助として活用するものであった。

外国語活動を実際的に先行実施することによって、外国語活動が5・6年生で実施された際には、この事業が基盤となり円滑な導入につながった。教育行政の人的配置によって、教育課程の変更実施を円滑に進行した一つの事例である。現在も、英語の教科化に向けては地域人材とともに、準備するなど継続されている。さらに、市の教育センター主催で、全員受講する悉皆研修として英語授業に関する研修会を、教育行政主催で催している。こういった、全員を対象とした悉皆研修等こそ、教育行政の役割である。

次に、教育課程制度運用の事例として、小中連携事業における教育行政の人事管理制度の事例を紹介する。

校種間連携の重要性が言われ、小中連携を実効的なものにするためには、連携する小学校と中学校の教師の人事交流等が不可欠になる。そこで、O市教育委

員会では、教員の兼務発令を活用することを検討し実施した。前例として、初任者研修の指導教員が複数校掛け持ちをするために、兼務発令を行っていたことから、その制度運用を拡大するものであった。このような、人事を伴う教育課程編成の支援は学校だけではできないため、教育行政ならではの取組と言える。

3) 教育課程「計画レベル」の精査の視点

教育課程は、教育委員会の「管理運営規則」に示されていると考えられている。校長が、設置者である教育委員会に届け出る教育課程である。教育の目標、指導の重点、学年別各教科及び各教科以外の教育活動の時間配当、年間行事計画である。多くの場合、この届け出られた教育課程は、教育委員会において精査されて、承認される。しかし、現実的には、十分な精査がなされないまま承認されている場合が多い。それは学校の主体を尊重していることが第一の理由としてあげられているが、教育委員会において精査する力量が低下しているという現実を筆者は危惧する。教育行政も学校と同様に、多忙によりそこまで手が回らない状態があるのも理解できるが、次期学習指導要領では、カリキュラム・マネジメントの重要性がさらに強調されている中、地方教育行政での入口管理にあたる教育課程の承認についてさらに注力すべきである。筆者は、この届出された教育課程を承認する際に、地方教育委員会において、精査し指導助言できる仕組みが必要であると考ええる。

仕組みのひとつは、精査の際の視点に「教育振興基本計画」等を活用することである。換言すれば、学校が教育課程を編成する際の基本の中に盛り込まれるものである。具体的には、地方自治体での「教育振興基本計画」や各教育委員会において示している「指導の方針」等の中から、各校の教育課程に盛り込むべきことを、教育行政が各学校に具体的に示すのである。これらは、各学校の教育課程に対して大枠を示していることから、教育課程行政のひとつであるはずである。地方教育行政として推進している教育施策を教育課程に位置付けることも一つの方法である。例えば、校種間連携事業の推進について、すべての小中学校で位置付けることもその一つの例である。

もう一つは、時期も含めて市町村全体でのカリキュラム・マネジメントを進めることである。教育課程は学校長の責任のもと編成するものである。しかし、編成にあたっては、全教職員の衆知を集めて作成することが求められることから、学期に1回程度の担当者会

を開催し、夏ごろからは次年度の教育課程の編成準備にかかるなどの進行管理を、教育行政が主導して行う方法が考えられる。こうすることで、学校現場と教育行政が協働で教育課程の編成し、カリキュラム・マネジメントを実施することができると考える。

4) スタート・カリキュラムの活用

スタートカリキュラムの要請は、子どもの発達と学校制度の矛盾という社会的問題を背景としつつ登場してきた。少子高齢化社会と社会保障制度の問題を根底としつつ、女性の社会進出支援、待機児童の解消などの問題から、保育所と幼稚園のあり方の問題へとつながり、認定こども園設置の方向に動いていく中でも、就学前教育のあり方が問われることとなった。そして、福祉サイド厚生労働省主導により、各自治体で就学前教育指針が策定されるようになった。

これを受けて、幼児教育から小学校教育への円滑な移行のために、5歳児後期の保育課程と入学直後の生活科教育課程を中核教科として「スタート・カリキュラム」が編成されて、各小学校校区ごとに様々な取り組みが行われている。

このスタート・カリキュラムの先進的な取組を見ると、今後、教科横断的カリキュラムや汎用的スキルの育成に向けたカリキュラムの作成が求められるようになる中、一つのヒントが見えてくる。学校教育法には属さない保育所の職員が幼稚園教員とともに、小学校への円滑な入学にむけての5歳児後半の教育課程を見直している。さらに小学校1年生の担任教員が入学直後の教育課程の編成を再考しているのである。双方の教育課程の見直しには、幼児や児童だけでなく職員や教員の盛んな共同研修会や交流会が実施され、お互いの硬直した教育課程の枠を乗り越えて弾力的に改善しようとする取り組みが始まっている。

「スタート・カリキュラム」の実践は、今後の小・中連携の際の、教育課程編成の具体的なモデルとして活用できると考える。

7 おわりに

2015年8月に、教育課程企画特別部会の「論点整理」が示された。学習指導要領の検討でこういった形で出されたのは今回がはじめてのことである。現場の立場からすると、従来、学習指導要領の改訂においては、諮問が出されて、答申が出るまでは、その全容を知ることができなかった。しかし、今回は、教育課程企画

特別部会が示した「論点整理」によって途中経過を知ることができるようになり、さらに、検討の余地が示されたこととなった。筆者はその意味で、現場としても教育課程を「自分事」としてとらえなければならなくなっただと考える。つくる側の行政、受け止める側の学校現場という構図ではなくなってきたのである。ここに教育課程行政の変化を見て取れる。これまでも増して移行期の準備を早める手立てが示されたととらえる必要がある。

一方で、学校経営の立場では、目まぐるしく変わる社会情勢や教育改革の動向は注視しつつ、「子どもと教師の間でこそ教育は生起する」という不易の観点に軸足を置いて、「子どもにとってどうか」という観点で「教育課程の編成」にあたりたい。一人ひとりの教員が「自分事」として、全体を展望しつつ教育課程をマネジメントすることが、学校の幅広い実践へつながっていくことを自覚する必要がある。教育課程の編成主体である学校として、人づくり国づくりに資するものであるということを再確認しつつ、「今あるものをベースに改善ベースで行う」スタンスで、自立した教育活動を展開することを期待する。

【引用文献】

(1) 磯田文雄(2006)「新しい教育行政」

ぎょうせい p23

(2) 中央教育審議会答申(2005)「新しい時代の義務教育改革を創造する」

【参考文献】

- ・ 兼子仁(1978)「新版 教育法」有斐社
- ・ 荻谷剛彦(2008)「教育再生への迷走」筑摩書房
- ・ 文部科学省(2008)「全国学力・学習状況調査 調査結果概要」(2008年2月)
- ・ 志水宏吉(2008)「公立学校の底力」ちくま新書
- ・ 小川正人(2012)「現代の教育改革と教育行政」放送大学教育振興会
- ・ 「教育展望」1・2月合併号教育調査研究所 2016年
- ・ 佐藤学他編著(2015)「持続可能性の教育」教育出版、
- ・ 文部科学省(2015)「教育課程企画特別部会論点整理」
- ・ 浅野良一(2014)「教職員のための学校組織マネジメント実践」兵庫教育大学