

# 教育改革の社会学

## —— 地方分権化時代の教育課程と教師 ——

諸田裕子・金子真理子\*

教員養成カリキュラム開発研究センター

(2008年9月26日受理)

### 1. 問題設定と調査概要

#### 1. 1 問題設定

本稿では、近年の教育課程改革が地方分権化の動向を背景にしていかなる影響を受けたのかをふまえつつ、私たちがこれまで行ってきたインタビュー調査と質問紙調査の結果を手がかりに、教師が教育改革のなかでどのような立場に置かれてきたのか、そして、それらの改革の進行過程に対して、彼らがどのように対処しているのかを分析的に記述し検討することを目的としている。

本稿で用いる主な調査データは、2002年から2005年にかけてのものである。調査時点からの短い年数をみただけでも、教育改革がいかに早く進行しているか、しかも、対症療法的に、確固とした理念がみえにくいままで進行しているかは周知の通りである。したがって、大きく変化している時に過去のデータを検討することに意味があるのかという疑問は当然おこるだろう。しかしながら、教育改革の進行過程を対象とした実証的データも理論的検討も十分な蓄積がない現在（例えば、中澤 2002, 2007）、教育改革によって学校現場では何が起きていたのか、起きているのかについて実証的データを用いた「時代のスナップショット」としての記述・検討は、学習指導要領の改訂を受けた今、急務であると考えている。

さて、1990年代以降、日本の小・中学校の教育課程には、次々と大きな変動が起きている。本稿が特に射程にするのは、1989年の学習指導要領の改訂と91年の指導要録の改訂、1998年の学習指導要領改訂と2002年の指導要録の改訂、2000年以降の学力向上施策である。なお、この学力向上施策は、2003年以降の各種の国際的な学力調査の結果を受け、現在もなお進行中であり、この

たびの学習指導要領改訂（2008年3月告示・小学校は2011年施行、中学校は2012年施行）に際しては、年間授業時数の増加と、前回削った教育内容の復活が盛り込まれている。小学校では、「総合的な学習の時間」の縮減と同時に、外国語活動（高学年で週一コマ）が新設され、中学校では、「総合的な学習の時間」と「選択教科」の授業時数が縮減されている。

一方で、こうした、様々に、そして矢継ぎ早に繰り出される教育課程改革を担う教師自身もまた、改革のターゲットとされる政策が進行中である。まず、学校評価や教員評価を機軸とした改革が2000年前後から活発になってきた。2000年に出された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」では、教育課程の実施状況に関して、学校評議員制度等により保護者や地域の人々の声を反映させた「点検評価」の実施が学校に求められると同時に、そのためのガイドライン作りが教育委員会に求められた。また、2000年の教育改革国民会議の最終報告で初めて明言された「教員評価」であるが、2003年度から2005年度まで教員評価に関する研究を文部科学省は全国の都道府県に委嘱し、現在、大部分の自治体で教員評価が試行・実施されている。評価と処遇を結びつける議論も各地で展開され、すでに処遇連動の教員評価制度が導入されている自治体もある。

そして、忘れてはならない点は、これら一連の改革が、1995年の地方分権推進法に始まる地方分権改革という社会全体の動きを背景に行われていることである。地方の自主性、自律性を確立し、裁量を拡大するために — と同時に「説明責任」を果たせるよう — 実施されていく多くの施策によって、確かに、局所的な自由度は高まっ

\* 東京学芸大学 教員養成カリキュラム開発研究センター (184-8501 小金井市貫井北町 4-1-1)

たかのように思える<sup>1)</sup>。

また、2005年10月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、当時争点となっていた義務教育費国庫負担問題をめぐる文科省の権限、立場を守るための主張が確かに織り込まれているとは言え（例えば、総論の(1)義務教育の目的・理念において「国は、その責務として」と明言）、総論「(2)新しい義務教育の姿」で、「学校力」「教師力」を打ち出し、続く「(3)義務教育の構造改革」では、「市区町村・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」とされ、「(4)国、都道府県、市区町村の役割の明確化と協力関係の強化」では、「義務教育の中心的な担い手は学校である。…(中略)…市区町村、学校が、義務教育の実施主体として、より大きな権限と責任を担うシステムに改革する必要がある」と明言している。

自由度の高まり—あくまで制度上であって実質的にどうなのかはわからない—を足がかりに各地域、学校は「特色づくり」に取り組み続けている。では、裁量の度合いの高まりにより、学校現場は、そこで働く教師たちの自主性・自律性を高め、専門職としての仕事のありかたを保障するようになってきているのだろうか。国が打ち出した諸改革の前提にある問題認識は、画一的・硬直的な学校や地方のありかた、国と地方との関係が多くの問題をもたらしているというものであった。とするならば、それらの硬直性・画一性にメスを入れたことになっている近年の教育改革の結果、本来的には、全ての関係者・関係機関の裁量が高まり、働きやすくなっているはずである。

本稿では、以上の問題関心にもとづき、私たちがこれまで行ってきた、小・中学校教員へのインタビュー調査と質問紙調査の結果を手がかりに、教育改革の最前線である“学校現場”で仕事する教師たちが改革の進行過程においてどのような立場に置かれてきたのか、改革に彼らがどのように対処しているのかを検討する。その上で、現在の教育改革の問題点について考えていくための、いくつかの論点を提示する。

## 1. 2 調査概要

本研究は、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共同研究プロジェクトの一環である。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。

(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>

### (ア) 調査の概要

2002年から2004年にかけては、東京都、滋賀県、佐賀県、愛知県で、区市町村教育委員会とそれらが管轄する公立小・中学校の管理職および、教務主任もしくは研究主任に対して、それぞれ1～2時間ほどの教育課程編成に関するインタビュー調査を実施した。

2002年度のインタビュー調査の結果は、既に、東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センターから発行されている報告書(2003)にまとめられているので、参照していただきたい。2003年～2004年にかけて実施したインタビューの調査対象は、表1に示すとおり、東京都では8地区の中学校、滋賀県では3地区の6小学校と7中学校、佐賀県では2地区の2小学校と1中学校、愛知県では2地区の2小学校と2中学校である。なお、地区名および学校名はすべて匿名化している。

### (イ) 調査の概要

2002年から2004年にかけて、東京都、滋賀県、佐賀県、愛知県内の教育委員会に対し、教育課程指導に関する聞き取り調査を行った。東京都では東京都教育庁指導部と7つの区市町村教育委員会で、滋賀県では県教育委員会と3つの区市町村教育委員会で、佐賀県では県教育委員会と1つの区市町村教育委員会で、愛知県では2つの区市町村教育委員会に対して、小・中学校の教育課程指導に携わっている担当者に1時間から2時間ほどの聞き取り調査を実施した。

### (ウ) 調査の概要

2004年2月に、全国の区市町村教育委員会に対して、(ウ)「教育課程の指導に関する質問紙調査」を実施した。(ウ)調査は、地方分権化のもとで、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・学校の間関係がどのように変容しつつあるかを分析することを目的に設計した。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

表1 (ア)調査 2003年-2004年インタビュー対象校

	地域名	学校名
東京都 (2003年11月 ～2004年1月)	A地区	Aa中学校
	B地区	Ba中学校
		Bb中学校
	C地区	Ca中学校
	D地区	Da中学校
	E地区	Ea中学校
		Eb中学校
		Ec中学校
F地区	Fa中学校	
G地区	Ga中学校	
	Gb中学校	
H地区	Ha中学校	
滋賀県 (2003年11月 ～2004年1月)	I地区	Ia中学校
		Ib中学校
		Ic中学校
		Id小学校
		Ie小学校
		If小学校
	J地区	Ja中学校
		Jb中学校
		Jc小学校
		Jd小学校
K地区	Ka中学校	
	Kc小学校	
L地区	La小学校	
M地区	Ma中学校	
	Mb小学校	
N地区	Na中学校	
	Nb小学校	
O地区	Oa中学校	
	Ob小学校	

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%)。(ウ)調査の概要は、表2の通りである。

(エ) 調査の概要

2005年3月に、全国の小・中学校の管理職と一般教員に対して、(エ)「教育課程の実施に関する質問紙調査」を実施した。同調査は、2004年に実施した(ウ)調査で質問紙を郵送した区市町村教育委員会の管轄内の、小学校2校、中学校1校をサンプリングした。そして、1校

表2 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

あたり管理職用1部と一般教員用2部を送付し、返送方法は個人別に返信用封筒を入れ回収した。なお、本稿では、管理職データを除き、小・中学校教師データを使用して分析する。サンプル数等は表3の通りである。なお、小学校教師については、高学年の教師に依頼した調査であるため、低・中学年担任の教師が回答したサンプルは分析対象から除外した。

表3 教育課程の実施に関する質問紙調査概要 (学校対象(エ)調査)

	送付サンプル数	回収サンプル数	回収率	分析サンプル数*
小学校教師	3894	956	24.6%	937
中学校教師	2082	643	30.9%	643
小中学校管理職	2988	961	32.1%	961
計	5976	1600	26.8%	1581

\*小学校教師については、高学年の教師に依頼した調査であるため、中・低学年の教師が回答したサンプルは除外した。

以下、2節では、近年の教育改革のなかで教師がどのような位置に置かれてきたのかを検討したあと、主に(エ)調査の結果をもとに、教育改革に対する教師のスタンスの変容について検討する。ただし、2節の前半では、私たちがこれまで参加してきた複数の別の調査結果も用いている。3節では、(ア)調査のうち、東京都の公立中学校12校のインタビュー調査をもとに、教育課程編成のための学校における条件整備の現実を明らかにする。4節では、前節までの分析をもとに、地方分権化時代の教育改革と教師の関係からみえてくる問題と今後のあり方について議論する。

2. 「理念」レベルの改革から「行為」レベルの改革へ — 教師は改革をどのように受けとめたのか

2.1 本節の課題

それでは、学校現場で働く教師たちは、近年の教育改革をどのように捉え、対応してきたのだろうか。本節では、第一に、90年代以降の一連の教育改革の中で、教師がどのような位置づけをなされてきたのかを検討する。ここでは特に、①「1989年の学習指導要領改訂と91年の指導要録改訂」期と②「1998年の学習指導要領改訂と2002年の指導要録改訂」期を比較することにより、分析していく。議論を先取りすれば、この期間の教育改革は、教師に対する「理念」レベルの改革から、「行為」レベルの改革へと、対象をより具体化しつつ、拡大・進行してきたといえるだろう。第二に、教師がこうした改革をどのように受けとめているか、そして、教育改革に対する教師のスタンスがどう変容しているかを検討する。

## 2. 2 教師に対する「理念」レベルの改革—運用面 における差異の許容

### 2. 2. 1 「新しい学力観」という理念：小学校現場 への浸透

まず、90年代初頭に教師がいかなる立場に置かれてきたかを検討する。1989年に改訂された学習指導要領のねらいは、自ら学ぶ意欲と社会の変化に主体的に対応できる能力の育成を図るとともに、基礎的・基本的な内容の指導を徹底し、個性を生かす教育を充実することであった。この改訂では、小学校低学年に生活科が新設されたことも大きな変化である。

1991年には、小・中学校の指導要録の形式も変更され（以下、91年要録改訂）、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るようになった。すなわち、これまでの教育は、知識偏重の「詰め込み教育」と批判され、そこからの転換が声高に叫ばれたのである。91年要録改訂の具体的変更点は、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）

荻谷らが2000年に実施したインタビュー調査<sup>2)</sup>によると、「新しい学力観」の理念は、89年の指導要領改訂と91年要録改訂を契機として、少なくとも小学校現場の教育活動には大きな影響を与えたとうかがい知ることができる。90年代前半に非大都市圏のある県の公立小学校で「研修係」をしていたというA教諭は、当時を次のように振り返っている。

A 先生方は、「授業が変わるのだって!」というのが大きかったですね。授業が変わる。結局、「教え込み」から「子どもを中心」ということで。「新しい学力観、新しい学力だって」という、このような気がしますね。

金子 現場の先生の中でも「新しい学力観」という言葉はかなり流通していましたか。

A はい、寝ても覚めても。やはり研修の中でそれが中心になってきて。〈中略〉

金子 いろいろな研修の機会に「新しい学力観」とか、子ども中心の授業とかの説明を受けられたときに、真面目に受け止めて「どうするか」という先生方は、確かにおられたと思う。でもそんなこと聞いても、自分はこれまで通りやるよという先生だっておられても、不思議はなかったと思うのです。どうだったのでしょうか？

A たとえば1,2年の先生方であれば生活科がありました。すごく一生懸命にやったのですね。（一方で）やはり本当におっしゃる通りに、最初すぐわからないと決めてしまってそれでもう勉強しない、変えないという先生方もいらっしゃいました。

金子 それは非常に少数派ですか。

A 最初のころは結構多かったです。初めのころですね。やはり研修をしても「何でこんな研修をしなければいけない」「子どもをわいわいさせてどうなるのよ」という意見もやはりたくさん出ていましたし、それは小学校で10年でだいぶ定着をしてきている。〈中略〉

金子 初めは多くてやはり1,2年でだんだん皆さん変わっていくということなのでしょうかね。そうやっていくうちにいろいろな研修の…。それともいなくなるのか…。

A 結局若い人たちはそれが当たり前で入ってくるわけですね。大学でもそういう勉強、こんな変わってという授業を受けながら入ってくるわけですから、この年代、この10年でうまい具合に、定着はしたのかという気はしますが。でも、なかには一生懸命する年配の先生も。はい。退職間際に研究授業されるとかですね。（2000/11）

A 教諭の記憶によると、90年代初頭の教師たちは、この時期の教育改革を、「授業が変わるのだって!」と、自らに意識転換を要求するものとして受け止めていた。行政研修や校内研修でも、「新しい学力観」が「寝てもさめても」話題になった。当時のこのような教育改革に対しては、「わからないと決めてしまってそれでもう勉強しない、変えない」という教師たちも「最初のころは結構多かった」というが、2000年のインタビュー時点では「小学校では10年でだいぶ定着」してきたという。

金子による別のインタビューの東京都内のある公立小学校のB教諭によれば、90年代には「ゆとり教育」「新しい学力観」「支援」といった理念が方法論的にはあいまいなまま浸透していった末、「できることをよかったとほめる」（2002.11）ことが評価行為の基本になったという。1998年に小学校教師に対して実施された質問紙調査

「第2回学習指導基本調査—小学校版—」(ベネッセコーポレーション)からも、小学校では、この時点で既に通知票から「評定」の形式が消え、「ほめる」ことを中心とした評価行為が広範に広がったことがわかる(金子 1999b)。

## 2. 2. 2 変わらなかった中学校: 91年要録改訂期

一方、中学校現場の評価行為は、こうした「理念」レベルの改革実施だけでは変わらなかった。金子(2003a)のインタビューで、東京都のある公立中学校のC学校長は、当時の中学校での評価行為について、「『観点別学習状況』は絶対評価でつけるとしても、『評定』はこれまで通りの方法で、相対評価でつけていた」と語ると同時に、「通知票は『評定』形式が主流でしたし、内申書にも『評定』の方が反映されていた(2002.11)」という。すなわち、当時の中学校では、「相対評価による評定」と「絶対評価による観点別学習状況」が並列し「二本立て」のような形で、評価が行われていたことがうかがえる<sup>3)</sup>。そして、90年代の中学校現場では、高校入試の調査書につながるのは、あくまで相対評価による「評定」の方であった。この「評定」は、従来通り「知識・理解」を中心につけられており<sup>4)</sup>、テスト得点が正規分布することを前提に、「5」と「1」が7%、「4」と「2」が24%、「3」が38%と、統計的に定められた割合をもとに決まっていたのが実情である。一方、「観点別学習状況」は、その結果が「評定」にあまり影響しないシステムのもとで、選抜システムとは切り離されていた。そのため、当時の中学校では、91年要録改訂で重視されたはずの「観点別学習状況」は、生徒評価の「薬味のようなものに過ぎない」という認識が強かった(金子 2003a)。

この当時の教育改革は、主に「新しい学力観」という理念を提示したところから最大の特徴があった。しかし、教師の教育行為のレベルでは、運用面で「やり過ぎ」ことも可能であった。上述のように、中学校では、「新しい学力観」の理念よりも、むしろ高校入試選抜などの構造が、教師の行為を規定していたのである。すなわち、この時点での教育改革は、「理念」レベルの改革として、運用面における差異は結果的に許容され、学校段階によっても異なる対応が教師たちに任されていたといえるのではないだろうか。当時の教育改革は、教師の教育行為をそこまで管理してはいなかったのである。

## 2. 3 教師に対する「行為」レベルの改革—教育改革の徹底・具体化のもとで

### 2. 3. 1 中学校に与えたインパクト: 02年要録改訂期

1998年に改訂された学習指導要領(2002年度より完全学校五日制のもと完全実施)は、基本的には89年改訂の指導要領の改革路線を受け継いでいる。そうした「ゆとり教育」と呼ばれる既定路線の延長上にあることは、知識偏重の「詰め込み教育」から「生きる力」を育てる教育への転換、教科内容の削減、「総合的な学習の時間」の導入、といった改革内容に明らかである。

しかしながら違いの一つは、学校教育段階を超えて、それがもはや「理念」レベルの改革にとどまらず、教師に対する「行為」レベルの改革へと移行したことである。このことは、2002年の指導要録の改訂(以下、02年要録改訂)が、中学校教師の行為に与えた影響に特徴的に現れている。

02年要録改訂は、91年要録改訂の趣旨をより徹底・具体化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」の育成を掲げた新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」が抽出されている。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年要録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・・・の改善等について」(以下、01年通知))。この改革は、相対評価に対する従来からの根強い批判<sup>5)</sup>に 대응するとともに、「学習指導要領に示す目標に照らしてその実現状況を見る評価(いわゆる絶対評価)を一層重視し、観点別学習状況の評価を基本として、児童生徒の学習の到達度を適切に評価していく」などの観点から教育的に意義づけられている(00年答申)。これに伴い、各学校や関係行政機関に対しても、「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」への総括方法等について研究開発することが求

められているのが特徴である (01年通知)。

これに対し、小・中学校の現場はどのように対応したのであろうか。表4は、2002年に実施された「第3回学習指導基本調査」(ベネッセコーポレーション)で、02年要録改訂に際しての評価方法の変化を管理職に尋ねた結果である(金子2003b)。

表4 02年要録改訂への学校の対応(学校管理職による回答)

	小学校(642)	中学校(603)
今回の改訂に対応できる評価を以前からしていたので、変化していない	16.8	2.7
各教科の単元や領域ごとに評価規準を定めた	70.2	91.2
通知票の形式や内容を変えた	76.2	88.6
日常的な授業場面で生徒の評価方法を変えた	39.9	69.0

- ・ 数値は該当項目に○をつけた学校の割合(%)
- ・ ( )内の数値は、有効回答学校数
- ・ 無回答を含めて計算している。

これによると、「今回の改訂に対応できる評価を以前からしていたので変化していない」学校はわずかである(小16.8%, 中2.7%)。特に中学校では、「評価規準の策定」と「通知票の変更」を9割程度の学校が実施し、「日常的評価方法の変更」も7割が行っている。さらに同調査によると、現在、中学校で採用されている通知票の形式は、「観点別学習状況」94.0%、「評定」78.3%だが、「相対評価」を行っている教師は、もはや15.5%にすぎない<sup>6)</sup>。以上の結果より、90年代の中学校現場に見られた、「相対評価による評定」と「絶対評価による観点別学習状況」という、通知票の二本立て構造は、もはや変容しつつあると推測される。

## 2. 3. 2 地方分権化のもとでの指導行政：東京都の事例

02年要録改訂の改革内容は、中学校がこれまで評価の主流とし、かつ、高校入試の調査書にもつながる、「評定」の出し方自体に変革を迫るものであった。したがって今回は、中学校で組織的な対応が見られたのである。しかしながら、中学校が改革の「運用」レベルにおいて、これほどまでに組織的な対応を見せた背景には、より大きな政策動向が無縁ではない。教育行政の地方分権化が、一部地域では指導行政の「細やかさ」として現れたことがこの傾向を助長したと思われる(金子2003c、陣内代表2006)<sup>7)</sup>。同時に、近年広がりつつある自治体レベルの「学校評価」「情報開示」の動向もまた、この傾

向に拍車をかけた。

このような指導行政の動向は、00年答申にも次の側面で現れている。第一に、指導要録の開示について。「個人情報保護基本法制の基本的な考え方」に基づき、教育委員会等各事案等に応じて、要録の本人への開示に対応することが求められた。第二に、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。第三に、各学校による教育課程の実施状況等の自己点検・自己評価について。学校評議員制度等により保護者や地域の人々の声を反映させた点検評価の実施が学校に求められると同時に、そのためのガイドライン作りが教育委員会に期待された。

ここにおいて、調査書の内容にもメスが入ったことと、要録や調査書の情報開示の動向、さらには、教育委員会・保護者・地域の人々を巻き込んだ点検評価の動向が、中学校における評価行為にインパクトを与えた可能性がある。ただし、地方分権化のもとで、指導行政上の判断は、教育委員会に委ねられている側面も増えている。したがって、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た。朝日新聞社(2002)の調査によれば、2003年度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。

以下では、このうち、2003年度の公立高校入試で、早くも調査書に絶対評価を用いる方針をとった東京都の事例を検討する。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公表した<sup>8)</sup>。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。

以上のような都行政の方針をうけて、小・中学校を管轄している区市町村教育委員会も、小・中学校現場に対して新たな「指導」を行っていた。私たちが東京都内の7区市の教育委員会に対して実施した(ア)インタビュー調査<sup>9)</sup>によると、ほとんどの区市が、絶対評価のための「評価規準」の作成を学校に求めている。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」や通知票の提出を求めたり、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た。(金子 2003c)

## 2. 4 教師の教育改革批判—教育改革の進め方や教育行政のあり方に対する疑義

1998年に改訂された現行の学習指導要領は、基本的には89年改訂の指導要領の改革路線を受け継いでいる。そうした「ゆとり教育」と呼ばれる既定路線の延長上で、この間にすすめられた教育改革は、ある意味で、教師に対する「理念」レベルの改革から「行為」レベルの改革へと対象をより具体化しつつ、拡大・進行してきたといえるだろう。しかも、教育行政の地方分権化が、一部地域では指導行政の「細やかさ」として現れたこと、学校に対して「情報開示」「説明責任」を要求する動向と相まって現れたことも、この傾向を助長した。そのなかで教師たちは、これまでの教育行為からの意識転換を図ろうと努力してきた。金子(2003a)によれば、特に中学校では、学校における教育行為レベルでの修正・変容と、入試選抜の構造との間に矛盾を見いだしつつも、改革に対応しようとしてきたのである。

しかしながら、この改革自体が部分的に修正を迫られることになる。新教育課程の実施目前の2000年前後からメディアを席卷した学力低下論争は、教育関係者だけでなく広く保護者の不安を煽った。学力低下批判に直面した文部科学省は、学習指導要領を「最低基準」として定義し直し、それをこえる教科書の記述を認める答申「教科書制度の改善について(検討のまとめ)」を2002年7月に発表し、「学力向上アクションプラン」をはじめとした学力対策に舵を切った。これにより、教師たちは、「ゆとり教育」を基本理念とする現行学習指導要領の枠組みの中で、学力対策に努めなければならないという、奇妙な二重構造の中におかれているかのようにもみえる。

しかも、この改革のベクトルのゆれは、前述したように、教育改革が教師に対する「理念」レベルの改革から「行為」レベルの改革へと対象をより具体化しつつ、拡大進行してきたという文脈において、起こっていることを忘れてはならない。このような状況下で、教師は自らの教育行為の急激な再転換を迫られたと推測される。

それでは、このような路線転換を経て、教師たちは、近年の教育改革についてどのような意見をもっているのだろうか。私たちが2005年2月に実施した全国の小・中学校教師に対する質問紙調査(エ)調査の結果をもとに検討しよう。以下では、小・中学校の教師データのみを分析する。

表5によると、多くの教師は、教育改革のすすめ方や教育行政に対して批判的である。「国の方針は一貫し

ている」と答えた教師は小学校2.9%、中学校5.7%とわずかであり、「区市町村の教育施策は学校の実情をよく理解している」と答えた教師も小学校31.7%、中学校37.8%にとどまる。一方、「地域や保護者の学校への期待と、文科省や教育委員会からの要求との間で矛盾を感じる」と答えた教師は小学校76.8%、中学校81.9%に及ぶ。また、小・中ともに、「教育改革のスピードがはやすぎる」と思う教師は7割強、「事務処理の仕事量が増した」教師は9割に及ぶ。結果的に、「改革はおおむね子どものためになっている」と思う教師は小学校20.3%、中学校14.1%にすぎない。現行の学習指導要領改訂の目玉の一つである「総合的な学習の時間」に対しては、「総合的な学習の時間は成功している」と思う教師は小学校で4割、中学校で3割に過ぎない。このようななかで、「総合的な学習の時間はなくしてもいい」と思う教師は小学校では5割、中学校では7割にいたる。その一方で、「総合的な学習の時間は学校の裁量権の発揮の場だ」と思っている教師は小学校では67.4%、中学校でも56.7%と過半数を超える。

このような教育改革に対する教師の批判は、90年初頭の教師たちの改革に対するスタンス—自らに「授業が変わるのだって!」という意識転換を課したこと—とは程遠いように見受けられる。確かに90年代初頭にも、「わいわいさせてどうなるのよ」と疑問を持つ教師や、「わからないと決めてしまってそれでも勉強しない、変えない」教師もいたという。しかし、現在の教師たちの批判は、当時のように「わからない」ことに起因する疑問とは異なる位相にあるように見受けられる。2005年調査では、教師自身が新たな教育理念や方法を受け入れられるかどうかという問題以前に、そもそも教育改革の進め方や教育行政のあり方に対する強い疑義が示されているからである。

このことは、同調査の「近年の教育改革や学校の現状についてあなたはどのようにお考えですか。」という自由記述欄にも多く書き込まれていた。そのいくつかを紹介しよう。

40代小学校教師:何かひとつのことをやると決めたら改革には時間がかかるものと、もっと腰をすえて臨んでほしい。合科→生活科→総合的な学習、どれも批判を受けるとすぐぐらついて方向修正してしまうのは、いかがなものだろうか。現場はその対応のために膨大な時間を費やしている。特に教員として何年かやっていくうちに自分のやり方や考え方ができていっているものを、意識改革するのは物理的なことがら以上に大変なのだ。そのところですぐに、変化や結果をとやかく言うのは、現場の実情が全くわ

表 5 近年の教育改革に対する教師の意見

	小学校教師 (937)	中学校教師 (643)	
国の方針は一貫している	2.9	5.7	**
区市町村の教育施策は、学校の実情をよく理解している	31.7	37.8	*
地域や保護者の学校への期待と、文科省や教育委員会からの要求との間で矛盾を感じる	76.8	81.9	*
教育改革のスピードがはやすぎる	76.9	70.7	**
事務処理の仕事量が増した	91	90.3	
改革はおおむね子どものためになっている	20.3	14.1	**
「総合的な学習の時間」は成功している	43.4	29.5	**
「総合的な学習の時間」はなくしてもいい	50.9	73.7	**
「総合的な学習の時間」は学校の裁量権の発揮の場だ	67.4	56.7	**

- ・数値は「そう思う」「とてもそう思う」+「まあそう思う」と答えた人の割合(%)。
- ・( )内の数値は有効回答教師数。なお、小学校教師からは956票の回答を得たが、高学年のクラスを担当している教師のみを分析対象としている。
- ・無回答を含めて計算している。
- ・\*はカイ2乗検定の結果。\* $p<0.03$ , \*\* $p<0.01$ 。

かっていることと表れている。

20代中学校教師：国→県から方針が降りてきて、実施しようと思うが、新しいことをはじめするための準備時間が足りなかったり、せっかく実施しても、軌道に乗らないうちに方針が変わってしまったりということが多く、いろいろなことが中途半端になっているように感じる。

20代中学校教師：もっと学校現場の意見を聞くべき。年度末近くになってから、「次年度は…するように」といわれても、現場は混乱する。教育行政と教育現場が一緒になって教育を進めるべきなのに、数値上のデータなど表面的なものでしか行政は教育を考えていないのではないのか。また、地域によって教育に格差が出てきそうで不安です。今でも予算が少なくて厳しいのに、国庫負担がなくなると、金のある地域とない地域でますます開きが出てくると思います。

40代小学校教師：受験という大きな問題に向き合わない教育改革に意味はない。現場の実情は、ほとんど考えられていない。多忙化が進み、教員自身に教材研究や子どもと接する時間が不足しているのに、その部分にはメスを入れずに、教員の自助努力に任せすぎ。

30代小学校教師：改革の度に、学校や地域は振り回される。改革の理解のための会議や、多忙のため、子どもと接する時間が減った。本末転倒である。

## 2. 5 小括

これまで教師たちに実施してきた以上のインタビュー調査や質問紙調査の結果からだけでは、教師の教育改革に対するスタンスを十分に実証的に論じることはできない。しかし、こうした断片的なデータをもとにしながら、私たちは次のように考察している。

教育改革は、90年代から現在にかけて、「理念」レベルの改革から、教師の「行為」をより直接的にコントロールする方向へと移ってきた。しかも、教育行政の地方分権化が、一部地域では指導行政の「細やかさ」として現れたこと、学校に対して「情報開示」「説明責任」を要求する動向と相まって現れたことも、この傾向を助長した。そのなかで、教師は自らの意識転換に何とか取り組もうとしてきた(第一の負担)。特に中学校では、学校における教育行為レベルでの修正・変容と、入試選抜の構造との間に矛盾を見いだしつつも、改革に対応しようとしてきたのである。

しかし2000年前後から、教師が抱いたのは、教育行政はそうした努力を無にし、「数値上のデータなど表面的なもの」(20代中学校教師)でしか教育を考えていないのではないかという不信感である。自らが新たな教育理念や方法を受け入れられるかどうかという問題以前に、教育改革の進め方や教育行政のあり方に対する根深い不信が芽生えたことは、教育改革に対する教師のスタンスがここ10数年のうちに大きく変容した可能性を示唆する。にもかかわらず、教育改革の実践を担う、あるい

は担わされ、改革と構造の間の矛盾に直面するのは、今後も教師にほかならない(第二の負担)。

しかしながら政策は、改革を担う教師たちの声に耳を傾けようとするところか、今度は教師自身が改革のターゲットにされつつある(第三の負担)。まず、前述したように、学校評価や教員評価を機軸とした改革が進行中である。また、2006年7月に出された中央教育審議会答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」では、教職課程の質的水準の向上、「教職大学院」制度の創設、教員免許更新制が提言され、実施に移されてきている。それは、同答申の言葉を借りれば、「教育を取り巻く社会状況の変化等」によって引き起こされたそもそも構造的な問題を、「この変化や諸課題に対応しうるより高度な専門性と豊かな人間性・社会性を備えた力量ある教員」の育成によって解決を図ろうとするものである。

本来、構造的な問題を究明するには多面的な調査研究や分析が必要であるし、その解決のためには時間、労力、予算を必要とする。しかしながら、教師自身を改革のターゲットにする施策は、構造的な問題にはメスを入れないうまま、個々の教師の「資質・能力」の問題に責任をなすりつけ、彼らをスケープゴートにしてしまう危険性を孕んでいる。ここにおいて、前述の「多忙化が進み、教員自身に教材研究や子どもと接する時間が不足しているのに、その部分にはメスを入れずに教員の自助努力に任せすぎ。」(40代小学校教師)という教師の訴えは、切実かつ洞察力に溢れている。

だからといって私たちは、このような問題に対し、国や自治体が、教師たちを支援する施策を、これまで何も展開していないと言いたいわけではない。2004(平成16)年度からは、義務教育費国庫負担制度において総額裁量制が新たに導入され、都道府県が柔軟に教職員給与や教職員定数を決め、地域や学校の実情に合わせた活用ができるようになってきている。また、総額裁量制導入以前から、各自治体は、少人数指導の実施やIT関連スタッフなどの導入のために、教員加配や特色ある予算配分など様々な改革を行ってきた<sup>10)</sup>。こうした施策に対しては、学校現場の教師たちはどのように考えているのだろうか。3節では、教師にとっての「条件整備」の現実について、具体的に検討する。

### 3. 「条件整備」の現実—教育資源としての「時間」「ヒト」

#### 3. 1 本節の課題

本節では、教育課程編成作業に関わる学校現場の困難な状況を、2003年に実施したインタビューデータ(東

京都内の公立中学校12校対象)をできる限り詳しく紹介するかたちで概観する。各学校、平均すれば約2時間近くに及ぶインタビュー記録は、学校の困難な状況を忌憚なく語ってくれた管理職や教務主任らが、与えられた法的社会的制約の中で、いかに「かろうじてふみとどまって」(菊地, 2002)、公立学校で行われる義務教育の基盤を整備し、質を維持し、高めようとしているのかを伝えている。法的社会的制約があっても、「教員の意識改革」を行って、教師個人がその考え方、感じ方を改め、がんばればよいということは簡単に言える。確かに、社会全体を見渡せば、決して、公立学校の教師だけが突出して多忙なわけではないことは事実である。また、「各学校の創意工夫」や「各学校の自由度」という理念や方針を強調することによって、そうした制約を「運用面」で「現場」が上手に乗り切っていけばよいということも指摘できなくはない。実際、学校に限らず、「しごと」が遂行される場には、「運用面」での対応が幾重にも行われ、仮にそれらの対応の目的が、外部に対する説明責任や取り繕いであったにしても、いろいろな場面や環境変化に応じて活用できる「現場の知恵」が蓄積されている。義務教育費国庫負担問題をめぐる議論によって、義務教育をめぐると財政状況の非常に厳しい現実を私たちは十分に知っている。したがって、今後、より厳しくなっていく財政状況にあって、「運用面」での工夫は、学校における諸活動を遂行していく上で、確かに今まで以上に重要な位置を占めるだろう。

しかし、「教員の意識改革」あるいは「現場の創意工夫」を早急に主張する前に、学校現場の困難な状況を個別の学校の現実に即して明らかにしていくこと、本節はそこから出発したい。個人の意識へと還元するのではなく、逆に、現場に工夫させるのでもない。教師個人自身も自らの意識へのみ目を向けてしまうその手前、そして、現場が組織として工夫してしまうその手前に「かろうじてふみとどまって」、学校の現実から始める、その一つの試みである。なお、インタビュー記録を引用する際の〈 〉内は、私たち研究会のメンバーの言葉を示し、〈\*\*\* \*\*\*〉内は、その場で話題となっていた事柄を示している。

#### 3. 2 教師の持ち時数、空きコマの問題

今回対象となった中学校のほとんどにおいて言及されたのが「教員の授業持ち時数」の問題である。週5日制の完全実施前後でその時数は変更されることがなく、したがって、「空きコマ」の少なさをもたらしめている。単に、週6日で行っていたことを5日間で行うから多忙なのではない。「個に応じる」ために学習指導の多様化を図り

つつ同時に「学年で動く」ことの多い中学校にあっては、「空きコマ」の少なさは時間割編成の大変さをもたらしている。

①一つは事務量は増えています。二つ目には、週5日制になって全体の授業コマ数が減っている中で、各教員の授業持ち時間が軽減されていませんから従来の構成のままですから。〈中略〉そうすると、教員のゆとり。これが相当なくなっている。だから、会議など持ちにくい状況が生じていると思います。校長会の要望事項でもありますけれど、そういう持ち時数の軽減、これはぜひ実現してほしいなというふうに思っていますね。

【Ha中学校 校長】

同校長は、続けて、学習指導上、生活指導上発生している、生徒たちの多様な状況に対応するための「人の配置は進んでいる」状況を評価しつつも、教師の授業持ち時間数そのものへは改革の「ベクトル」が向いていないという問題点を指摘した。

②一方で、ベクトルの向きが少人数とかTTとか、あるいは不登校とか、そうした課題、あるいは教授法の改革的なところで今、人の配置が進んでいるということもありますので、それは従来に比べて相当手厚くお金もかけてやっているということはあると思います。今、文科省もベクトルの\*\*\*\*として、従来の教員の持ち時数の改善の方向、あるいは1学級当たりの生徒数が急変できるのですよね。その見直しの方向には残念ながら向いていない。私自身は今の時点では、教員の持ち時数を軽減するというのがすごく大切なことかなと思っているのですよね。

【Ha中学校 校長】

教師の「標準持ち時数」の問題と空き時間の少なさの関係については、冒頭に紹介したHa中学校の教務主任も校長同様に「過密スケジュール」の原因として「だってそれは土曜日があった時代とわれわれの標準持ち時数は変わっていないわけだから」と語っている。こうした現状については、次に紹介するFa中学校、Ec中学校の教務主任をはじめとして、複数校で言及されている。

③変わらないのです。だから1人の持ち時間は6日、土曜日は半日ですけど、その中でわたっていたものが5日間に圧縮されて同じ時間数をやっているわけですから、当然空き時間は少なくなりますよね。

【Fa中学校 教務主任】

④一応、何か教務主任の軽減が2時間あるというんだけど、実際に私の授業だけで(週)20(コマ)ありますからね。それ以外に時間割の中に運営委員会だとか、学年会だとか、教務部会だとか入っていて、だからほとんど毎日空きがないですね。

【Ec中学校 教務主任】

「持ち時数」問題は、学校で行われる、より中心的な教授活動そのものに影響を与えている。生徒の個別の状況に即した多様な指導方法を採用し、適切に行っていくためには、実は、教師同士の打ち合わせや準備の時間を、これまで以上に必要とする。

⑤もちろん(児童生徒の評価を)いろいろな観点で見なくてはいけないし、部活動の指導も入ってくるし、選択とか総合とか新しい教科が増えたわけですよ。ということは今までにない準備や取り組みの詰めが必要になってくる。例えば少人数授業も本校でもチームティーチングもやっているのですけれども、当然それに対する準備、具体的な相談なんかも今までプラスアルファが増えてきている。多様化すればするほど職務の内容というのは非常に細かく細分化して多様化しているので、それをやはり6日間の中でやるのと5日間の中でやるのという、授業の持ち時間は変わっていないわけで、詰まっているというのが印象としてすごくあります。

【Eb中学校 主幹】

学年会等の会議の時間を確保するために、「授業の中に組み入れている」と語るのは、Ea中学校の教務主任である。そのための時間割作成上の変なさも言及された。

⑥だから会議などもわれわれの学年会だとか分掌、仕事のほうの会議なども、放課後といってももう生徒と共いろいろなやる時間もないぐらい忙しくなっている状態なので、授業の中に組み入れるのです。それもまた時間割を作るのが大変なのですけれども。

〈授業の中に組み入れる?〉

時間割の中に、学年会の時間、その学年は全部授業を空けて、先生は会議の時間とするわけなのです。そういうふうにして入れていきますので、そのときは会議のほうに回ってしまいますから、教材研究する本当にフリーに近い時間というのがやはり少なくなってきます。

【Ea中学校 教務主任】

### 3. 3 授業時数の確保

いずれの中学校、つまり、いずれの区市教育委員会に

においても「厳しく指導」されているのが年間の標準授業時数980時間の確保である。その傾向は、1998年に改訂された学習指導要領が全面実施となった2002年度あたりからだという。教育委員会によっては、授業時数が確保されているかどうかについて、年度途中で調査を行っている。各学校では、授業時数確保のために、例えば、文化祭を「学習発表会」とすることで「純然たる授業」としてカウントしたり、以前であれば授業を行わなかった始業式等の当日に式終了後授業を実施したり、定期テストの回数や日数を削減したりするという「工夫」によって、時数確保に努力している。

まず、授業時数報告の実態を語ってくれたHa中学校の教務主任の言葉を長くなるが下記に紹介しよう。

①今一番、やはり巷でも話題になっているのは、授業時数の確保で、学習指導要領に定められている980時間の厳守が強く言われます。

〈それはどんな場を通して言われますか〉

それは、(市区町村教育委員会への)教育課程の届けの時にまず、どのように980時間を確保するのか、補助資料として細かな書類データを付けて提出しなさい。そう言われています。それと共に、毎月、今月の授業時数を教科別に集計を採って教育委員会に提出することは行われています。

〈毎月の教科時数を統計を採って提出する。毎月提出するのですか。〉

そうです。

〈これは、昔からやられていたことですか〉

これは去年ぐらいからです。

〈\*\*\*ここで、時数報告の実際の作業を質問\*\*\*〉

それが、教育課程の届けの時には予定時数を出すのです。これはもう、大変なことです。なぜかという、時間割の話があとであると思うのですが、時間割も組まれていないのに、1月は国語は何時間やる予定なのか、数学は何時間やる予定なのかということを、教育委員会では「届けなさい」と言うのです。「そんなこと、無理じゃないですか」と言ったの。だから、計画上の時数だということで計算して届けてあります。

〈授業を実際何回やったかということも数えているわけですね。万が一、どうしたってずれは出てきたりすることだってあるではないですか〉

あります。

〈そのときは、ちゃんとそれを正直に書くものなのか、それとも何か書き換えて提出するのが実情なのか、どうなのですか〉

これは、私の考えと本校の考えですが、うちの学校

ではとにかく正直に出そう。そのうえで、できなければできないということをお分かってもらおうと考えました。ずるして数字を書けばいいわけですから、数字を書いて辻褄を合わせて出せば「ほら、できるでしょ」となってしまうので、われわれ現場がどんな思いをして授業時数を生み出しているのかをお分かってもらわないと進まないの、そのまま正直に出しています。〈中略〉ですから、いつだったかな、半分ぐらい終わった辺りで、「考え直しなさい」という再調査が来ました。ですから、年度当初に届けた予定時数、月ごとの教科別の予定の時数がありますでしょう。それを半分ぐらい消化した段階で、進捗状況はどうか、ちゃんと確保されているのか、もし確保されていないとすれば、それをどのように確保するつもりなのか、それを考え直して、新たな予定時数を報告しなさいという調査が来ました。

【Ha中学校 教務主任】

「時数報告」の話は、別の学校でも聞かれた。Ha中学校同様、時数確保のために学校現場は作業を「工夫」し、教育委員会による指導を引き受けている。

②何かの授業ができて、どこでどう取り合っとか、それを全部教科ごと曜日ごとに全部時数を入れて教育委員会に届けるわけです。これでやらなければ時数が確保できない。届け出の段階で1年間の何月何日という細かい時程まですべて計画を出して、「この予定でやれば授業時数が教科によって年間180とか280とか確保できますよ」というので届けますよね。あと、1年間これに従ってやっていく。途中、突発的な行事だとか何かで切れれば「その分をどこで埋めるの」という埋め戻していく作業が入ってくるのです〈中略〉これは任意なので届け出のときに様式はいろいろあっているのですが、「1年間の中での授業時数がどうかたちで確保されているのか」というのは出さないと、(教育委員会への教育課程届は)通らないと…。あとD地区の場合、「(児童生徒が)国語、数学とか教科選択に行くところなる」ということも含めて1学期ごとに、1学期間で何時間の授業がやれたのかという追跡の調査も細かく毎学期入ります。

【Da中学校 教頭】

③時数の確保が(教育委員会からの指導・説明の中に)入ってましたね。地区教委のほうが標準時数が980でして、そのほかに、例えばインフルエンザで学級閉鎖とか、秋になると台風がありますので、余裕時間とし

てプラス20を見てほしいと市教委の指導があったのです。\*\*\*もやりたいということになりますと、プラス20はなかなかできない。従ってプラス17で案として出したのです。その点について、最終的には私どもの案でいったのですけど。教委としてはプラス20をやってほしいと言ってますので、どうしてもできないのですかみたいな、多少そういうことはありましたね。

【Ga中学校 校長】

授業時数確保のために定期テストの回数を減らすという「現場の工夫」は、全国的な傾向であると言われている。私たちの調査でも同様のことは複数校で確認された。しかしながら、時数確保を第一目的として、そのために行われる定期テストの回数削減は、結果として、学校の機能をどのように組み替えることになるのだろうか。

④〈先生、定期テストの回数は減らしたと今おっしゃってましたよね。それは、もともと1年間につき何回あったものを何回に…〉

2年間にわたって減らしていこうと考えて、本校は4回を3回にして、その次の年に2回に減らしました。それは1、2年に限ってであって、3年生は実は入試との絡みがあって、評価2期制に走るのはまだちょっと早いかなということで、3年生だけ3学期制でテストは3回あります。

〈はい。これは何か減らしたことの一番の目的は、やはり時数の確保が一番大きかったのでしょうか〉

それが一番ですね。2番目はテストに頼らないで評価をしたいという強い意思がそこに、だれも知らないのですが、私の中にはあります。

【Ha中学校 教務主任】

時数確保が強調される中、各学校は「内部努力」を求められ、体育大会、卒業式など学校行事の位置づけを学校としては変えざる得ない実態がある。

⑤〈(教育課程編成についての)説明会で強調されたということはどんなことなのですか〉

一番強調するのは年間の授業時数の確保ですね。とにかく、中学は980時間を絶対に確保するようにということは去年からは厳しいですね。それに伴って行事のカウントの仕方ですとか、特活と総合の区別というんですか、特活として数えるのか総合として数えるのかとか。総合であれば授業に入りますけれども、特活であれば授業時数に入らないというようなところもあ

ります〈中略〉おとしまでの時数の中では、体育大会は体育の授業として数えていました。よその学校は運動会という名称でレク的なものも入っているんですが、本校は体育大会ということで体育の陸上の種目ですか、そういうものが主な種目なので、「それじゃ、体育の授業として数えていいだろう」ということでやっていたんですけども、昨年度からはもう行事ということで数えるようにということになりました。

【Ec中学校 教務主任】

⑥〈\*\*\*「教育課程届」の実際の作成過程や作業内容を質問する中で\*\*\*〉

まず基本的には教育目標、それに対する基本方針、個々の重点目標、授業時数等々ですね。いろいろな資料を基にして(教育委員会から)説明は一通りあります。その中で来年については、特に授業時数の部分で、今年よりも連休が多くて5日から6日少ないのですよ。そうしますと、年間30時間ぐらい今年よりも足りないんで、これをどうするかということで、最終的に卒業式を3日間遅らせる方向になって3日間延ばす。1、2年生は何とかできるんですけど、特に3年生のほう受験等の日程があって難しいですね。そんなかたちで3日間は卒業式を延ばすことによって確保して、あと2日分については内部努力でやってくれということになりました。

【Fa中学校 教務主任】

⑦例えば運動会にしても、文化祭にしても、非常に学校の中での行事の位置付けというのは大きいのですが、結局、じゃあどこで削減していくかということ、授業時数を確保するために事前や事後の時間を、指導時間を減らしていくとかたちで取り組んでいます。あるいは、昨年からですけども、文化祭とかたちから学習発表会と、もう純然たる授業の発表と、授業で子どもたちが取り組んだことの発表とかたちに変えて、その中身自体も変えてきている。それによって事前の練習とか、取り組みの時数も減らしてきている。

【Ea中学校 教頭】

### 3. 4 「ヒト」の使い勝手

「時間」とともに重要な教育資源である「ヒト」は、近年の定数改善、弾力化といった方針によって、以前よりは柔軟な配置が可能になってはいる。しかし、ただ単に人数が増えればよいという問題ではない。人数を増やすという方策は外部から見えやすく、何かを変えているという認識を容易にする。が他方で、では最適な人数と配

置はどうやってわかるのか、誰が決めるのか、どこで養成し、どこから動員するのか、そもそも、何を行うためにそれが最適であるのか。限られた財政と人的資源の中で、実はきちんと考えなければならない問題が手つかずのままである。Ea中学校の教務主任による次の言葉は、こうした問題の重要性を物語っている。

- ① 〈今みたいな加配教員はやはり絶対必要ですか。それとも加配の在り方をもっとこういうふうに変えたほうがいいのか、そういうようなご意見はありますか〉

加配はもちろん欲しいです。ただ単純に欲しいというよりも、来年度もそうですけれども、またどういふふうにするかという、Ea中がどういふふうに加配が欲しいかという中で、こんなふうに加配が欲しいかというのは出てくると思うのですけれども、やはりそれはもっとなるべくいいかたちでプラスは欲しい。

【Ea中学校 教務主任】

調査対象の多くの学校で聞かれたのは、加配教員や時間講師として人的資源が配分されることの問題として、話し合いの時間の確保、時間割編成の難しさであった。現在、義務教育費国庫負担問題とあいまって非常勤講師の質の問題が頻繁に取り上げられている。だが、就業形態と質の確保・向上の問題は別個に論じられるべきことである。就業形態が質を完全に保証しつくすわけではない。現実には動員できる多様な資源をいかに組み合わせる「最適な」状態を作り出し、維持していくのか。同時に、「教職員が安心して職務に従事できる環境があるか否か」(中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」平成17年10月26日)が問われている。

- ② 〈\*\*\*数学を全コマ少人数で行っていることにかかわって\*\*\*〉。

3人で話し合っていて決めていく。ただうちは、3人とも専任ですから講師が入っていないので話し合いの時間は確保できるので支障は出ていないです。

【Da中学校 教頭】

- ③ 〈\*\*\*年間35週で割り切れない教科の標準時数をいかに埋め込んでいくかという時間割作成作業のたいへんさが「教務主任泣かせ」として語られた中で\*\*\*〉

ええ。それで、講師の先生の時間も入れていかないといけないですから。講師の先生はほかの学校も掛け持ちしていますから、ほかの学校とのバランスも考えて時間割を編成していかないと、移動していかん

ばいけない時間もあるので、非常に大変です。

【Ea中学校 教頭】

- ④ 〈\*\*\*時間割編成でモジュールを採用しているかたずねる中で\*\*\*〉

校長 ただ、学校によって、E地区ではやっていないですけれども、〇〇(別地区)のほうは、英語は週3時間しかないのです、それをだから細切れにやろうとしている所もあります。週3回だとどうしても定着しないというので、30分くらいの授業で毎日毎日やるとかという計画もあるようですけれども、いかんせん本校は小規模校なので教員数が少ないので、なかなか時間割を作るにしろ難しいです。

〈かなり大規模ではないと。…中略…難しいかもしれないですね。〉

校長 各学年に同じ教科の教員がいればいいのですけれども、いないので、どこか1年と2年をやっていると、ほかの学年が英語の授業をできなくなってしまう。かなり難しいところがあります。

教頭 どうしても講師の先生が入っていたりすると、講師の先生を優先に時間割を編成していかねばいけないということなので、やはり今言ったようなかたちで30分で切るというようなかたちは非常に難しいと思うのです。

【Ea中学校 校長, 教頭】

- ⑤ 〈\*\*\*少人数加配についてたずねる中で\*\*\*〉

いや、私なんか、来てもらえるのだっいたらいっぱい来てもらっていいのですけれども、先生たちは結局、週3時間の授業、数学のうち、1人の先生が3時間教えて、単元がずっと進んでいるのですけれども、この1時間だけを二つに分割してやるので、こっちでやっている授業の流れとここは違わなければいけないわけです。

〈そこだけ分割しないといけない〉

ええ。そうするとこの単元を独立させたかたちでこの1時間は、例えば図形なら図形だけを独立させて、それを二つに分けて、ここを二つに分けてやっていかねばいけない。こちらは2時間を系統立てて1人の先生が教える。するとやりづらいと言うのです。今回は3年の2学期からだったのですけれども、3年の2学期からだとこの単元しかできないというのが

あって、それでこれをやっているのです。来年、仮に4月から来るとなったらどうしようかと今、悩んでいるのです。

〈今年は2学期からですね。そうすると、来年は1学期から入るかもしれないから、授業の組み立てをどうしようか…〉

そうです。なかなか数学、うまくいかないみたいです。〈そうですね。ずっと定期的に来てくださるのだったらともかく、そんなに時数もないわけですから〉

ええ。だからこの3時間全部を少人数に充ててくれれば、ここを二つに分けて、二つ、二つで行って流していけるのですけれども、中途半端に1時間だけ来てもらっても……。 (笑い) 本当になかなか難しいのですよ。

【Ea中学校 校長】

ここまで紹介した4つの事例は、講師が「時間」で雇用されていることによって、打ち合わせ時間の確保や時間割編成作業が困難であることを示すものであった。最後に紹介する次の2つの事例からは、そもそも、本当に学校現場が必要な時に、必要な形で講師を雇用できないことがもたらす問題がうかがえる。もちろん、これは単に講師数の増加、柔軟な配置だけによって解決できる問題ではない。同時に、正規教員の授業持ち時数の問題や授業時間の設定などをはじめとして、各学校が子どもたちの実態に即した教育課程を編成するために、そして、最終的に子どもたちがどのようになることを目標とし、そのための学校の機能はどうあればいいのか、という根本的な問題を私たちの社会がどのように位置づけるのか—何をどのように選択するのか—ということに深く関わっている。

⑥ 〈(先生が授業コマを) 目いっぱい持つというのは週何時間ですか〉

校長 実技教科と理科の先生が22時間ですね。

教頭 そうです、22です。そのほかは24です。

校長 それをオーバーすると講師の先生を呼ぶことはできるのですが、1時間、2時間時数をオーバーしたからといって、講師の先生は来ません。1時間のために学校へ来てても商売にならないですからね。それだったらほかの学校へ行っていっぱいやったほうがいいですから。

【Ea中学校 校長、教頭】

⑦ まだいくつも駄目になっているものがある。40分で

何こまだつけ、7こまか。40分7こま授業にしようというのもあったのです。うちは子どもたちがもたないから、勉強ができないのだから。50分、座ってられないのです。それだったら、1日40分で7こまにしようというのもあったのです。

〈それは教育委員会には持っていったのですか〉

うん。

〈通らなかったのですか〉

なぜ通らないかというと、地区の教育委員会が通す通さないのではないのです。都の非常勤講師の時間数の計算が50分授業を基本としているのです。今、45分と認めている所はあるのです。それは、少人数指導の研究校とか研究開発校みたいな所は45分授業を認めているのです。だって、50分で1コマで1時間いくらの給料を払っているのを、45分でやるのだって5分分どうするのだということになるではないですか。40分にするとそこがまずネックです。もう一つは、そういうふうにして講師の人に来てもらうと、その人がほかの学校に行き講師ができないのです。なぜかというと、よその学校は50分で組んでやりますから、自分だけ40分で終わってしまったら移動するには便利なきもあるかもしれないけれども、逆に、無駄な時間ができてしまう場合があるではないですか。だから、これは駄目です。

【Bb中学校 校長】

### 3. 5 「調査」の意味

2005年10月の中央教育審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」では、「義務教育の構造改革」として「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盤整備）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」を提言している。この提言を待つまでもなく、これまでも数多くの調査が数多くの機関によって学校現場を対象に行われ、現場は数多くの報告を求められてきた。事前規制から事後評価というニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の流れの中、今後は、そうした調査や報告の数々が、アウトカムを検証するため、という制度的枠組みを与えられたかたちで増加していく。

① 今、調査が来ているのですが、学期ごとに大体評価を付けます。その評価の数を集計して提出せよ。例えば、国語だったら観点が五つあります。そのすべての観点について、Aは何人付けたのか、Bは何人付けたのか。それから、総合評定で5は何人とかね。すべて

の教科のすべての観点について数を数えて提出しなさいというのがあります。何のためにやっているのかわかりません。これはものすごい作業です。(中略) 厳正に教育課程が行われて、評価がきちんとなされているのかを調査するという目的で来ているのです。

〈なるほど。何のためにそれが使われるかとかはまだ分からない〉

だから「これを聞いてどうするのですか」と(指導主事に)よく聞きます。(中略)「これ、集計して何に使うんですか」って聞くの。だから、「ちょっとおかしいなということがあれば授業を見に行ったりはします」とは(指導主事は)言っているのだけれども、そんなおかしな教科はないだろうしね。分からないです。

【Ha中学校 教務主任】

② 〈\*\*\*教頭の職務内容や現状をたずねる中で\*\*\*〉

校長 対外的な調査がすごいですね。都教委からの調査依頼が。

教頭 同じような種類のものがいっぱい来ます。窓口が違って、出す所が違う、要するに調べているものが違うのです。(中略)でも結局、ほとんど同じような内容を出せと言う。

校長 行政は横のつながりがないから、みんな独立して勝手にアンケートというか、調査が来るので。

〈重なってしまうというのは、例えばどういう感じなのですか〉

教頭 例えば不登校調査などは、地区からも毎月出さないといけないという調査と、年間何回か都からの具体的な不登校調査もあるのです。そのほかに学校基本調査というのがあって、その中にも不登校の調査が入っています。…(中略)…だからダブって同じような調査がいっぱい来るといいます。それが大変です。

【Ea中学校 校長, 教頭】

ここにおいて、数多くの調査や報告の垂れ流しの実施や現場にとっての意味のわからなさに歯止めをかけ、改革のプロセスと結果を検証する材料を広く多次元に収集する方向へと、調査が組織化される必要がある。

3. 6 「教育改革」について

本節の最後に紹介するのは、教育改革についての意見や感想である。「多忙感だけが残る」、「意欲的に仕事している人がどんどん苦しくなる」「曇みかけるようになり

てくる」と教師たちは語っている。矢継ぎ早に繰り出される改革が学校現場にもたらす問題や教師の認識については多くの議論がすでに伝えている(例えば、広田・黒沢, 2002, 菊地, 2002, 金子, 2006, 日本経済新聞社, 2001など)。そうした学校現場からの悲鳴とも言える貴重な声の数々を丁寧に組み込んだとは判断しかねるよう、「裁量」や「主体性」の拡大が強調され続けている。再度、2005年10月の中央教育審議会答申をながめると、「義務教育の中心的な担い手は、学校である」と明言され、「創意あふれる教育」を各学校や市区町村が行えるよう国が基盤整備を行い、「義務教育の構造改革に当たっては、こうした学校や市区町村が、それぞれの地域の状況を踏まえた最適な教育を行うことができるよう、できる限りその権限と責任を拡大する改革を進めることが必要である」と述べられている。「創意あふれる」「権限の拡大」「主体性」という理念は、地方分権化推進がすべての困難な状況を解決してくれる万能な処方箋として扱われる流れの中、誰も異を唱えることができない。がしかし、一体、どのような状態が達成されれば、「創意あふれ」ていると言えるのか。「権限が拡大」したとは、どのような状態を指すのだろうか。

そして、ここで強調しておきたいのは、市区町村や学校の権限を拡大するにしても、その拡大のためのノウハウ、権限を適切に行使するためのノウハウが十分に蓄積されてはおらず、また、そのノウハウを現場へと伝えるしくみも、人材も実は十分に養成されていない点である。

① そうですね。講師に払えるお金も額が総枠で決まっていたりとかしますので、だから、その辺のところは、学校に任せて予算を組んだり、もうちょっと人を配置してくれたりとか、われわれの要望を聞き入れてくれたらありがたいなって、多分校長先生もそう思っている。(先生、例えば先生の目から見て、B地区が学校がそれぞれ独自の予算を組んだりしますよね。決して自由ではありませんけれども、あのシステムはどう思われますか)

うらやましいね。学校独自、まだちょっとコメントできないな。どうなるのだろうと思って見えています。理想的なことであるかもしれないし、そこまで学校で全部できるのかなというところもあるし、大変だろうなど。

【Ha中学校 教務主任】

② 特にというのではないですけど。今、いろいろ次から次へといっぱい出てくるじゃないですか。自己申告書だのキャリアプランだの、週案の週時程の何とか。次か

ら次へと畳み掛けるようにいろいろ下りてくるから…。

【Da中学校 教頭】

③ 〈\*\*\*校内研修の状況をたずねる中で\*\*\*〉

率直なところ、ここ何年かは新しい教育課程に向けての研修に追い立てられたという感じです。〈中略〉本校に来て私は5年目になるのですけれども、その4、5年という新しい教育課程のことについて研修をどんどんやっけていかなないと間に合うか間に合わないかという感じだったのです。評価・評定のことにしてもカリキュラムのことにしても、選択教科のことにしても総合のことにしても、とにかく追い立てられてしまったので、必要に迫られての研修しか実はここ何年かはできていなかったのではないかと。〈中略〉独自に幅広い研修というとなかなかここ数年は難しかった。

【Eb中学校 主幹】

3. 7 小括

「教務主任の立場から、一番大変な事柄とか課題とか、どんな仕事が一番大変だというようなことがもしございましたら教えてください」という私たち調査グループからの問いかけに、真摯に答えてくださったある教務主任の言葉を最後に紹介して本節を終えることとする。加速度的に進行する今時の教育改革の理念や方針が学校の現実となる、まさにその「厳しい状態」を的確にとらえている、重い言葉である。

今、あちこち大変と言えば大変なのですが、教育課程を編成していくのにやはり既にいろいろな制度が入ってきていますので、それを網羅していくのに時間とか入れ物はもう決まっている中で、新しいものがどんどん入ってきたところをどういうふうによく配置をしていくのかというのが、だんだん大変になってきています。少人数が入っただけでもクラスを一緒にして分割していくということで時間割は制約されてきますし、部屋もほかの部屋が必要なのです。2学級3分割ですと、A、B組のほかにもう一つ教室が必要になってくるということと、時間割が厳しくなってくるのでそれに対して選択と少人数がぶつかったりすると、選択でも教室がいっぱい必要で、それがいろいろな関係で同じ時間にやらざるを得ないとなってくると、どうやって入れようとか、教室配置しようとか、そういう調整だとか、それはちょっと細かいことなのですが、それから、いろいろ子どもたちのことを考えて制度ができてきている中で、でもこういう入れ物というのが、ハードのほうがすぐ対応できるわけで

はないので、非常に厳しい状態がある。それをどこでどううまく接点を見い出して、いいものはどんどん取り入れていくというふうにするかというのがけっこう大変です。

【Ea中学校 教務主任】

新しい学習指導方法をはじめとして、新たな施策や制度が学校へと流れ込んでいく。新たな要素が流れ込む先は、しかし、まっさらな真空ではないし、新たなものが来るたびに、既存のものが廃棄され、リセットされるわけではない。そこには、すでに、既存の制度によって形成され、維持され続けた強固な空間と時間と、そして、はりめぐらされた意味の網の目がある。蓄積された学校の現実には、確かに、手を加えなければならず、時には廃棄すべきものもある。あるいは、新しい要素を「現場の工夫」や「教員の認識」を媒介にして、古い枠組みの中に組み込むという営みもまた学校の現実である。そうやって、学校の現実、編み直されていく。だが、そのためには、最低限の条件整備が切望されている。

4. 結論

現在、教師をターゲットとする改革が進行中であることは、前述のとおりである。しかしながら、教師たちの視点から見れば、近年の教育改革はどのようなものだったのだろうか。最後に、教師たちの置かれている近年の状況を振り返り、教育改革と教師の関係について考えていくための論点を提示したい。

4. 1 改革のベクトルのゆれ

1998年に改訂された現行の学習指導要領は、「ゆとり教育」と呼ばれる既定路線の延長上にあった。しかしながら、新教育課程の実施目前の2000年前後からメディアを席卷した学力低下論争に直面した文部科学省は、学習指導要領を「最低基準」として定義し直し、「学力向上アクションプラン」をはじめとした学力対策に舵を切った。現在の教師たちは、「ゆとり教育」を基本理念とする現行学習指導要領の枠組みの中で、学力対策に努めなければならないという、奇妙な二重構造の中におかれている<sup>11)</sup>。

このような状況に対し、2節で示した教師たちの言葉 - 「国→県から方針が降りてきて、実施しようと思うが、新しいことをはじめるための準備時間が足りなかったり、せっかく実施しても、軌道に乗らないうちに方針が変わってしまったりということが多く、いろいろなことが中途半端になっているように感じる。」(20代中学校教

師)、「何かひとつのことをやると決めたら改革には時間がかかるものと、もっと腰をすえて臨んでほしい。(中略)現場はその対応のために膨大な時間を費やしている。特に教員として何年かやっていくうちに自分のやり方や考え方ができていっているものを、意識改革するのは物理的なことがら以上に大変なのだ。」(40代小学校教師) — は、こうした状況に対する批判と受け取れる。

ただし、こうした状況は、小玉(2003, p.154)が「一見すると1950年代に行われた論争、すなわち子ども中心VS学問中心、学びVS教え、という対立の図式が繰り返されている状況のようにも見える」と指摘するように、何も今に始まったことではない。

#### 4. 2 「理念」から「行為」へ

しかしながら、以上の改革のベクトルのゆれが起きた文脈は、次の点で以前とは異なっていると考えられる。それは、「ゆとり教育」の延長上ですすめられた教育改革は、2節で検討したように、90年代後半以降、教師に対する「理念」レベルの改革から「行為」レベルの改革へと対象をより具体化しつつ、拡大・進行してきたという点である。しかも、教育行政の地方分権化が、一部地域では指導行政の「細やかさ」として現れたこと、学校に対して「情報開示」「説明責任」を要求する動向と相まって現れたことも、この傾向を助長した。そのなかで教師たちは、これまでの教育行為からの意識転換を図ろうと努力してきた。特に中学校では、学校における教育行為レベルでの修正・変容と、入試選抜の構造との間に矛盾を見いだしつつも、改革に対応しようとしてきたのである。このような状況下で、改革のベクトルがゆれたことにより、教師は自らの教育行為の急激な再転換を迫られたと推測される。

#### 4. 3 「数値上のデータ」がもたらすもの — 二つの可能性

以上のように、もはや「理念」レベルではなく「行為」レベルに改革が及んだことは、日々の教師の「行為」が具体的に評価にさらされるという土壌を用意した。実際、地方分権化政策のなかで、各自治体は、自らの教育施策の特色を出そうと努めているが、我々が教育委員会に対して実施した(イ)調査や(ウ)調査からは、独自の教育施策を取り組もうとしている区市町村ほど、学校に対する指導行政は、項目が多く、そして「細やか」になっている(陣内代表2006)。また、近年の傾向としては、保護者や地域住民への行政の「説明責任」が重視されるなかで、特に都市部の教育委員会では、学校が何をやっているかを、授業時数、評価規準、評定結果などの

面で、以前より細かくチェックする傾向がある。こうした現代的な文脈の存在が、2節で示した20代中学校教師の次のような訴えの背景にはおそらくある。

20代中学校教師：もっと学校現場の意見を聞くべき。年度末近くになってから、「次年度は…するように」といわれても、現場は混乱する。教育行政と教育現場が一緒になって教育を進めるべきなのに、数値上のデータなど表面的なものでしか行政は教育を考えていないのではないかと。また、地域によって教育に格差が出てきそうで不安です。今でも予算が少なくても厳しいのに、国庫負担がなくなると、金のある地域とない地域でますます開きが出てくると思います。

もしも、教師たちが、「理念」の提示なきまま、「行為」レベルで短期的な変化を求められ、さらにその結果を、教師の認識するところの「数値上のデータなど表面的なもの」で問われる状況に置かれ続けるならば、教師たちの間に教育理念が消失する日が来る恐れがある。そうなれば、これまで以上に、学校現場はその時々政治に翻弄されることになるだろう。

しかしながら、教育行政が学校現場で数値によるデータを収集することは一概に否定されることではもちろんない。私たちは、むしろ、行政現場も学校現場も、これまで測ることができるものや測るべきものを測定してこなかったこと、したがって、数値化するための指標と測定方法が現実に即した形で練り上げられていないこと、それゆえに、現場の実態分析の上で教育政策を立案・修正する試みを採用して来なかった点を問題であると考えている。必要なのは、行政からでも学校からでも、データ収集の目的や意味を明らかにすること、そしてそれをもとに、「教育理念」と「教育施策」を現場から提案していくことではないだろうか。

#### 4. 4 ベクトルが向かない方向

2004(平成16)年度からは、義務教育費国庫負担制度において総額裁量制が新たに導入され、各都道府県が柔軟に教職員給与や教職員定数を決め、地域や学校の実情に合わせた活用ができるようになった。各自治体は、少人数指導の実施やIT関連スタッフなどの導入のために、教員加配や特色ある予算配分など様々な改革を行ってきた。3節の「加配はもちろんほしいです」という教師の言葉に見られるように、積極的に加配教員を増やしてきたこのような改革の方向性自体は、好ましい動きに思われる。しかしながら、その一方で各学校からあがってきたのは、加配教員や時間講師として人的資源が配分されることによる、話し合いの時間の確保や時間割編成の難しさであった。問題は、施策を有効にするための条

件整備の観点として、教師の立場から「教職員が安心して職務に従事できる環境があるか否か」という問題が十分に論じられてきたとはいえない点にある。

図1は、義務教育における「カネ」と「情報」の流れについて表したものである。太い矢印は納税を含めた「カネ」の流れを、細い実線の矢印はクレーム等も含めた「情報」の流れを示している。注目したいのは、2つの矢印の終着点がいずれも「現場」である学校と教師であり、そこで袋小路になっている点である。制度に関わる関係者全員が相互的な関係にあるのではない。全ての資源が流れ込む先、つまり、「現場」で何が起きているのか、何が問題となっているのか、そのことを収集するしくみが適切な形では備わっていない。

私たちに求められるのは、教師の資質・能力の向上を声高に求めるより先に、教育改革に対する教師からの声・批判を、外部の人々に対して、論理的かつ具体的に言語化する営みである。そして、改革の立案過程や実施過程に、学校現場の教師たちの声を、制度的・組織的に反映させるしくみを早急に作り出すことではないだろうか。

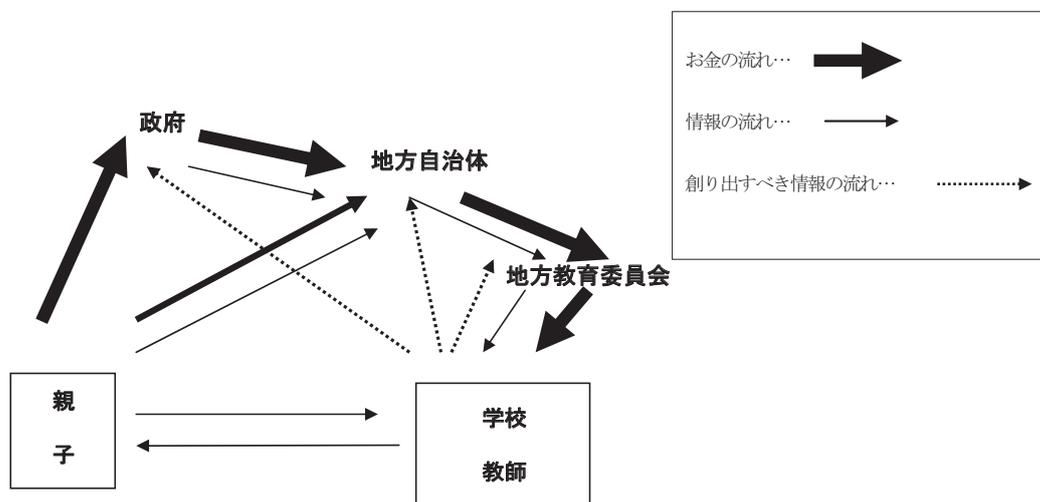
2006年2月に出された「中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会 審議経過報告」で「教育課程編成に関する現場主義の重視」が打ち出された。これは、2008年1月の中央教育審議会答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」でも、「教育課程編成・実施に関する各学校の責任と現場主義の重視」として、「各学校の責任」という文言がつけ加えられて明文化されている。この「現場主義」が現場だけに責任を押しつけるベクトルとなってしまうのか、「評価」という方法だけで現場の情報を吸い上げるしくみに終わってしまうのか、教員評価制度改革の進捗もふまえつつ、そして、今回の学習

指導要領改訂による現場の変化（あるいは、変わらなさ）を私たちは注視していく必要がある。

<注>

- 1) 学校教育に関わる分権化施策としては、1998年、中教審答申「今後の地方教育行政のあり方について」が実質的な始まりと言える。当該答申では、「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。中留(2003)は、この改革の内容を、第一に、法制度上最も大きな見直しといえるが、国と都道府県との権限関係で、都道府県教委の果たす役割がこれまで以上に重要になった。第二に、教育委員会と学校の関係において、支援・援助型の教育委員会への改革と学校の自律性の確立が課題とされた。第三は、分権化のひとつの原則である自己責任の明確化のため、教育委員会や学校の地域住民や保護者への説明責任を打ち出し、学校評議員制度や自己評価などの試みを進めていくことが制度化された、という3点に集約して紹介している。
- 2) 筆者らも参加している本インタビュー調査は、日本学術振興会科学研究費の助成による「小・中・高校生の学力低下の実態把握と改善方策に関する研究」(研究代表市川伸一)の一環として、東大・荻谷グループが行ったものである。なお、本インタビュー調査の一部は荻谷・清水・金子・諸田(2002)等で報告されている。
- 3) 1998年に中学校教師を対象に実施された「第1回学習指導基本調査 中学校版」(ベネッセコーポレーション)も、「評価の二本立て」の状況を裏付ける(金子1998)。中学校教師に通知票の形式を尋ねたところ、「観点別学習状況」86.9%、「評定」96.2%と、当時の中学校では両者が併記される形式が多かった。評価方法は、前者については8割以上の教師が絶対評価を中心にし、後者については8割以上の教師が

図1 義務教育における「カネ」と「情報」の流れ



相対評価を中心としていると答えた。

- 4) 非大都市圏に位置するある県で実施した別のインタビュー調査(注2と同じ調査)のなかでも、中学校教師から同様の話をきいた。
- 5) 例えば田中(2002, 13-19頁)は、教育学者らが戦後繰り返した「相対評価」への批判を整理している。第一に、必ずできない子がいることを前提とする非教育的な評価論である。第二に、排他的な競争を常態化させて「勉強とは勝ち負け」とする学習観を生み出す。第三に、相対評価が意味するのは集団における相対的な位置であって、そこで獲得した学力が教師の目指す教育目標に達していたかどうかを証明していない。さらに00年答申では、児童生徒数の減少により、学年や学級内での相対評価の客観性や信頼性が確保されにくくなっている点も指摘されている。
- 6) 同調査結果を、98年調査との比較群で見ると、中学校の通知票では、「観点別学習状況」の形式が「評定」を上回り、98年と逆転した。また、通知票の記入に際して相対評価を行う教師は、小・中学校ともに激減し、絶対評価が生徒評価の基調になった(金子2003b)。
- 7) たとえば、表6は、2004年に全国の区市町村教育委員会に対して実施した(ウ)調査において、教育委員会と学校の関係性について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」と答えている教委の割合は、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。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、6割の教委で「教育委員会が学校に対して指導する項目」は増え、7割の教委で「教育委員会の指導が学校に行き届くようになった」と捉えられている。

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」が増えると同時に(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。

- 8) 東京都教育庁は、その後も毎年、「東京都立高等学校等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。
- 9) 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による。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)を参照。
- 10) 文部科学省調査によれば、平成17年度の少人数指導の実施状況は、以下の通りである。小学校は全体の59.9%の13,455校で、中学校は全体の78.6%の8,001校で実施している。
- 11) それでは、2008年に告示されたばかりの学習指導要領の改訂内容は、こうした二重路線の解消となるのであろうか。教育改革の路線がゆとり以前に「もどった」ととらえれば、学校は学力向上だけにとめればよいという話になる。しかし、すでに「ゆとり」を体験・通過した学校において、このたびのさらなる「学力向上」路線は、以前と同じ環境で実現できるものではなくなくなっていることを忘れてはならない。教師たちは「学力向上」と「ゆとり」の両方を求められ続けるのではないかと予想される。

表6 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(ウ)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。

## ＜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.
- ベネッセコーポレーション, 2005, 『平成16・17年度文部科学省委嘱調査報告書 義務教育に関する意識調査 報告書』.
- 樋田大二郎他編著, 2000『高校生文化と進路形成の変容』学事出版.
- 広田照幸・黒沢惟昭, 2002「対談 現代の子ども, 教師, 親, 学校, 地域 — 新自由主義に抗する教育の改革とは」『アソシエ特集 教育の危機と改革』第8号, pp.8-34.
- 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)』
- 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.
- , 1999a「教室における評価をめぐるダイナミクス」『教育社会学研究』第65集, pp.69-79.
- , 1999b「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.
- , 2003a「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.
- , 2003b「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.
- , 2003c「地方分権のもとでの教育委員会と学校の関係」東京学芸大学教員養成カリキュラム開発研究センター『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』 pp.81-101.
- , 2005「教師はカリキュラムの編成主体たりうるか — 相対的自律性の低下と〈再〉主体化の可能性」『家計経済研究』no.67号, pp.30-39.
- , 2006a「教育改革のなかの教師 改革に対するスタンスはどう変容したのか」『教育と医学』第631号.
- , 2006b「教育改革と教師の関係を問い直す — 教師対象調査をもとに —」『教師教育改革のゆくえ』pp.29-47. 創風社.
- 荻谷剛彦, 2001『階層化日本と教育危機』有信堂高文社
- 荻谷剛彦・清水陸美・金子真理子・諸田裕子, 2002「県教委は「生きる力」をこう読み替えた」『論座』1月号, pp.16-31.
- 菊地栄治, 2003「ほんものの教育改革のための一歩を踏み出す」日本子どもを守る会編『こどものしあわせ』pp.33-37, 草土文化.
- 菊地栄治, 2002「教育改革の〈公共性〉を問い直す — 全国公立中学校校長・教員調査 —」(日本教育社会学会第54回学会大会 部会 学校 (1) 報告原稿).
- 久富善之編著, 2003『教員文化の日本の特性 — 歴史, 実践, 実態の探求を通じてその変化と今日的課題をさぐる —』多賀出版.
- 古賀正義, 1997「第4章 職業としての教育」岩内亮一・陣内靖彦編著『新・教育と社会 教育演習双書7』pp.65-84. 学文社.
- 小玉重夫, 2003『シティズンシップの教育思想』白澤社
- 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.
- 日本経済新聞社編, 2001『教育を問う』日本経済新聞社.
- 酒井朗, 1997「第5章 文化としての『指導/teaching』」平山満義編著『質的研究法による授業研究』pp.86-103. 北大路書房.
- 佐藤郁哉・山田真茂留, 2004『制度と文化 組織を動かす見えない力』日本経済新聞社.
- 田中耕治, 2002『指導要録の改訂と学力問題』三学出版.
- 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・自律性との関連性を規定する要因の研究】(中間報告書)
- 中澤渉, 2002「『教育改革の社会学』のモデル構築 — 合理的選択理論と『失敗』の社会学の可能性 —」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第42巻, pp.169-178.
- , 2007『入試改革の社会学』東洋館出版社.
- 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.
- 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』.
- 矢野真和, 2005『大学改革の海図』玉川大学出版部
- 油布佐和子編, 1999『シリーズ 子どもと教育の社会学5 教師の現在・教職の未来 あすの教師像を模索する』教育出版.
- 潮木守一, 2005「教員の需要推計と供給の在り方 — 大学は『製造者責任』の自覚を —」『Between』No.217, pp.7-11. 進研アド.

## 記

2 節は金子が, 3 節は諸田が分担執筆した。1 節と 4 節は, 金子と諸田が共同執筆した。2 節は, 金子 2006b に加筆修正を施したものである。

本研究は, 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) の交付を受けた。

# 教育改革の社会学

—— 地方分権化時代の教育課程と教師 ——

## Sociology of Education Reform

### School Curriculum and Teachers in Decentralized Education Reform

諸田裕子・金子真理子\*

Yuko MOROTA, Mariko KANEKO

教員養成カリキュラム開発研究センター

#### Abstract

The purpose of this paper is to analyze teachers' position in recent decentralized education reform and to describe how teachers get a handle on this situation. We surveyed teachers' behavior and opinions in 2005 and interviewed teachers from 2003 to 2004. In so doing, we bring up the following points for discussion to understand the recent relation between education reform and teachers.

- 1) Teachers experienced pendulum of vectors of education reforms between YUTORI education and improving scholastic ability.
- 2) The recent education reform not only declares education philosophy but also controls teachers' behaviors directly. In this situation, pendulum of vectors of education reforms make teachers change their teaching behavior rapidly.
- 3) As education reform controls teachers' behaviors directly, teachers tend to be assessed and required short-term change. In this situation, not only government but also school need to propose education philosophy and policy by gathering meaningful data more than before.
- 4) In recent reform, many Local Governments have allocated additional part-time teachers to each school. But schools have some difficulties on making curriculum and saving discussion time with those teachers. The biggest problem is lack of condition ordering from where teachers stand.

**Key words:** Education reform, Teacher's behavior, Educational resources

*Curriculum Center for Teachers, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan*

**要旨:** 本稿では、近年の教育課程改革が地方分権化の動向を背景にしていかなる影響を受けたのかを踏まえつつ、私たちがこれまで行ってきたインタビュー調査と質問紙調査の結果を手がかりに、教師が教育改革のなかでどのような立場に置かれてきたのか、そして、それらの改革の進行過程に対して、彼らがどのように対処しているのかを分析的に記述し検討することを目的としている。

現在、教育改革の担い手である教師自身もまた、改革のターゲットとされる改革が進行中である。教師たちの置かれている近年の状況を振り返り、教育改革と教師の関係について考えていくための次のような論点を提示した。

- 1) 現在の教師たちは、「ゆとり教育」を基本理念とする現行学習指導要領の枠組みの中で、学力対策に努めなけれ

---

\* 東京学芸大学 (184-8501 小金井市貫井北町 4-1-1)

ばならないという、二重構造の中におかれている。

- 2) 以上のような改革のベクトルのゆれは今に始まったことではないが、ベクトルのゆれが起きた文脈は以前とは異なっていると考えられる。それは、「ゆとり教育」の延長上ですすめられた教育改革は、90年代後半以降、教師に対する「理念」レベルの改革から「行為」レベルの改革へと対象をより具体化しつつ、拡大・進行してきたという点である。このような状況下で、改革のベクトルがゆれたことにより、教師は自らの教育行為の急激な再転換を迫られたと推測される。
- 3) もはや「理念」レベルではなく「行為」レベルに改革が及んだことは、日々の教師の「行為」が具体的に評価にさらされるという土壌を用意した。もしも、教師たちが、「行為」レベルで短期的な変化を求められ、さらにその結果を、教師の認識するところの「数値上のデータなど表面的なもの」で問われる状況に置かれ続けるならば、教師たちの間に教育理念が消失する日が来る恐れがある。必要なのは、行政からでも学校からでも、データ収集の目的や意味を明らかにすること、そしてそれをもとに、「教育理念」と「教育施策」を現場から提案していくことである。
- 4) 各自治体は、少人数指導の実施やIT関連スタッフなどの導入のために、教員加配や特色ある予算配分など様々な改革を行ってきた。その一方で各学校からあがってきたのは、教師一人当たりの空きコマ数の少なさや、時間講師を含めた話し合いの時間の確保や時間割編成の難しさであった。問題は、施策を有効にするための条件整備の観点として、教師の立場から「教職員が安心して職務に従事できる環境があるか否か」という問題が十分に論じられてきたとはいえない点にある。

キーワード:教育改革, 地方分権化, 教育資源