



東京学芸大学リポジトリ

Tokyo Gakugei University Repository

地方分権化のもとでの教育課程行政の変容： 東京都を事例として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2010-06-15 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 金子,真理子 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2309/107303

地方分権化のもとでの教育課程行政の変容

—— 東京都を事例として ——

金子 真理子*

教員養成カリキュラム開発研究センター

(2009年9月28日受理)

1. 問題設定と調査概要

1. 1 問題設定

2008年3月、文部科学省は、小・中学校の学習指導要領を改訂し、告示した。新小学校学習指導要領は、2009年度から移行措置として算数、理科等を中心に内容を前倒して実施するとともに、2011年度から全面实施することとされている。新中学校学習指導要領は、2009年度から移行措置として数学、理科等を中心に内容を前倒して実施するとともに、2012年度から全面的に実施することとされている。

このような教育課程の改訂期にあたり、告示される教育課程と、学校現場で実施される教育課程の間には、いかなるプロセスがあるのだろうか。そのプロセスの一つとして問題になってくるのは、区市町村教育委員会と学校の関係がどのようなものとして構築されており、そこでの教育課程行政がどのように行われているのか、という問題である。学校に対してはどのような側面でどのような指導が加えられるのか。その一方で、小・中学校は、教育課程や教育活動を編成するプロセスにおいて、いかなる部分でどのように自律性が担保されるのだろうか。

本稿では、近年変わりつつある教育委員会と学校の関係に焦点をあて、学校に対する指導行政の今日的スタイルについて明らかにすることを目的とする。1998年9月、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政のあり方について」では、「教育行政の地方分権化」および「学校の自律性の促進」という方針が示された。このような政策動向のなかで、都道府県教育委員会や区市町村教育委員会の学校に対する指導のスタイルは

どのように変わってきたのだろうか。

表1は、東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センターのプロジェクト¹の一環として、2004年に全国の区市町村教育委員会に対して実施した調査²において、「ここ2、3年の貴教育委員会の様子についておたずねします」とたずねた結果である。全体的にみると、「学校は、教育委員会に相談を持ちかけることが多い」「学校は、日常的な細かい事柄についても教育委員会に報告している」「教育委員会の指導が学校に行き届くようになった」と答えている教育委員会（以下、教委と記）の割合は、それぞれ7割から8割と高い。また、「教育委員会が学校に対して指導する項目が多くなった」教委も約6割に及ぶ。一方、実際に指導主事等が、「学校の管理職と面談する機会が増えた」と答えた教委は5割弱、「学校に頻繁に訪問するようになった」教委は4割程度である。すなわち、指導主事等が学校の管理職と面談したり、学校に頻繁に訪問したりするようになったかどうかは別としても、教育委員会の指導は、項目が多くなり、学校に行き届くようになったと把握される傾向が認められる。

区市／町／村別に見ると、区市教委ほど、「教育委員会が学校に対して指導する項目が多くなった」(81.0%)、「学校の管理職と面談する機会が増えた」(62.0%)、「学校に頻繁に訪問するようになった」(60.0%)と答える傾向がある。一方、これらの割合は、村教委で最も低く、3割程度である。

以上の傾向をみると、教育行政の地方分権化が、全国的に見ても、特に区市部では、指導行政の「細やかさ」として現れている可能性がある。このような全国的動向を踏まえた上で、以下で用いるデータは、先に

* 東京学芸大学 (184-8501 小金井市貫井北町4-1-1)

表1 教育委員会と学校・保護者との関係性 (区市町村教育委員会対象調査)

	区・市 (100)	町 (272)	村 (91)	全体 (468)	
学校は、教育委員会に相談をもちかけることが多い	86.0	78.7	73.6	79.1	
学校は、日常的な細かい事柄についても教育委員会に報告している	72.0	72.1	71.4	71.8	
教育委員会の指導が学校に行き届くようになった	72.0	72.1	63.7	70.5	
教育委員会が学校に対して指導する項目が多くなった	81.0	59.2	36.3	59.2	**
指導主事等が、学校の管理職と面談する機会が増えた	62.0	46.0	35.2	47.0	**
指導主事等が、学校に頻繁に訪問するようになった	60.0	39.0	31.9	41.9	**
地域や保護者からの要望が多くなった	82.0	58.5	45.1	60.7	**

・数値は「あてはまる」「あてはまる」+「まああてはまる」と答えた割合。

・割合は、無回答を含めて計算してある。(ただし、カイ二乗検定は無回答を除いて検定した)

・**は1%水準で有意、*は5%水準で有意である。

示した東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センターの共同研究プロジェクトの一環として、区市町村の教育委員会と、その管轄下の小学校の管理職・教務主任に対して実施したインタビュー調査および文書資料である。本調査の詳細は、東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター(2003)と陣内代表(2006)にまとめてある。このうち、本稿では、東京都の区市部の教育委員会と管轄下の小学校に対して、2002年7月から9月にかけて行ったインタビュー調査のデータをもとに検討する。

2002年度は、現行の小・中学校学習指導要領が全面实施になった年である。当時、教育委員会が学校に対していかなる指導行政を行っていたのか、「時代のスナップショット」としての記述・検討は、新たに学習指導要領の改訂を受けた今、急務であると考えられる。

1.2 調査概要

1.2.1 調査対象

本調査では、東京都教育庁指導部と、AからGの7つの区市教育委員会(以下、区市教委と記)および、それらが管轄する15の小学校を対象に実施した。調査対象は、すべて匿名化しているが、表2の通りである。H区内では2つの小学校で調査を行ったが、H教委については訪問できなかった。なお、調査対象となった区市教委は合計7つだが、区部が4つ、市部が3つとなっている。本稿で用いるデータは、このうち、東京都教育庁および7つの区市教育委員会で行った行政担当者へのインタビュー(=教育委員会調査)を中

表2 調査対象リスト

区市名	区市教委	小学校
A区市	A教委	Aa小
B区市	B教委	Ba小
		Bb小
		Bc小
		Bd小
C区市	C教委	Ca小
		Cb小
D区市	D教委	Da小
E区市	E教委	Ea小
		Eb小
F区市	F教委	Fa小
G区市	G教委	Ga小
		Gb小
H区市	H教委 (未調査)	Ha小
		Hb小

心とする。本文中では、区市名についてはA区市、区市教育委員会名についてはA教委、学校名についてはAa小・・・・、と表記する。データのなかの発話者については、教育委員会の指導主事をはじめとした方々はS、インタビュアーはIと表記する。なお、データ中の()は、著者による文意の補いである。また、地域や学校名等が特定されるような固有名詞等は削除している。

1. 2. 2 調査の方法と項目

a) 教育委員会調査 (区市教委および都教委)

- (1) 調査時期: 2002年7月~9月
- (2) 調査対象者と所要時間:
 - 小学校の学校教育課程実施の全体を把握している担当者 (区市教委の場合は、ほとんどが指導主事) 1時間~2時間程度
- (3) 入手希望資料:
 - 区市の教育施策のわかる資料
 - ・指導室要覧
 - ・その他
- (4) 調査内容:
 - ①<教育課程編成に関する指導>
 - ・「教育課程届」に関する指導
 - ・時間割編成の特徴
 - ②<教育資源>
 - ・加配教員
 - ・学校にかかわっている人 (ボランティアなど)
 - ・学校への予算配分の仕方
 - ③<地域性>
 - ・地域の自然環境や産業
 - ・通塾率や受験の状況
 - ・保護者の特質
 - ・地域や保護者の要望や期待
 - ・地域への説明
 - ④<新学習指導要領の実施について>
 - ・「発展的学習」
 - ・「少人数指導」や「習熟度別指導」
 - ・「総合的な学習の時間」
 - ⑤<評価>
 - ・「絶対評価」や「評価規準」に関する取り組みや指導
 - ⑥<教員研修>
 - ・教員研修の内容と進め方
 - ⑦<文科省の「学びのすすめ」について>

b) 小学校調査

- (1) 調査時期: 2002年7月~11月
- (2) 調査対象者と所要時間:
 - 校長先生または教頭先生 30分~1時間
 - 教務主任または学校のカリキュラム全体を把握している一般教員 1時間~1時間30分
- (3) 入手希望資料:
 - ・学校要覧
 - ・「教育課程届」のコピー
 - ・時間割表
 - ・通知表
 - ・年間指導計画や年間行事表
 - ・校内研究に関する資料
 - ・その他
- (4) 調査内容:
 - ①<教育課程作成のシステム, スケジュール>
 - ・「教育課程届」の作成と提出
 - ・区市教委からの指導
 - ②<教育資源>

- ・加配教員の人数
 - ・加配の目的や位置づけ
 - ・県や市からの予算配分
 - ・学校ボランティアなど地域の人々の協力
- ③<地域性>
 - ・地域の自然環境や産業
 - ・保護者の特質
 - ・通塾率や受験の状況
 - ④<教育課程編成>
 - ・年間指導計画
 - ・時間割編成の特徴
 - ・週時数
 - ・時数確保の工夫
 - ・クラブ活動の位置づけ
 - ・補習や宿題指導などの試み
 - ・少人数指導や習熟度別指導
 - ⑤<新学習指導要領の解釈と実施>
 - ⑥<評価>
 - ・「絶対評価」の導入についての意見と取り組み
 - ・評価の規準と通知表の形式
 - ⑦<教員研修>
 - ⑧<カリキュラム編成を支える教員組織と文化>
 - ・学校規模
 - ・校長や教頭の役割
 - ・学内組織
 - ・校内研修
 - ・教師の帰宅時間
 - ⑨<保護者との関係>
 - ・保護者への説明
 - ・保護者の要望などをどのように認知しているか
 - ⑩<実践研究>
 - ・学校独自に取り組んでいる研究内容等

1. 2. 3 地教行法の改正

以下、具体的な分析に入る前に、今回の分析対象である東京都の教育行政には、東京都教育委員会と区市町村教育委員会との間に、次のような特徴があることを指摘しておかなければならない。「地方教育行政の組織および運営に関する法律」(以下、地教行法)には、2000年3月まで、以下の「都に関する特例条項」があった。

第59条 都の特別区の教育委員会の所管に属する学校の教育職員の任用その他の身分扱い、教育課程および教科書その他の教材の取り扱いに関する事務は、都の教育委員会が処理する。

しかし、第59条は、1998年5月に削除するよう改正され、2000年4月1日から施行された。このような状況下で、教育課程および教科書その他の教材の取り扱いに関する事務の多くは、東京都教育委員会(以下、都教委と記)から区市町村教育委員会(以下、区市町村教委と記)へと、移管されつつある。

以上の動向のなかで、都教委・区市町村教委・学校の関係はどのように変わりつつあるのか。2節では、「教育課程届」に注目し、学校に対する指導に関する

都教委と区市教委の今日的な役割分担について検討すると同時に、近年役割が大きくなりつつある区市教委による指導の重点を明らかにする。3節では、2002年の指導要録の改訂を契機とした「評価規準」の作成にかかわり、都教委と区市教委が学校に対して行った指導について検討する。最後に4節では、学校に対する指導行政の今日的なスタイルと背景について考察を加える。

2. 「教育課程届」をめぐる

2.1 都教委の役割変容

学校は教育委員会に対し、毎年、次年度の教育目標や教育課程について届出を行っている。これは、教育委員会が学校の教育課程について指導・監督を行う機会の一つとも捉えることができる。このような届出は、地域によって概ね書式・記載項目が決まっており、「教育目標」「指導の重点」「学年別授業日数及び授業時数の配当」等が記載されることが多い。また、学校行事予定表などの計画を添付する場合もある。各教育委員会の判断で追加資料の提出を依頼する場合はほとんどだと予測されるが、学校がより自主的に教育委員会に対して説明責任を果たそうと添付書類を付ける場合も現れてきている。

東京都の場合、2001年度分以降の「〇〇年度教育課程について(届)」(以下、「教育課程届」と記)の受理は、地教行法第59条の改正により、都教委から区市町村教委へと移管された。これによって、都教委・区

市町村教委・学校の関係はどのように変わりつつあるのか。

まず、「教育課程届」の記載項目に注目してみよう。例として、B区市立Bd小学校の「教育課程届」をみると、「平成12年度の教育課程について(届)」の宛名は都教委であり、「東京都公立学校の管理運営に関する規則に基づき」記載されている。一方、2001年度および2002年度の同届の宛名はB教委になっており、「B区市立学校の管理運営に関する規則に基づき」記載されている。表3は、それらの「教育課程届」の具体的な記載内容である。B区市の場合、「教育課程届」の受理が都教委から区市教委に移管された2001年度より、「特色ある教育課程」という記載項目が追加されている。

それでは、「教育課程届」の受理のプロセスは、どのように変化したのだろうか。まず、「教育課程届」の受理が都教委で行われていたときには、「教育課程届」に関する説明会が次のように都主導で行われていた。すなわち、都教委が区市教委に対して説明会を開き、それを受けて、区市教委が学校に対して説明するという、都教委→区市教委→学校という情報伝達の流れがあった。

S (「教育課程届」については、) 従来は、最終的にこちらに提出していただいていたということがございまして、様式も統一されておりました。したがって、様式の説明、さらには教育課程全般の基本的な考え方等につきましては、従来は説明

表3 Bd小の提出した教育課程届の記載内容

2000 (平成12) 年度	2001 (平成13) 年度	2002 (平成14) 年度
1. 教育目標 2. 指導の重点 3. 学年別授業日数および授業時数の配当	1. 教育目標 2. 指導の重点 3. 特色のある教育課程 4. 学年別授業日数および授業時数の配当 5. 学校行事	1. 教育目標 2. 指導の重点 3. 特色のある教育課程 4. 学年別授業日数および授業時数の配当 5. 学校行事
添付書類： ・学校行事予定表 ・月別・曜日別授業日数 ・学年別・曜日別授業時数 ・年間欠時数 ・児童活動・児童学校行事時数 ・欠時数 ・各教科・道徳・特別活動の授業時数 ・週時間割 ・生活時程表		添付資料※： ・時間割の設定と授業時数 ・生活時程表

※なお、B教委管轄内のBa小の平成14年度の教育課程届をみると、Bd小の添付資料に加えて、年間休業日数と授業日数、年間授業時数と余剰時間数、学年・曜日別授業時数、週時間割表、学年別各教科の時間数と時間割例などのより詳細な資料が添えられていた。

会というかたちで、都教委は区市町村教委を対象に、それが今度は区市町村から各学校に伝わるといふかたちで、説明会を開かせていただきました。これ（都教委による説明会）は、そのときによって多少時期的なものはずれがあるのですが、少なくとも11月までに行っていた。各区市町村はそれを受けまして、各学校に説明会を行う。これが12月から1月にかけてということになります。（都教委）

しかし、2001年度以降分の「教育課程届」の提出にあたっては、教育課程届の受理が区市町村教委に移管されたことに伴い、都教委の役割は次のように変わったという。

S 新しい制度になりまして、（都教委による）説明会そのものが少し性格を変えて、教育課程の協議会というかたちに致しました。教育課程の基本的な考え方であるとか、これはある程度そんなに変わるものではないわけですが、教育課程の編成状況については、ある程度区市の協力を得てそれぞれまとめてございます。従来（2000年度分の教育課程届まで）は、全部こちらにきましたので、小中合わせて2千校以上になりますので、それを初等教育指導課と中学校教育指導課がそれぞれ分担して、全部の学校についていろいろな分析をしていました。今度は、それぞれ区市で基本的には（教育課程届は）ストップ致しますので、こちらで（各区市町村教委に）調査をして主要内容についてまとめています。こういったものを協議会のときに情報提供致します。これは、次年度の教育課程を各学校が編成する際に、より有効なものにしていただくために協議会形式で進める。一方的な説明だけではなくて、分析まではなかなかないですけども、こういった傾向にあるということではいろいろ知っていただいて、そこでそれぞれ教育課程を受理する際とか、指導・助言する際のこれまで見られた課題などについて出し合っていて、そこで協議するというのを11月に設けております。（都教委）

2001年度以降分の「教育課程届」の受理に関していえば、都教委は区市町村教委に対して一方的な説明・伝達を行う「説明会」という形式ではなく、「教育課程の基本的な考え方」を確認したり、全都的にみた「教育課程の編成状況」などの情報交換を行ったりする場

としての、「協議会」を開催するようになった。ここからもわかるように、「教育課程届」に関して言えば、都教委の役割は、基本的な考え方の提示や情報提供へと縮小されつつあるようにも思われる。しかし、都教委側には、「教育課程の基本的な考え方であるとか、これはある程度そんなに変わるものではない」という前提があった。その上で都教委は、教育課程の編成状況については、各区市町村教委に対して、調査という形で実施状況を把握し、それをまとめた形で提示するという方法で、区市町村を緩やかに統制しているとも考えられる。このような状況下で、区市町村教委の役割や、学校と区市町村教委の関係は、どのように変わったのだろうか。

2.2 区市町村教委と学校間の相互交渉の拡大

2002年度における、区市教育委員会による「教育課程届」の受理プロセスはどのようになっているのだろうか。インタビュー対象のデータを見ると、区市によって違いはあるものの、ほぼ1月に、教頭や教務主任が出席する教育課程届説明会が区市町村教委主催で開催され、指導主事が学校に対し、「教育課程届」の作成にあたってのスケジュールや配慮事項等について説明を行っている。

だが、多くの地域では、この説明会に先んじて、次年度の教育課程について、関係諸機関や学校間で適宜、意見交換・情報交換が行われている。例えば、校長会、教頭会、教務主任会であらかじめ検討されたり、そこで立ち上がる質問や意見について区市町村教委が答えたりする場が設けられている。E教委の指導主事は次のようにいう。

I 「教育課程届」の説明会の際に、注意事項をお話しになるということですが、学校に対して何を強調して指導するかは、どこでどのようにしてお決めになるのでしょうか？

S 教育長が考えを持っておりますから。教育委員会が当然開かれます。その教育委員会で討議をされていきますので、各教育委員の方は、例えば学習指導要領を見て勉強されております。われわれ指導主事と室長、教育長を含めて事務局ですから、事務局の中でももちろん原案はお出しします。「今年度は教育課程はこういうかたちで重点化していこう」と。それを教育委員会にお出しして、教育委員の方からのご意見をうかがって、校長会にまず話をしていく。（中略）実は10月からです。このことは慎重に行わなければいけない。わずか1人、

2人の人数が「こうしよう」では当然いかな内容です。すごく慎重にいくので、実は8月が終わった9月ぐらいから準備が始まります。9月ぐらいから始まって、10月ごろ、最初に校長会・教頭会で今年のアウトラインというのか、「こんなような」という大枠をお話ししていきます。例えば具体的には、今年お話ししたのは「時間数の確保だけは徹底してやっていきます」というお話です。

- I そのときに、例えば校長会や教頭会のレベルで、「それはちょっとうちの学校では難しいんじゃないか」といったご意見はけっこう出ますよね。
- S すごく出てきますので、それは校長会・教頭会の中でいろいろなご意見をいただいて、われわれ指導主事はその情報を整理していくわけです。学校として非常に無理だといっても、こちらのほうで指導しきらなければいけない部分もあります。だから、そういう部分については学校にご提案するわけです。「先生の所は無理とおっしゃったんですけれども、こういうかたちでやればできるんじゃないですか」というかたちで校長先生、教頭先生にだんだん納得をしていただくことが、実はあります。その調整作業が9月、10月から1月ぐらいまで続きます。最終的に12月の教育委員会辺りでおおよそ今年の方針などを出させていただいて、1月ぐらいに出すという長いスパンになります。半年がかりの仕事です。(E教委)

また、次のD区市の事例にあるように、説明会前後に、区市教委と各学校との間で、相談期間や相談日等の「事前相談」の機会を設けて調整を行うこともある。

- S 届け出は最終的には3月の月上旬に各学校ごとにこちらに持ち込んでいただいて、私どもで最終的に受理をするというシステムを採ったわけです。D区市は、例年はいただいた時に直接その場で見て、私どもで確認を、時数とか中身について教育目標を含めた取り組みを一つ一つ見させていただいて、やり取りをする中で訂正を求めるなり助言を致しました。間違いとか、単純な文字の間違いも含めて、受け取れないものがあつた場合には差し替えをして後程提出をしていただいていたのですが、今年はこういう新しい教育課程の編成で、学校の独自性（が求められていること）と、（都教委ではなく）私たちが受けるという点で、本当にこれでいいのかという点が非常にありましたの

で、2月中に質問の受付日を設けまして、事前相談をしたうえで提出をいただきました。(D教委)

以上のような区市教委と学校関係者の間の交渉過程を経て、概ね3月下旬に、区市教委が各学校の作成した「教育課程届」を受理することになる。しかしその後、なかには区市教委が、提出された「教育課程届」に不備等を認めた場合、学校につき返し、記述を修正するよう勧告するケースもある。

従来は、「教育課程届」の作成・受理をめぐり、都教委→区市教委→学校という形での上意下達型の情報伝達と指導のスタイルが存在し、区市教委は仲介的な役割を果たしていたと考えられる。しかし今日では、都教委と区市教委の役割変容のなかで、学校に対する指導行政は、区市教委と学校の間での「相互交渉」過程としての指導スタイルへと、変容しつつあると推測される。

それでは、このような状況下で、「教育課程届」の受理をめぐって、区市教委はどのようなポイントに力点をおいて、学校を指導しているのだろうか。以下では、多くの区市教委で、2002年度の「教育課程届」をめぐる指導のポイントとして語られた、二つのポイント－(1)「週時数」の確保、(2)時間割編成におけるモジュールの扱い－に着目しながら、区市教委による指導過程を具体的にみていこう。

2.3 「週時数」の確保

表4は、7つの区市教委で、2002年度の「教育課程届」の受理をめぐって、(1)小学校高学年の週時数に関する指導と(2)時間割編成におけるモジュールの扱いについて、学校にどのように指導したかを尋ねた結果である。

まず、調査対象となった全ての区市教委は、時数確保に関する指導を第一課題としていたことがわかる。表4の「小学校高学年の週時数に関する指導」の欄をみると、ほとんどの区市教委が、学校に対して、「週時数」についての具体的な数字を示して指導を行っている。たとえばA教委では次のように指導したという。

- I 標準時数の確保ですが、目安として週何コマ以上とかそういった指導はされましたか。
- S しました。27コマです。最低で必要だろうということで、指導は徹底しました。
- I 週27という数値はどうかたちで出てきたのでしょうか。
- S 標準時数というのもあるのですけれども、指導要

表 4 「教育課程届」に関する指導

	(1) 小学校高学年の週時数に関する指導	(2) 時間割編成におけるモジュールの扱い
A教委	週27コマは最低で必要だろうということで、指導は徹底した。→全ての学校が27コマ以上になった	モジュールは時数にカウントしている。条件として、「その時間でできること、必ず効果があることを、(教育課程届の)説明のときに証明」と同時に、「(15分等の帯のモジュールをやっていくとき)必ずその計画、年間の計画を出していただいて、明らかに15分で授業として十分成り立つようにしていく」といった、「いくつかの縛り」をかけた。→1/3の小学校でモジュールを導入している
B教委	「そこまで厳密には言っていないと思うんですが、ただ(27コマだと)ギリギリなので、多めにとるようにというのは必要」→実際学校から出てくるコマ数は、28や27が多い。	モジュールは時数にカウントしている。「朝15分を何回か組んで1時間あたりという計算をしているところもある」「時間割はいろんなパターンです。45分あり、40分あり、15分あり、15分の細切れあり。これは本当に様々なので、特徴はこれですよね、様々な特徴があります。」
C教委	最低27コマは確保するよう指導。→最初26コマを提示してきた学校もあったが、お返しして、27コマ以上にしてもらった。	モジュールは時数にカウントしない。モジュールについての指導計画や移行期間の研究データを求めたところ、準備不足だったので却下した。→半数ほどの小学校で、教育課程外で朝読書等を実施している。
D教委	【具体的な週時数については聞き取っていないが、】教育課程届の受理に際しては時数確保を第一課題とした。「やはり時数確保という点は何といっても今年度の教育課題、特に年間行事と組むあたりで一番課題となっておりましたので、学校側が単純にどういう計算をして、行事の精選を図って、まず時数確保を求めてきたかという部分、プロセスを私たちも見させてください。」	学校側が「根負けして取り下げる」ほど、「計画性が緻密でなければ、何回も計画書をもう一回練り直してもらおう」というやり取りをした。→実際にそれでも実施した数校については、4月初年から指導主事が何度も訪問している。それ以外の学校は、モジュールを時数にカウントせず実施している。
E教委	小学校の場合には、1週間に45分授業を基準として「27コマ」「できれば28コマ」確保してほしいと指導。E教委としては「27コマプラスモジュール」か「28コマでモジュールなし」を一応指導した。→けれども、現実的に2校の学校が、子どもたちのいろいろな活動時間を確保したいとか、教職員の研修や会議の時間を確保したいということで、「26コマプラスモジュール」というかたちだった。残りの学校は「27コマプラスモジュール」か「28コマ」かどちらか。	モジュールは時数にカウントしている。ただし、「授業時数を27コマ確保してほしい」という指導をした上で、26コマ+モジュールを申請してきた学校については、「15分の3コマとか、10分の5コマとかいろいろあるのですけれども、そのときの資料を副資料として詳しく出してほしい」と伝え、「そのモジュールが単なる10分、15分、読書をさせているとか、毎日ドリル活動をしているとかではなくて、ちゃんと教育目標に沿った内容のことをしているかということで、大変詳しい指導案を求めました。」→結果的に該当の2校は、大変厚い資料を提出した。一方、「モジュールを入れないで27コマを確保した学校については、詳しいものは求めていない。」
F教委	【具体的な週時数については聞き取っていないが、】「標準時数の確保というところなどは一線を引きまして、クラブの時数ですとか、教科の時数につきましてはこの学校もこれは維持してくださいとかたちで説明させていただきました。」	モジュールは時数にカウントしている。モジュールをやる場合には、「どういうふうにするのですか。これが説明できないと保護者の方から不審に思われますよということがありましたので、(中略)15分間で何をやるか、全部年間計画を出してもらっています。」「モジュールに関しては、帯時間という扱いで、他区市では推進していこうというふうではなく、むしろチェック体制を強化していこうというところもあるのです。ですけれどもF区市におきましては、やはり各学校の特色を時間割編成で出すということを取り入れまして、内容さえしっかりしていればモジュールを認めましょうという方向性でいきました」
G教委	10月の段階で教務主任会、校長会、教頭会で、まず口頭で、一定の方針(いわゆる時数の確保を第一に考えているので、小学校は27コマ、中学校は28コマという話)を出した。そこから始まり、当時小学校とはだいぶやり取りをした後、1月の段階で、時数に関するこういう補助資料を出してもらいますというのを、1月の半ばにすべての学校に示した。→最終的に、全ての小学校で、モジュールを含めず27コマ以上になった。	モジュールは時数にカウントしない。「帯については、教育的効果として、一つの授業時数の1コマをとる意味はないでしょうという、非常に強い姿勢で臨みました。(中略)実際15分、月・水・金で、確実に年間を確保するとなると難しいのです。いろいろな行事の準備があったりとか、賞とか朝礼があったりになりますので、実質的に15分を確保できない段階で、授業時数としてカウントするのは困難であると。朝学習、朝自習の特色ある教育活動としてやるのは、欠けても何の問題ないので、どうぞおやりくださいということでした。」

領を完全に実施していくには必要最低限の時間ととっておりますので、それを確実にやるのはその程度の時間が必要だろうということです。そのところは、さまざまな週の時程とか時間のとり方というのは各学校にあるのですけれども、やはりコマ数としては最低限それぐらいのことが必要であろうと、それは教育委員会のほうから示させていただきました。(A教委)

表4より、具体的な週時数については聞き漏らしたD区市とF区市を除いた5区市すべての区市教委では、「週27コマ」という数字を、標準時数の確保のために必要な最低ラインとして示している。しかし、それは、都教委が通知やガイドライン等で示したのではなく、あくまで区市独自の判断で示しているという。

- I (週時数の指導については) 区市独自で最低27コマ必要だろうというのを導き出してきたのか、それとも、都から来ていたのか。あるいは市や区の教育委員会が、指導室連絡会議とかそういったもので27という数字は出てきたのか、どうでしょう？
- S それはある程度区市で判断をしています。都から来ているわけでもないし、他区市と相談したわけでもありません。この27コマについては、新しい教育課程の説明会以前に教務主任会等で研究を重ねてきておりますので、そこら辺の検討結果を踏まえてやっております。
- I そうしますと、教務主任会を通して区市の方針、27コマというのはそこで既に早めに伝えていたということでしょうか。
- S 説明会の前にはある程度質問もありますので、そういうことです。それには最低27コマ必要だろうと伝えていました。(A教委)

一方で、都教委による指導は入っていないものの、週時数の指導については、他区市の指導主事仲間のあいだで申し合わせをしている地域もある。

- S (週時数の指導については、) 私たち指導主事の中でも、指導主事仲間というのでしょうか、F区市だけで言っていたのでは、「この地区は楽だぞ」なんて思われてしまいますので、指導主事の連合の組織があるのですが、「この辺で頑張っていきましょう」という申し合わせをしてやっているという部分があります。(F教委)

2.4 時間割編成におけるモジュールの扱い

以上のように、多くの区市教委が「週27コマ」という数字を、標準時数の確保のために必要な最低ラインとして示している。しかし、時数のカウント方法をみると、一律ではなく、地域によって違いが現れている。その最大のポイントは、「モジュール」を認めるか否かである。ここでいう「モジュール」とは、時間割編成の弾力化という政策動向のなかで、例えば、時程表のある時間帯に、例えば15分程度の時間を帯のように取り入れた時間割編成等のことを指す。

このような時間割が登場した背景について簡単に触れておく。これまで小学校では、各教科等の授業の1単位時間は45分を常例としてきた。ところが、1998年の教育課程審議会答申では、各学校の特色ある教育活動の展開を促すよう、教育課程の基準の一層の大綱化、その運用の弾力化を図る必要が示された。具体的には、「各学校段階や各教科等の特質に応じて目標や内容を複数年まとめて示すようにしたり、取り扱うべき教材を細かく指定することは行わないなど内容等の示し方を大綱化する」「日課表や時間割を各学校が創意工夫を生かして編成できるようにするなど1単位時間や授業時数の運用の一層の弾力化を図る」ことが求められた。

続く1999年、文科省による報道発表「新しい学習指導要領で学校は変わります(完全学校週5日制の下で[生きる力]をはぐくむ新しい学校教育を目指して)」(文科省HP参照、1999年4月報道発表)のなかでも、各学校の創意工夫で柔軟な時間割が組めることが強調されている。ここでは、中学校における弾力的な時間割の一例が示され、「実験を行う理科の授業は75分授業を行ったり、日々の習熟の必要な英語は25分授業を毎日行うなど、各学校で工夫できます」というコメントが添えられていた。

以上の政策動向の中で、小学校では、従来も「朝学習」などとして教育課程外で行ってきた、算数の計算ドリル、国語の漢字学習や読書などの時間を、例えば、朝の時間に15分程度の学習を週3回行うことにより、 $15分 \times 3回 = 45分$ とみなし、1コマとして時数にカウントするかどうかという点が、一つの争点となっている。

表4をみると、A、B、F区市では、指導計画を出してもらうことを条件に、かなり積極的に「モジュール」を時数にカウントしている。特にB区市では、時間割編成上の様々なバリエーションを「様々な特徴」として評価している。こうした地区では、当然のごとく、多くの学校で時間割にモジュールが取り入れられている。

そのほかの地区については、「モジュール」を時数にカウントする際には、厳しい条件や資料の提示が求められている。E区市では、基本的には「モジュール」も時数にカウントするが、「26コマ+モジュール」の学校については、モジュールの指導計画について「大変詳しい指導案」を求めたという。D区市では、学校側が「根負けして取り下げる」ほど、「何回も計画書をもう一回練り直して」もらい、それでも実施した数校については、その後も指導主事が何度も訪問しているという。このような状況下で、D区市では、時数には含めずこのような学習を実施している小学校が多い。一方、C区市とG区市では、現段階ではモジュールを時数としてカウントしておらず、教育課程外の扱いとなっている。

以下では、D教委でのインタビューデータを中心に、D教委と学校の相互交渉過程について検討しよう。先に示したように、D教委では、2002年度の「教育課程届」については、「事前相談」を設けることにより、例年に比べて、区市教委と学校との相互交渉の機会が増えている。このようななかで、D教委と学校の間で、時間割編成における「モジュール」の扱いが争点の一つになった。

S 教育課程の届け出を受けるうえで、私たち教育委員会でもかなり懸念をした所がありまして、数校については、かなりのやり取りをさせていただきました。中身はいろいろなお聞き取りされているから分かるかと思いますが、時数確保にあたって、時間割が柔軟に対応できるところから、正規の1時間目から6時間目とは違う、飛び出したかたちでの朝学習のようなかたちで、15分をモジュールの一つの単位としたもので、帯でとるような学習形態を取り入れる学校がありました。本区市としては、中学の場合は50分、小学校45分の、標準時数という言い方はなくなりましたが、それを持たないものについては、やはりどういうカリキュラムで、どういう主たる教材を使って、どのように指導方法を用いるかという計画の中での、内容と方法、それから主たる教材、この三つをきちんと計画の中でも確認をとる方向で話を煮詰めました。例えば小学校45分の授業を単純に15分ずつの3日間にして1単位にするという場合には、主たる教材、教科書が15分にはなっておりませんので、その辺でどういう教材をどのように使うかという、かなりやり取りを短期間の間でしたけれども頻繁に行いました。地区内

の駅でも、階段の所でも会えばその学校の教員から突き落とされるぐらいの、「計画性が緻密でなければ、何回も計画書をもう1回練り直してもらう」というやり取りを私たちもしたかと思えます。ですから率直に申しまして、3月下旬、本当に31日をまたぐかぐらいのところまで、計画を作り直して差し戻してという学校がありました。(D教委)

そして、D教委では、このような綿密な相互交渉を経て、それでもモジュールを時数にカウントしている数校に対しては、「4月当初から指導主事が何度も訪問」し、モジュールの時間の使われ方を観察しているという。

3. 「評価規準」をめぐる

3.1 指導要録の改訂

区市教育委員会が重点をおいて指導しているのは、「教育課程届」に関してだけではない。本節では、2002年度に特に話題となった、指導要録の改訂とそれに伴う「評価規準」の作成をめぐる、区市教委の指導について検討したい。その前に、評価をめぐる近年の改革の流れを理解する為に、指導要録の前回の改訂(以下、91年改訂)と、今回の改訂(以下、02年改訂)の概略を記述しよう。

91年改訂の最大の特徴は、自ら学ぶ意欲や思考力、判断力、表現力などの能力を学力の基本とする「新しい学力観」に立つ評価が強調されるとともに、子どもの可能性を積極的に評価することが掲げられたことである。こうした理念に基づき、第一に、「目標に準拠した評価」(＝いわゆる絶対評価)による「観点別学習状況」の欄を、相対評価を中心とした「評定」よりも先に置くようにし、重視した。第二に、「観点別学習状況」の観点についても、「知識・理解」「技能」「思考」「関心・態度」という形式が多かった従来の項目や順序を改め、「関心・意欲・態度」「思考・判断」「技能・表現」「知識・理解」へと逆転させた。第三に、所見については、長所・短所の両面から把握することとしていたこれまでの書き方を改め、子どもの長所を取り上げることを基本とした。(文部省1991)

02年改訂は、以上の91年改訂の趣旨をより徹底させる方向性での改革と読むことができる。まず、[生きる力]の育成を掲げた学習指導要領のねらいを実現するため、2000年に教育課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価のあり方について」

(以下、00年答申)が出された。ここでは、「新しい学力観」に立つ評価が「各学校にも浸透してきている」一方で、「従来どおりの知識の量のみを測るような評価が依然として行われている面がある」と課題が指摘されている。そして、今後の評価のあり方としては、「目標に準拠した評価である観点別学習状況の評価を基本に据えている」現行要録の考え方を、「一層発展させていく」という方針が示された。以上の答申を受けた02年改訂の最大の特徴は、「観点別学習状況」だけでなく、「評定」も、「相対評価」から「目標に準拠した評価」(いわゆる絶対評価)に移行させたことである。同時に、「観点別学習状況」に掲げられた各観点は、各教科の評定を行う際にも「基本的な要素となる」ことが強調された(文科省通知2001「小学校児童指導要録、中学校指導要録、高等学校生徒指導要録、中等教育学校生徒指導要録並びに盲学校・聾学校及び養護学校の小学部児童指導要録、中学部生徒指導要録及び高等部生徒指導要録の改善等について」(以下、01年通知))。

3.2 都教委による指導

2002年度は、以上のような指導要録の改訂に伴い、「目標に準拠した評価」のための「評価規準」の作成や、「観点別学習状況」の「評定」への総括方法等が、教育現場で焦眉の課題となった。こうした現状において、関係行政機関にも様々な対応が求められている。

第一に、都道府県や市町村の教育センター・教育研究所等は、「国立教育政策研究所等において研究開発される評価規準等も参考にしながら、評価規準や評価方法等の研究開発を行い、各学校における評価の客観性・信頼性を高めるよう」期待された。(01年通知)

第二に、現在進行中の評価に関する改革は、教育行政の地方分権化のもとで、近年広がりつつある自治体レベルの「学校評価」「情報開示」の動向とも無縁ではない。教育委員会に対しては、次のような取り組みが求められた。(00年答申)

- ① 指導要録の開示について。「個人情報保護基本法」の基本的な考え方に基づき、教育委員会等が各事案等に応じて、要録の本人への開示に対応することが求められた。
- ② 高校入試選抜の調査書について。教育委員会等が評価の客観性、信頼性を高める取り組みを進めることにより、調査書の評定も、絶対評価に移行させることが期待された。その開示についても、要録同様、教育委員会の対応が求められた。

教育委員会はいまや、指導要録の02年改訂にあたり、「評価規準や評価方法の研究開発」「指導要録の開示」「高校入試の調査書の絶対評価への移行と開示」など、積極的な対応を余儀なくされている。ただし、地方分権化のもとで、指導行政上の判断は、各地域の教育委員会に委ねられている側面も増えている。たとえば高校入試の調査書に記載する評定をどのようにするかは、都道府県で対応が割れている。文科省は絶対評価の採用を求めているが、それは高校側が選抜資料として求める尺度とは必ずしも一致しない。このようななか、朝日新聞社(2002)の調査によれば、2003年度入試の調査書の評定を絶対評価とするのは東京や京都など33都道府県、相対評価とするのは大阪など12府県、福岡県は絶対評価と相対評価を併記する。

都教育庁では、『観点別学習状況の評価及び評定の在り方』(東京都教育庁指導部2002)という冊子を刊行している。また、調査書にも絶対評価を用いる方針を、いち早く示した。さらにそれだけではなく、2002年10月、都教育庁は、「調査書の評定の信頼性・客観性の確保に役立てる」という目的で、都内ほぼ全ての公立中学校第三学年の一学期の評定結果を、全国初で公表した³。同庁は、今回の結果を「おおむね適正」と評価する一方で、「特異な評定分布」や「従来の相対評価の配分率と同様の評価分布」と判断した一部の該当校に対しては、「個別に検証を行い必要な改善を図っていく」意向を示した。

3.3 区市教委の取り組み

以上のような都教委の方針を受けて、小・中学校を管轄している区市教委は、02年改訂に伴う「評価規準」の作成をめぐる、どう対応しているのだろうか。

表5は、指導要録の02年改訂に伴って「目標に準拠した評価」による記録が求められている現在、「評価規準」の作成等に関連して、学校に対してどのような指導を行ったかを、7区市教委に尋ねた結果である。

表5によると、区市教委としては、行政主導で評価規準のモデルを示すというスタンスではなく、まずは各学校で評価規準を作成してもらおうというスタンスをとっている区市が多かった。しかし、このようなスタンスに立ちつつ、学校に対する指導の度合いについては、地域によって違いがある。

まず、A教委とB教委では、教育委員会による指導はそれほど多くない。B教委では、「絶対評価に関する資料は学校のほうにまいており、冊子も都の教育委員会などいろいろと出ているので、教務主任の先生はそれをもう読んで理解している。」したがって、「いちい

表5 「評価規準」の作成に関する指導

A 教委	新教育課程編成の資料冊子を作成した中に、評価に触れる部分はあるが、教育委員会からは評価規準は示さなかった。国立教育政策研究所の資料もでているので、それらを参考にしてもらって各学校で作成してもらおう。1学期が終わったので、各学校の実態をつかむための調査をしようというところである。現在、学校によっては評価規準を作っている所もあれば作っていない所もあり、検討中のところもある。評価規準の作成にまつわっては、教務主任が学校の中ではリーダーシップをとっているの、指導室の事業である教務主任会等で先生方も学校間の情報を集めたり、相談する。そういう意味で教務主任会が重要な役割を持っている。
B 教委	学校によって規準も違うので、「教育委員会から示すモデルなんてない。」学校に評価規準と基準については作るようにというのはおろしたが、変わったばかりだし、今年ちょうど転換期で変わる場合があるので、そんなに焦って提出を求めているわけではない。保護者から「何でうちの子はあんなによくやっているのにこれがBなんだ」と言われたときに、きちんと客観的に説明ができる資料ということで作ってもらっている。絶対評価に関する資料は学校のほうにまいており、冊子も都の教育委員会などいろいろと出ている。教務主任の先生はそれをもう読んで理解しているの、「いちいちこちらが」というのはない。14年度末には、「こちらに問い合わせが来たときに分かりません」と言うわけにはいかないので、どのような規準になっているかは出してもらう。「基本的には小学校は絶対評価なのです。なので、何で今更というのが率直な感想です。だから、指導室としてどのように受けるかという『当たり前だろう』と。子どもの様子は割合でやるものではないです。ただ、学校によってすごく高いレベルに設定するのと低いレベルに設定するのは随分差が出ますので、基準をどこに設けるかによっては多少の課題も出てくるでしょう。だからといってどこに統一するわけにもいかない。子どもたちの実態もありますけど、そんなにばたばたするものではないと思います。」
C 教委	絶対評価の規準・基準を各学校で作ってもらい、1学期の通知表の前に必ず保護者会等で説明するよう学校にお願いした。学校独自に決めた評価規準については、通知表でもお示しくださいと指導している。通知表も今回大幅に変わった学校が多いので、教頭会か校長会で「指導室に、通知表と保護者会用の説明のプリントみたいなものを情報提供してほしい」とはお願いし、もう何校か集まりつつある。中学校ではお尻に火がついている状況なので、評価規準・基準の作成、および、保護者への説明責任については、まあまあやっている。今後の課題としては、ようやく学校で1学期の分の規準ができあがっているところなので、例えば教務主任会などで各学校の各教科の規準を持ち寄ってもらい、学校間でどこまで統一性があるのかというのを1年かかって検討してもらおうかと思っている。また、学校の先生方に参加していただいている協議会のうち、評価部会の中で、規準を持ち寄っていただいたり、評価と指導の一体化について情報交換してもらおう予定がある。統一的な評価規準を教育委員会が示す予定はないが、同じ教科書を使っている限りあまりばらつきがなくても支障があるのではないかという点については検討中。まず1年目なので様子を見て課題なども吸い上げているところである。
D 教委	データ欠損
E 教委	区市では評価規準を作っていない。都教委や国立教育政策研究所のものは各学校に提示しているが、「各学校でとにかく責任を持って評価規準を作ってください」としている。ただし、細かい指導には「すごく相談にのる」。各学校も、自分たちの学校の姿勢を尊重してくれるというので、けっこう一生懸命にやってくれている。当然、遅れている所もあるが、この前も中学校の教務主任会で情報交換をして、先行する学校が「こんなのを作って」と見せると、遅れている所も正直言って焦る。また、教育課程の資料を作成する委員会を組織して、評価の資料を作ることにより、「教育委員会だけで一方的に作っていませんよ。各学校の先生方が集まって、評価の資料を作っていますよ」とアピールしている。
F 教委	評価規準について調査はしている。中学校では、1学期の段階でも成績の都による予備調査があったり、高校入試で使われるということから、各学校とも非常に力を入れて準備をしている。小学校では、1学期の通知表に評定を載せている学校がないので、結局観点別評価止まりで、今年度が終わるときに指導要録の評定にも総括できればいいということで、夏休みの研修課題としている学校が多い。区市としては、評価資料作成のための委員会を今年の5月に立ち上げて、6月末までに資料を作ってもらいたいとお願した。今までやってきた評価の出し方が、小学校の場合だと学年内で共通理解してよしとしているという部分が多かったので、学校組織として縦の流れなどをもう少し検討して、学校としてこういうふう考えていますというスタンスをきっちりと持って保護者に説明ができるようにと、これから働き掛けをしていかなければいけないと思っている。「目標に準拠した評価」に変わったが、その辺で小学校で対応をしているのがおよそ3分の1。3分の2は今年度末までに総括の仕方から何から整えていくという状況であり、区市の評価資料を参考にしながら学校独自の評価資料を満足いくように改善していくというところである。各観点を評価するときの基準としてはA、B、Cの3基準あるがA基準の設定が難しいということ、総括の仕方が難しく、ちょっと偏った配点をしているところもあったので、説明している。小学校だと学級単位に、中学校だと教科単位になりがちなので、学年としてあるいは学校としてという評価のあり方作りが必要だが、さらにそれを越えて、今度は同じ教科書を使っている地域の評価作りというのが課題である。たとえば評定への総括方法についての考え方が学校によって若干違ってくると思うと、同じ教科書読んで同じ授業受けて同じようにテストを受けている子が、X中に行った子とY中に行った子が5が付いたり、3が付いたりしてしまうということに対する説明責任はどうなるのかということが問題である。やはり、高校入試にかかわってくるので難しい。「考えていただかなければいけませんね」ということで、「統一する」とは言っていないが、先日の校長会などで説明した。
G 教委	評価規準・基準については、各学校で作成してもらおうが、指導主事自らが、B4サイズ1枚のフォーマットを作成している。一番左側に学習の大体の流れを書く欄があり、その次に、何を見るかという「規準」の欄があり、その次に「観点」としてそれがどの4観点にあたるかを示す。さらにその右側には、それをどこで見るかという「評価方法」を示し、一番右側が「基準」つまりA、B、C基準になっている。「これがある程度作ってあげれば非常に楽に評価が出る。」中学校については2002年の9月に、小学校については2003年の3月に、このフォーマットで絶対評価による評価資料を提出してもらおうことにしている。都や国立教育政策研究所が出しているのは、「複雑というか手間がかかる」ため、「これで1枚のほうがずっと楽ですよ」という話をしている。「こういうのを自分なりに考えて、フォーマットを考えて、それで出していくというのはわれわれ指導主事の仕事」である。ただ、これをやる前に、関心・意欲・態度というのは、本当に手を挙げる回数だとか、それから忘れ物だと思っている人間はたくさんいますから、そこからやり直して行って、「こうですよ、ああですよ」とじっくり時間をかけてやっている。

ちこちらが」というのはない、と言う。評価規準と基準については、学校に対して「作るように」というのはおろしたが、「変わったばかりだし今年ちょうど転換期で変わる場合があるので、そんなに焦って提出を

求めているわけではない」というスタンスである。ただし、2002年度末には、どのような規準になっているかは出してもらう予定とのことである。また、学校間の評価規準・基準の違いについては、「だからと

てどこに統一するわけにもいかない」「そんなにばたばたするものではない」と片付けている。

A教委では、規準は「国立教育政策研究所の資料」等を参考にしてもらって各学校で作成してもらい、1学期が終わった時点で、各学校の実態をつかむための調査をしようという段階である。情報交換や相談は、主に教務主任会等で行っている。

一方、C教委とG教委は、2002年の夏の時点で、各学校に対して評価に関する資料の提出を求めている。C教委は、評価規準について示されている通知表や保護者会用の説明のプリントなどを指導室に提出するよう、学校に依頼している。G教委は、指導主事が評価のためのフォーマットを作り、中学校については2002年の9月に、小学校については2003年の3月に、絶対評価による評価資料を提出してもらうことにしている。

C教委、E教委、F教委は、評価を検討する委員会などの組織を立ち上げている。そこでは、教員に参加してもらいながら、絶対評価に関する資料を作成したり、学校間の評価規準・基準の差異について検討したりしている。E教委では、都教委や国立教育政策研究所の資料は各学校に提示した上で、「各学校でとにかく責任を持って評価規準を作ってください」としているが、細かい指導には「すごく相談にのる」という。評価規準の作成については、トップダウン式に強制する方法はとらず、情報交換の場の教務主任会などで、先行する学校が「こんなのを作って」と見せることによって、遅れている学校に作成を促す方法をとっている。また、教員を組織して委員会を作り、評価に関する資料を作成している。これは、「教育委員会だけで一方的に作っていませんよ。各学校の先生方が集まって、評価の資料を作っていますよ」といったアピールにもなるという。

C教委も同様の組織を立ち上げているが、メンバーの教師たちに評価規準を持ち寄ってもらったり、「評価と指導の一体化」などについて情報交換してもらう予定だという。

F教委は、評価資料の作成にかかわる委員会組織を立ち上げ、すでに評価資料を作成している。そして、小学校の2/3は、「今年度末までに総括の仕方から何から整えていこうという状況であり、区市の評価資料を参考にしながら学校独自の評価資料を満足いくように改善していくところ」と捉えられている。また、F教委は、各観点を評価するときの基準の設定や、観点別評価の評定への総括の仕方といった、具体的な評価方法などについても、区市教委側から学校に対し

て説明・指導しているという。また、学校間の評価規準・基準の相違は、調査書を通して高校入試選抜の判定基準にもかかわってくるので、区内で評価規準を統一するとは言わないまでも、校長会などで検討課題として示したという。

指導要録の02年改訂と絶対評価への移行を契機とした各区市教委の対応は、以上の通りである。ここからは、ほとんどの区市教委が、評価規準の作成を学校に求めていることがわかった。しかし、それだけではなく、区市教育委員会は、学校作成の評価規準や通知表の提出を求めたり、教員を巻き込みながら評価資料を作成する委員会組織を立ち上げたりすることによって、それぞれの方法で、学校が「新しい」評価に対応するよう促している。

一方、教育委員会が教育実践のなかでの評価方法等について、どこまで具体的に説明・指導するかについては、地域によって違いがあった。たとえば、B教委では、都教委の資料などを教務主任の先生は既にご自分で理解しているため、区市教委からあえて指導をすることはしないというスタンスをとっている。一方、C教委やG教委では、比較的早い段階での通知表や評価規準の提出を求めている。さらに、F教委では、より具体的に、独自の資料を示しながら、各観点を評価するときの基準の設定や、観点別評価の評定への総括の仕方といった評価方法などについても説明・指導を加えている。

4. 学校に対する指導行政の今日的スタイル

4.1 地域間での共通性と多様性

以上では、「教育課程届」と「評価規準」に焦点をあてて、学校に対する区市教委の指導の実態を明らかにした。インタビューを実施した7つの区市教委の事例を振り返ると、地域間での指導の共通性ととともに、多様性が見えてきた。

まず、週時数の指導に関してみると、ほとんどの区市教委が小学校に対して、「週27コマ」の確保を、最低ラインとして提示していた。こうした指導は、都教委からの指導によるというよりは、区市教委の「独自の判断」や、近隣区市との情報交換による。一方で、時数のカウント方法をみると、一律ではなく、地域によって違いが現れている。その最大のポイントは、「モジュール」を時数に数えるか否かであった。A、B、F区市では、かなり積極的に「モジュール」を時数にカウントしている。そのほかの区市については、「モジュール」を時数にカウントする際には、厳しい条件

や資料の提示が求められていた。D教委では、学校側が「根負けて取り下げる」ほど、「何回も計画書をもう一回練り直して」もらい、それでも導入した数校についてはその後も指導主事が何度も訪問しているという。

次に、指導要録の02年改訂に関してみると、多くの区市教委が学校に対して「評価規準」の作成を求めているという点では、一致している。しかし、指導の入り方や戦略については、やはり多様である。区市教委は、学校作成の評価規準や通知表の提出を求めたり、評価資料を作成する委員会組織を立ち上げたりするなど、それぞれの方法で、学校に対して働きかけを行っている。

地方分権化の政策動向のなかで、地教行法の第59条が撤廃され、教育課程等に関する事務の多くが、都教委から区市教委へと移管された。こうした動向の中で、都内の区市教委の学校に対する指導をみると、以上のように、地域間で、共通性と同時に、方法や戦略の上での多様性が生じている。区市教委による指導にはこのような共通性と多様性があることを了解した上で、以下では、学校に対する指導行政の今日的スタイルとその背景についてさらに考察を加えよう。

4. 2 「強い姿勢」で臨む指導

先にも示したように、教育行政の地方分権化施策のもとで、学校に対する教育委員会の指導は、都教委→区市教委→学校という形での上意下達型の指導のスタイルから、区市教委と学校の間での「相互交渉」過程としての指導スタイルへと、変容してきた側面がある。そのようななかで、複数の区市教委では、「強い姿勢」で指導に臨んでいると聞いた。たとえば、D教委やE教委の指導主事は、次のように語った。

I (「教育課程届」の受理に関して) 都から区市に何か指導が入りましたか。

S 私どもは特別に指導を受けた経緯はないのですが、道徳の時数の確保とか事前に懸念されるものは指導主事同士が連絡を取り合うような場面で認識することができましたので、今回については、都から何か来るといことはほとんどありませんでした。(中略) 届け出をいただいたものに、都から何かクレームをつけることはありませんでした。それだけにこちら側からも(学校に対して)強い姿勢で臨んだ部分もあります。「あの区市では15分とか、5日間で50分というのを認めた」というのはあとから入ってきますね。異動してきて

いる教員も大勢いますから。(D教委)

S (週時数の指導について、校長会・教頭会で) 合意は得てはいますが、得ない部分も最終的にはあります。教育委員会としては、学校に対して指導しなきゃいけない部分がありますから、すべて合意でやっていくことは絶対にあり得ないことです。やはり教育委員会としての姿勢を示す場面があって、だから、今回小学校で示した27コマというのは、ある意味ではこちらの強い姿勢です。「26コマは絶対に駄目です」と。従来は26コマです。だからそのときは、水曜日は午前中4時間で終わって午後はなしという小学校がけっこう多かったのです。(中略)「26コマプラスモジュール」が、譲歩できる最大のところなのです。だから、「26コマで授業時数が確保できるように、うちは行事を全部やめました」と出してきた学校があったとしても、それは認めない。本当に受け取らない状況です。本当に受け取らない状況があったときに、全国でそういう事例を聞いたことはない、受け取らないことができるかどうか聞いたことはないのですけれども、大体、最終的には教育委員会の指導に従いますから、そういうことは聞いたことがないです。

I 以前、区市教委ではなくて都教委が教育課程届を受理していた時には、ここまでの綿密なプロセスはないですよ。

S ないです。以前は、都教委の指導を受けてわれわれが都教委の考えを伝えていく。それで、区市教委でチェックをして都教委に出していくということです。(E教委)

区市教委がこのような「強い姿勢」で指導に臨む背景とは何だろうか。

第一に、教育課程届の受理が都から区市に移管された現在、D教委の主事が述べたように、都は区市が行った指導に対して、直接的には表立ったクレームや指摘を行っていない。

だからこそ第二に、区市は自らの指導行政について、地域に対する「説明責任」を今まで以上に意識するようになった。そのため、特に外部に見えやすい「週時数」などの指導については、徹底して指導する必要が生じたと考えられる。この点については4.3で検討する。

第三に、D教委の事例にもあるように、「道徳の時数の確保とか事前に懸念されるもの」については、「指

導主事同士が連絡を取り合うような場面」で認識したり、モジュールの扱い等については、あとから他の区市の指導についての情報を得たりしている。すなわち、区市教委は、「横の連携」をもち、近隣区市の情報を参考にすることによって、自らの指導方針を形成し固めていく機会を作っている。この点については、4.4で検討する。

第四に、文部科学省による各地での「是正指導」の影響も考えられる。たとえば、文部科学省は2002年1月25日に広島県教育委員会に対し、公立小・中学校における年間授業時数の確保を求める「是正指導」を行った。このような全国的動向の存在も、インタビューでは直接ききとってはいるが、各区市教委の指導に影響を及ぼしている可能性があるだろう。

4.3 説明責任と「外」を意識した指導

前項では、区市教委が「強い姿勢」で指導行政に臨むようになった側面を描いた。ただし、区市教委は、あらゆる指導場面で「強い姿勢」を貫こうとしているわけではない。彼らが、「強い姿勢」で臨むのは、特に外部に見えやすい「週時数」などの指導についてであった。それはなぜなのだろうか。E教委の指導主事の言葉から検討しよう。

S 結局うちもトップダウンでいった部分は反発がありました。別の指導主事が去年、教務主任会で「絶対に28コマ」という話を少ししたところ、職員団体等で「そういうことを教育委員会が言うのはおかしいのではないかと。要するに、「学習指導要領で示している945時間は標準の時間である。標準の時間であるから、最低基準というような法的根拠はないはずであろう」という論調です。(中略)うちのほうはやはりそれに対して切り返していますから、「結局910とか920の時間でお出しになったときに、例えば地域の小学校の保護者の方は納得するのでしょうか。学力低下問題の風が強い今、保護者の信託にこたえる学校作りを進めていくうえで、できないのではないのでしょうか」というかたちで、強く指導はしました。

I 学力低下問題は、コマ数を確保する一番大きな背景なのではないかと。

S そうですね。外に見えるかたちですから。具体的なソフトウェアの部分は見えにくいじゃないですか。

I つまり、授業内容とかそういうところですか。

S そういう部分は見えにくい。「いい授業をしています」とか、「こんなに一生懸命に教員は頑張っ

ていますよ。工夫していますよ」といっても、実際には「百聞は一見にしかず」です。授業参観に来ていただければ、「公開授業では素晴らしい授業をしているな」と思いますけれども、「それが1年間ずっと続いている」と見続けていただくことは実際には無理なわけです。そうすると、学力低下に対してどういう対策をしているかというときに、まずはハードウェアの部分を示すことがわれわれには重要なことです。「時間数を確保していますよ。少人数授業を推進していますよ。選択教科のコース数を増やしていますよ。総合学習ではこういう活動をやっていますよ」というフレームを示すことは、それに対抗する大きな手段です。それと併せて教員の指導力の向上ということをやっていますから、大変指導力が上がって、「いつでも学校を見に来てください。こんな授業をやっていますよ」というご紹介をどんどん発信しています。(E教委)

つまり、「週時数」を確保しているかどうかといった「ハードウェアの部分」は、地域の人々や保護者にとって、「学力低下問題」などに対する区市の取り組みを示す、最も「見えやすい」指標になるという。現在、地方分権化のもとで、それぞれの区市教委は自らが主体になって、地域に対し「説明責任」を果たし、公立学校に対する保護者の信託を取り付けていかなければならない。こうした状況下で、区市教委は、特に外部に見えやすい「週時数」などの指導に関しては、「強い姿勢」で臨むようになっていると考えられる。

4.4 不可欠なネットワークと「アンテナ」

先のE教委の主事の言葉にもあるように、これまで区市教委は、「都教委の考えを伝えていく」「区市教委でチェックして都教委に出していく」といった、都教委と学校の仲介役を担っていたのかもしれない。しかし、現在は、自らの考えに基づきながら、時には「強い姿勢」で指導行政をすすめる方向へと変わりつつある。E教委の指導主事は、このような主体的な指導を行うために、欠かせないのが情報収集だという。

S 地方分権の考え方で法的な改正がされてから、地方自治体の考えが非常に重視されるようになってきています。だから、そういう部分で各区市の対応がすごく違って、われわれ指導主事という職種でも、よその区市はどうしているとか、どうやっているという情報を9月ごろから集めるのが

非常に重要な仕事です。(中略) 都の指導主事会の中で、その辺りの資料を出したりするのですが、(指導主事の参加者が) 全部で70名以上いるのです。(E教委)

さらに、このような大規模な指導主事会だけでなく、近隣のいくつかの区市の指導主事が集まるより小規模な指導主事会もあるという。E教委の主事は、そこでは、より頻繁な討議や具体的な情報交換が可能だという。さらに、このような場で交換される情報は、教員の異動などによって広範に広がっているネットワークを介して、それ以外の区市にも及んでいくという。

S (近隣のいくつかの区市の指導主事が集まるより小規模な指導主事会では、) 非常に具体的な、どういうふうに持っていかかという戦略的な話もできます。例えば「別の区市の指導主事から情報を仕入れた」と話していくわけです。それで、「それはどうだ」と。お互いにネットのような感じで広がっていますから、情報をすごくやり取りしていて、そういう情報はすごく速い。去年も、私がエクセルで作った時数を数えるソフトなどは非常に売れたというか。(中略)「教務主任会で配布したという話を聞いたんだけど」と電話が掛かってくるのです。

I 時数を数えるソフトは、教務主任会で配ってあるのですね。

S そうです。去年、配りました。そして、教務主任同士も連絡があるわけです。E区市内の教務主任の元の同僚が、他の区市にいるとするじゃないですか。部活の練習試合か何かがあったときに、「お宅の区市ではどういうふうになっている？」と教務主任同士も聞くわけです。(中略) そうすると、「E区市ではこういうものを配っているんだけど、うちの区市は配ってくれないの？」と、指導主事とか教育委員会に来るわけです。そういう情報が来るといふ人間関係が重要なのです。(E教委)

さらにE教委の主事によると、このような指導主事同士の連絡は、昔から当然あったものの、「とみに最近」緊密化しているという。

S (指導主事会等のネットワークの緊密化は、) とみに最近です。昔からそれは当然あったのですけれども、いわゆる教育課程があまりにも急激で、状況の変わりがすごく速いのです。(中略) われわ

れのアンテナが高いというのはすごく重要なことで、区市の教育委員会、区市の指導主事はみんなアンテナを高くしているはずで。そのアンテナに引っ掛かるものは、すべて自分の所にとりあえずは持ち込んで精査して、「これは使える」「これは使えない」「これは区市の実情が違うから」というように検討します。別の区市の教育委員会とうちでは、やはり実情が違うわけです。(E教委)

E教委の主事は、それぞれの区市の実情が違い、学校に対する指導のあり方も多様であるという近年の状況を十分認識している。そのうえで、「アンテナに引っ掛かるものは、すべて自分の所にとりあえずは持ち込んで精査」して、「これは使える」「これは使えない」「これは区市の実情が違うから」と取捨選択していくことの必要性を指摘する。指導主事にとってこのような情報収集力が必要になっている背景としては、この主事のいうように、この時が教育課程の変革期であり「状況の変わりがすごく速い」ことが一因であろう。

このような教育課程の変革期に地方分権化が進行したことによって、区市教委の指導行政は速いスピードで多様化していく部分があるだろう。だが同時に、地域に対する「説明責任」を果たす使命を負わされた区市教委は、今まで以上にアンテナを高くし、他の区市の情報を広く収集しながら、特に「ハードウェアの部分」を中心に、「強い姿勢」で標準化した指導を行わざるを得ない状況にもなっている。

4.5 「トップダウン」ではない指導戦略

以上では、区市教委が「強い姿勢」で指導行政に臨んでいる側面に注目した。しかしながら、区市教委は、あらゆる指導場面で「強い姿勢」を貫こうとしているわけではない。それどころか、指導場面によっては、「トップダウン」で指導するやり方にはむしろ限界があると認識されている。たとえば、「週時数」については「本当にトップダウンでやらなければいけない部分」として「強い姿勢」で臨んだE教委も、指導要録の02年改訂にともなう「評価規準」の作成に関しては、できるだけ学校の主体的な取り組みを促すような指導戦略をとっていた。

S (評価規準を) 区市では作っていません。ここが、緩やかな改革、本区市の一番一貫しているところです。とにかく、学校が本当に消化していかないと、逆に子どもたちに害になるという考え方が強くあるのです。こちらとしてトップダウンでやる

やり方はあるけれども。例えば、ある区市などで評価規準を作って、ほんとそれを出して「これで各学校はやってください」というところもあります。私たちは、東京都教育委員会とか文部科学省のものは各学校に提示しているのですが、「各学校でとにかく責任を持って評価規準を作ってください」としています。教育課程と同じに、細かい指導にはすごく相談にのります。だから各学校も、自分たちの学校の姿勢を尊重してくれるというので、けっこう一生懸命にやってくれています。当然、遅れている所もあります。だけど、この前も中学校の教務主任会で情報交換をして、先行する学校が「こんなのをやって」と見せると、遅れている所も正直言って焦るわけです。(中略) そうすると、「うちもやらんといかん」となってくるわけです。これを教育委員会がほんと一発で投げると、きっと学校はそんなに努力をしないのではないかと思います。(中略) うちの、評価資料を作成する委員会も持っているのです。外向けのものは大切じゃないですか。(中略)

I それが外向けということですか。

S 外向けです。「資料作成」ですから、できた資料は外向けです。(中略) だから、「教育委員会だけで一方的に作っていませんよ。各学校の先生方が集まって、評価の資料を作っていますよ」と。人選としては、「委員の先生は、教務主任に次ぐレベルぐらいの委員をお願いします」と各学校に言っているのです。(中略) 結局、教務主任だけがやっている、教頭だけがやっているというふうになると、やはり学校の教員は自分たちのものにしませんから。複数の者が何人か核になって、学校で4人とか5人が集まって「これ、どうしよう」と相談する雰囲気があると、学校全体に広がるじゃないですか。それをすごく外向けにしていますから。(中略) 「評価という大切なものを、学校の実情も理解していないで、教育委員会で決めていいんですか」ということを、当然、私はほかの区市で保護者の情報として聞いている。学校の教頭や校長からの不満も聞いている。(E教委)

E教委では、「評価規準」にかかわる指導については、一般教員を巻き込みつつ、「トップダウン」ではない指導方法を工夫している。そして、指導主事は、手間はかかるがこのような方法こそが、E区市民に納得してもらえる方法だと認識していた。

S (E区市の議会は) 小会派に分かれている。だから、決まらないときには議会が空転して徹夜になったりする。そういう状況があって、ばらばらしているのです。だから、1人の強力なリーダーが現れて、ぱーんとやっていくような体質が議会そのものにもないのです。それぞれの立場、それぞれの意見、それぞれの考えを尊重し合って、時間がかかって徹夜をすることもあったり、私たちも夜の11時までかかって委員会を作ったり、こういうやり方は面倒臭いことがいっぱいあるのです。だけれども、こういうやり方を通していくことが、区市民の方に納得してもらえる。要するに、1人のカリスマ性に頼っていったら、うちの区市民はきっと納得しません。(中略) いろいろな考え方の中で、ああでもない、こうでもない、というようなことを、うちの区市はすごく好むのです。(E教委)

4.6 「指導」より「支援」

以上では、区市教委の学校に対する積極的な指導の側面に注目してきた。しかしその一方で、いくつかの区市教委で指摘されたのは、学校に対する指導行政は、「指導」というよりは、校長への「支援」であるという点である。まず、G教委では、「週時数」や「評価規準」について「きめ細かい」指導を行っていたが、その目的は、教員集団をまとめあげねばならない学校管理職をバックアップするためだという。

S 校長先生は校長先生らしいこと、教頭先生は教頭先生らしいことができることをおやりになるためには、やはり地方分権の流れに乗って、「これは校長先生、教頭先生の権限です、どうぞ自信を持っておやりください。」ということはありません。ただ、なかなか校長先生と教頭先生だけではうまくいかないで、指導室長、教育長から強く言ったりというのがあります。両方でこうやって押していかないと。われわれは、できればイメージとしては校長先生、教頭先生のバックアップで黒衣でと思っています。ただ、わざと出たほうがいいときがあります。矢を受けたほうがいい場面があるので「いや、教育委員会としてこう言っているのです」となるのです。これからは校長先生、教頭先生の権限がますます強くなっていくと思います。(G教委)

一方、G教委とは対照的に、「モジュール」や「評

価規準」に関してどちらかというと積極的な指導を挟んでいないA教委においても、指導主事が繰り返し強調したのは、学校の教育課程や教育活動において、「校長先生が最終的な責任者」であるという点である。

- S こちらのほうで、(教育課程の)適正実施ということでは言わなくてはならないことは言っています。だけど最終的に判断して実施するかどうかというのは校長先生のほうです。そここのところは明らかにしてやっていかないと。これだけ学校の特色だとか言っているのに、校長先生が教育委員会の言う通りになったっていう、実質そういうのでは教育委員会寄り。主体性がないです。
- I そのときに校長先生から逆に決めてくれたほうが楽だって言われることはないですか。
- S もちろんあります。
- I 例えばそれはどういうときにそういうことを言われますか。いっそのこと教育委員会で一律にこれだけは言ってくれたほうが教員集団もまとめやすかったりとか、自分たちで考えるのは時間的にも余裕がないからやってくれないかというようなこと?
- S そうです。そういうので言うこともあります。だけどやはり返しています。それは学校の判断でやると。そうしないと、みんな判断を、教育委員会が言ったからとか言わないからとか。だから校長先生が最終的な責任者ですよということをお伝えしているのは、校長先生がもっと工夫したかったら工夫してくださいよということですから、「それは校長先生のご判断ですよ」と返しています。(A教委)

以上、二つの区市教委はいずれも、校長の裁量権について言及している。しかし、このような校長の裁量権の拡大に対して、教育委員会がどう関わっていくかという、基本的スタンスには違いが見受けられる。

4.7 予算配分を通じた指導

B教委は、「モジュール」や「評価規準」に関して、どちらかといえば積極的な指導を挟んでいないだけでなく、むしろ「モジュール」などは学校の特色のひとつとして推奨している。また、「学校公開」についても、ほとんどの区市教委が学校に対してなんらかの指導を行っているなか、特に指導していないという。

- I 区市として、学校公開は年間このような感じで、

あるいはこういうことをやってもらえたほうがいいのではないかと、といった指導は行っていますか。

- S ないです。学校公開はやってくれと言われなくても学校でやっていますし、1年生向けに「うちの学校の特徴はこうでこういう授業を組んでいます」というような学校説明会が、当然年間計画に入りますので。
- I 学校説明会も、特に区市教委の指導なしに学校がやっているのですか。
- S 特にありません。
- I 区市教委は、具体的にこういう方針でやってくださいとか言うのでしょうか。指導はあるのでしょうか。
- S どちらかという、学校の主体性が問われている段階なのでこちらから言うのはそんなにないと思います。ただ、うちはサポートをしていく。つまり、(学校が)「うちは習熟度でこうやりたい」と研究をしていきます。いろいろな課題が出てくるときに指導主事が行って、こういう取り組みがいいのではないですかとか、いろいろな情報が入っていますからこういう成功例がありますとか、国際理解、英語教育についてはこういう活動で組んでみてくださいと。あくまでも学校の特色を支援するような方向であって、指導するとかこうしてほしいとかは、特色として組んでいるものがうまく機能していなければありますけど、それも「こうしたほうがいいのではないですか」と、指導というよりは支援です。(B教委)

だからといって、B教委が学校を指導していないわけではない。むしろB教委では、学校の特色ある取り組みを「支援」という立場を強調しつつ、評価と予算配分を通じた指導を行っていると考えられる。次の事例に示すように、予算配分のためのヒアリングの機会こそが、学校に対する指導として機能しているのではないだろうか。

- S (予算配分のポイントは、)各学校でどういう特色、どういう活動をしようかというのが一番メインであるということです。ヒアリングが大体1月ぐらいから。各学校から校長先生がまず来て、「来年、私たちはこういう教育課程でこういう特色のある教育をするから、いくら欲しい」というのを具体的に提示をします。それに対してこちらが査定をしていく。(中略)他区市は大体児童数の予算が下りてくる所もありますけれども、うちはそうい

うかたちでした。(中略) 例えば、「うちの学校は習熟度別学習を重点に推進したい」というのであれば、「じゃあ加配を入れましょう」。すべてそういう流れです。学校としてアクションといいますか、何かを出すことによって、「じゃあ付けましょう」であって、うちがあ学校にだれか付けようかというものではありません。あくまでも学校の申請に基づいてやっていく。(B教委)

- S (教委からのヒアリング出席者は,) 教育長はじめ、それぞれ学務とか庶務とか、課長レベルで全部出ます。(中略) 習熟度別学習で算数をこれぐらいの時間でこういう態勢で、つまり2クラスあったものを3つに分けてやるから1人加配が必要。それで、どういう年間指導かという、学校によって持ってくるものが違います。計画書が冊子になって。そのために机が何個というところまで具体的に出ています。それを申請する。それで教育長を中心に指摘が入ります。これは「どういうことか」とか「これはどういう成果があるのか」とか「去年はどうしていたのか」とか、そういうようなヒアリングが入ってきます。
- I 教育委員会としては大体こういうものやってもらえればいいなというのがあったりして、それに対して申請するということなのではないでしょうか?あるいはもう全くフリーな感じで、各学校が特色あるというものを申請していくようなかたちになっているのですか?
- S 区市として推進しているプランの中に、教科担任制・習熟度別学習・国際理解・福祉教育という枠があります。それぞれ学校でそれを選んで、自分たちはこれを今年取り組んでみようという。学校によっては、それとは違う特色を出して予算を組んでいる所もあります。(中略) 基本的には以上のプランを推進しているので、区市としては、何をやってもとにかく学校で特色を出してくださいというのではなくて、区市としてこういう特色というのかどうか、ちょっとなかなか難しいところもあるのですが、基礎・基本の定着が第一なんだということで、そういうことをやってほしいと……。(B教委)

以上より、B教委による学校に対する予算配分は、「あくまでも学校の申請に基づいてやっていく」わけであるが、実際のヒアリング場面では、計画の具体性、昨年までの実績、期待される成果、区市の施策や方針

に則っているかどうか、といった様々なポイントについて評価が下され、予算が配分される。このような予算配分と直結するヒアリングのプロセスは、まさに学校に対する指導として機能していると考えられる。それが目に見えない統制力として、常時働いているからこそ、B教委では、そのほかの個々の場面での学校に対する指導は、ほとんど必要なくなっている可能性がある。

さらに、B教委では、以上のように予算配分を通した指導が行われていると同時に、学校選択制が導入されている。このような状況下で、教員組織も、校長の方針に基づいて、学校改革に取り組まざるを得ない「シチュエーション」が作られているのである。

- S 学校の組織が機能しないからどうのということにはなりません。必然的にやらざるを得ないシチュエーションがあるわけですから、やらざるを得ないんです。(中略) (例えば習熟度をやる場合,) 校長が決めて「やるんだ」「こういう計画である」と、「だから先生たちはここにこういうふうに入ってほしい」と。だから「嫌だ」とか「いい」とかそういうものではないです。やらざるを得ない状況にあるんです。
- I やらざるを得ない状況というのは、どういうことなのでしょう。例えば、校長が「やるんだ」と言っても実際教員集団の反対があつてできなかったりとかもあり得ますよね。それが起こらない背景とはどういうことでしょうか。教員が動いていく……
- S 結局は、校長の、抽象的ですが、リーダーシップの部分が大きいでしょうね。それから、やらなければ子どもが学校に来ないんです。つまり、教員が嫌だ、嫌だと言うと子どもが来なくなる。隣の学校では習熟度別をやってくれている、こちらの学校ではやってきてない。普通だったらあっちを選ぶだろう。じゃあ、学校としても、もっと子どもたちの教育の向上を目指すためにということで、職員もそうせざるを得ないことになる。そういうサイクルだと思うんですよね。(中略) 今までは結局「子どもの学力が低下している。もっと力をつけなければ。」と口では言っているんだけど、具体的にシステムがなかった。B区市では、システムを作ろう、習熟度別、教科担任制を作ろう、作ってやっている所にはお金を付けましょう。(B教委)

5. 結論

地方分権化の政策動向のなかで、地教行法の第59条が撤廃され、教育課程等に関する事務の多くが、都教委から区市教育委員会へと移管された。2節と3節では、こうした動向の中で、教育課程行政を通して、各区市教育委員会と学校の間で相互交渉が拡大していること、その一方で、方法や戦略の上での多様性が地域間で生じていることを確認した。さらに4節では、学校に対する指導行政の今日的なスタイルについて、区市教育委員会の間での多様性を踏まえつつ、考察を加えた。まず、ほとんどの区市教育委員会は、外部から見えやすい授業時数確保等については、「強い姿勢」で指導に臨んでいる。一方、具体的な教育活動にかかわるソフトウェア面については、少なくとも完全には「トップダウン」には見られないような指導戦略がとられる傾向がある。もうひとつ、特にB教委に特徴的にあらわれてきた指導スタイルは、予算配分を通じた指導であり、これは、あからさまなトップダウン型の指示・命令が全くなくなるほど、学校に対して「常時動く統制力」になっている可能性がある。

本稿は、教育課程行政における地方分権化の過渡的状況を、東京という特殊な地域の事例に基づき、記述した段階にすぎない。今後の課題は、第一に、教育課程の指導行政のスタイルが、各地域でどのように変化し定着しつつあるのかを見極めることである。第二に、近年見られる指導スタイルが、学校の裁量権をどこまで担保する仕組みになっているのかという視点から精査することである。

教育委員会と学校の相互交渉の拡大は、行政→学校というベクトルだけでなく、学校→行政というベクトルをも増やすのであれば、悪いことではないだろう。しかし、一方で、教育委員会による「細やかな指導」が、「説明責任」「学校評価」「予算配分」という手法と結びついたとき、進め方によっては学校を一方的にコントロールしていくプロセスにつながる可能性も否めない。ただし、これは教育行政だけの問題ではない。学校をとりまく保護者と社会が学校に対していかなる「説明責任」を求めているのかという問題が絡んでいる。

2008年1月に出された中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」では、「教育課程編成・実施に関する各学校の責任と現場主義の重視」が打ち出された。諸田・金子(2009)でも指摘したことだが、この「現場主義」が、学校が自らの学校経営目標

を、行政が掲げた重点施策のリストのなかから選択することを余儀なくされるような仕組みに終わっていないか、行政や社会が現場に「責任」だけを押しつけるベクトルとなってしまうかないか、新たな学習指導要領改訂による現場の変化を私たちは注視していく必要がある。

注

- 同プロジェクトは、2003年度より3カ年計画で、日本学術振興会科学研究費補助金「教育課程編成をめぐる行政・学校・地域のダイナミクス—地方分権化施策の実態—」(研究代表 陣内靖彦)の交付を受け、以下の調査を実施してきた(陣内代表2006)。
 - (ア) 学校管理職および一般教員に対するインタビュー調査<2002～2004年実施>
 - (イ) 地方教育委員会に対するインタビュー調査<2002～2004年実施>
 - (ウ) 「教育課程の指導に関する質問紙調査」区市町村教育委員会に対する質問紙調査<2004年実施>
 - (エ) 「教育課程の実施に関する質問紙調査」学校に対する質問紙調査<2005年実施>
- 表1は、注1)に示した(ウ)「教育課程の指導に関する質問紙調査」による。これは、2004年2月に、全国の区市町村教育委員会に対して実施した。教育課程編成をめぐって各教育委員会がどのような指導を行っているかを明らかにすると同時に、都道府県教育委員会・区市町村教育委員会・学校の間での関係がどのように変容しつつあるかを分析するためのものである。各地の教育委員会の義務教育担当部署宛に、教育課程の指導に詳しい指導主事またはそれに相当する方に回答していただくよう、郵送法で依頼した。全国の区市町村教育委員会に対しては、区市、町、村の各1/3を抽出する層化無作為サンプリングを行い、1055通の質問紙調査を郵送し、468通の回答があった(回収率43.8%)。調査の概要は、表6の通りである。

表6 教育課程の指導に関する質問紙調査概要
(区市町村教育委員会対象調査(ウ)調査)

	総数	送付サンプル数	回収サンプル数	回収率
全体	2794	1055	468	43.8%
区市	677	227	100	44.1%
町	1934	645	272	42.2%
村	549	183	91	49.7%
不明*			5	

*不明とは、区市・町・村が無回答だった調査票の数

- 3 東京都教育庁は、その後も毎年、「東京都立高等学校入学者選抜にかかわる都内公立中学校第3学年第2学期の評定状況の調査の結果」を、HP上で公開している。

参考文献

- 朝日新聞社, 2002, 「相対評価の採用は13府県」『論座』11月号, pp.202-211, 朝日新聞社.
- 金子真理子, 1998, 「評価と定期試験」耳塚寛明他, 『第1回学習指導基本調査報告書-中学校版』ベネッセコーポレーション.
- , 1999, 「評価」耳塚寛明他『第2回学習指導基本調査報告書-小学校版』ベネッセコーポレーション.
- , 2003, 「中学校における評価行為の変容と帰結-教育改革の実施過程に関する社会学的研究-」『教育社会学研究』第72集.
- , 2003, 「評価」耳塚寛明他『第3回学習指導基本調査報告書-小・中学校版』ベネッセコーポレーション.
- 国立教育政策研究所, 2002, 『評価規準の作成, 評価方法の工夫改善のための参考資料』.
- 文部省, 1991, 『小・中学校指導要録-全文改訂の解説-』明治図書.
- 諸田裕子, 金子真理子, 2009, 「教育改革の社会学-地方分権化時代の教育課程と教師-」東京学芸大学紀要・総合教育科学系第60集
- 中留武昭研究代表, 2003 『教育課程行政の実態に関する調査研究成果報告書』平成15年度科学研究費補助金【教育課程基準の大綱化・弾力化と学校の自主性・自律性との連関性を規定する要因の研究】(中間報告書)
- 布村幸彦, 2002, 『新指導要録の解説と記入-中学校編』教育開発研究所.
- 陣内靖彦代表, 2006 『教育課程編成をめぐる行政・学校・地域のダイナミクス-地方分権化施策の実態-(日本学術振興会科学研究費補助金研究成果報告書)』
- 田中耕治, 2002, 『指導要録の改訂と学力問題』三学出版.
- 東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター, 2003 『教育課程編成をめぐる学校・行政・地域のダイナミクス-(「カリキュラム編成と子ども・保護者の意識・行動に関する調査研究プロジェクト」調査報告書)』
- 東京都教育庁指導部中学校教育指導課, 2002, 『観点別学習状況の評価及び評定の在り方』.