

1977 年学習指導要領改訂における

「小学校低学年の理科と社会の合科非決定」の審議過程での

現職教員への意見聴取

佐藤 恵律

How Teachers Opposed the Proposal to Create the New Subject Combined Science and Social Studies in the Elementary School in the Curriculum Revision Process in 1977

Eri SATO

The purpose of this paper is to analyze how teachers opposed the proposal to create the new subject combined science and social studies in the elementary school in the curriculum revision process in 1977. Therefore, this paper focuses on the summary of proceedings in the general meeting of the Curriculum Council from 1973 to 1976 that the author obtained their own. Finally, it revealed that teachers disapproved of the proposal by some scholars and members of the Council and the new Courses of Study reflected opinions of teachers.

目次

1. 課題の設定
2. 1977 年改訂の審議概要
3. 小学校低学年合科に関する議論の審議過程
 - 3-1. 四六答申
 - 3-2. 諮問から中間まとめ
 - 3-3. 中間まとめから審議のまとめ
4. 考察と課題

1. 課題の設定

日本では、学習指導要領が初等・中等教育のカリキュラムの基準となっている。各学校は、このカリキュラムに基づいて授業を行う。学習指導要領は戦後、1947 年に文部省より初めて発表されて以来、現在に

至るまでおよそ 10 年に 1 度の頻度で文部省、2001 年の省庁再編以降は文部科学省（以下、文科省）内の教育課程審議会（以下、教課審）、省庁再編以降は中央教育審議会（以下、中教審）の教育課程部会での審議をもとに改訂され、教育内容や教育方法が更新されている。

しかし、実際に授業を行う現職教員から見ると、改訂案は学校現場での問題点を克服したものになっていない場合や、現場での実情に沿わない場合がある。例えば、2020 年度より施行された小学校の新学習指導要領は、現行のカリキュラムと比べ多くの変更点を有する。例えば、小学校では英語が教科化されることや、プログラミング教育が盛り込まれることなどが大きな変更点である。しかし、現行のままでもすでに授業時数は十分多く、保護者対応や書類仕事など教員の負担は過重なものになっている。新たな学習内容に対応するのは困難だというのが多くの現場の声だろう。

このように、現場の実情に沿わない教育改革が実行されてしまう原因として、学習指導要領改訂を含む教育政策には政府の政治的な意図が優先されてしまう点が指摘されることが多い(広田 2014)。しかし、学習指導要領改訂に政治の影響が色濃く表れていると言っても、学習指導要領改訂に関わった人物は政治家や行政官のみではない。現職教員も学習指導要領改訂過程に何らかの形では関与しているはずである。なぜ現職教員も学習指導要領の改訂には多少なりとも関わっているはずなのに、現場の意に沿わない改訂が行われるのだろうか。そこで、現職教員らの意見をどのように改訂へと反映させたのか、または反映させることができなかつたのかを検討されるべきである。

本研究では、現職教員の意見が学習指導要領の改訂にどのように反映されたのかという問題関心から、1977年改訂に向けた教課審の審議における現職教員の参加の状況を検討し、小学校低学年での理科と社会の合科に対して、現職教員がどのような意見の表明を行っていたかを明らかにすることを目的とする。小学校低学年の理科と社会の合科は、1989年改訂で「生活科」の新設として達成されたが、1977年改訂の段階でも審議の主要な論点であった。しかし、合科は1977年改訂では達成されていない。1977年改訂は、他の改訂と比較して、委員に占める現職教員の比率が高い改訂である。また、審議過程において現職教員の意見を聴取するための機会を多く設けていた。これらの点から現職教員の意見の聴取を重視していたという特徴を有する改訂である。生活科の形成過程に関する先行研究としては、吉富・田村(2014)が存在するが、教課審の中間まとめや答申を資料として用いるにとどまっている。

本研究が分析に用いる資料は、教課審の議事録や議事概要、「内外教育」、「文部時報」等である。なお、1977年改訂の教課審総会議事概要は、文部科学省の情報公開制度を利用して入手した。学習指導要領改訂の史料を用いた分析は、答申や改訂を用いた水原(1992等)や、1958年改訂の議事録を分析した佐(2016等)や澤田(2015等)等が中心となっており、1977、78年改訂の議事録を用いて審議過程を分析した研究は存在しなかつた。教課審の議事録は、丸山ら

(2012)、釜田ら(2012)により、1949～1967年のものに限って所在が明らかにされている。また、1996年以降の議事録の多くは文科省のホームページ上で確認することができる。そのため、1977、78年改訂に関わる議事録は所在が明らかになつていなかった。したがって、議事録の所在が明らかになつている1958年改訂の研究等に比べると先行研究の量も極めて少なく、答申等を用いた研究にとどまる(水原 1992等)。吉富・田村(2014)は1977年改訂について、小学校低学年における社会科と理科の合科の案に対して教育団体から反対があつたことを、当時文部省小学校教育課指導係長であつた高岡浩二氏へのインタビューから示しているものの、具体的にどのような反対意見があつたのかという点までは明らかにすることができていない。本研究で文科省の情報公開制度を用いて議事概要を入手し、審議過程をより詳細に分析することができている点で意義があると考えられる。

2. 1977年改訂の審議概要

1977年改訂の審議は、1973年11月21日に開かれた教課審総会にて、奥野文相より小、中、高校の教育課程の改善の諮問を受けたことより始まる²。諮問の背景としては、まず知育偏重は正論が高まっていることや、週休二日制の普及に対応して学校週五日制議論が起こっていることから、過密教育を是正し、教育内容を検討し直す必要が生じていることが挙げられる³。また、高校進学率が90%に近づいてきている状況から、高校教育の在り方の根本的検討も求められている⁴。このような背景から、従来とは異なり、小・中のみではなく、小・中・高が一括で諮問された⁵。また、諮問時期も従来10年ごとに行われていたことから考えると、約2年前倒しで行われているということになる⁶。まず、総会にて第一段階の審議が1974年4月まで行われ、学校教育や教育課程全般の問題について議論された⁷。次に、同年5月～7月にかけて第二段階の審議として高校教育の再編について、第三段階の討議として同年9月～12月にかけて十二年一貫教育と教育内容の精選について審議された⁸。これらの討議より、教課審としては一応の問題

点を挙げたという認識になる。従来の教課審は、数回総会で全般的な審議をした後は各分科会に分かれて実質的な審議を行うという流れであったが、本改訂では総会で長期間にわたって全般的な審議を行い改訂の方向性を設定した後に各分科会で具体的な内容を決定している⁹。

また、現職教員の意見を聴取するための新たな試みも行われている。1975年2月には「教育課程改善ブロック別懇談会」が全国5地区で開催され、教課審委員と現職教員らの話し合いの場が設けられた¹⁰。最初に行われた九州地区での懇談会では、現職教員から、教育内容の過密化に対する批判や授業時数の削減の要求が行われた。その改善策として、教科書の程度を下げることや抜本的なカリキュラム改革を行うべきだという意見が出された¹¹。次に開催された北海道・東北地区の懇談会では、中学校での必修科目の削減と選択科目の増加が提言された¹²。関東甲信静地区では、指導内容が質的にも量的にも重くなっており、教員にとっても子どもたちにとっても時間的な余裕がなくなっているという意見や、教科の内容精選への要求、また特活を重視すべきという意見等が出された¹³。また、ブロック別懇談会に参加した委員はそれぞれの地区の学校を数校視察している¹⁴。ブロック別懇談会の結果は教課審総会にてまとめられ、共通的に出された意見は学習指導要領と教科書の程度を下げ、内容を減らすべきだということだと総括された¹⁶。さらに、現職教員のみにとどまらず、高村会長は教育関係の学者からも意見を聞く方針を立てた。同年3月11日に教課審で梅根悟(和光大学長)、重松鷹泰(東京都立教育研究所長)、細谷俊夫(立大教授)、上田薫(立大教授)の4人の教育学者からの意見聴取を行っている。教課審が教育学者の意見をまとめて聞く機会を設けたのも初の試みである。四者の見解は以下の通りである。梅根氏は、高校進学率が上がっているのだから、小・中・高の一貫性を持たせることが必要だと述べている。特に、技術教育を国民的教養として一本の筋を通した教育を行うべきだと主張している。また、授業時数の削減は週5日の1日5時間、計25時間が最高限度ではないかと述べ、全体的にも弾力的な教育課程としていくことが望ましいとしている。重松氏は、子どもたち一人ひとりが

自分で事実を追求する力を伸ばすことが重要であり、そのための教材を提供するという考え方が必要だと述べている。細谷氏は、小学校では国語、算数、図画工作、音楽等を重視すべきで理科と社会は1~3年の間はやめてもよい等、教科の編成に関する具体的な提案を行っている。また、高校では選択幅を増やし、西ドイツのゲザムトシューレのように各自の適性に応じた教育を行うことが良いとし、単位制とすることを提案している。上田氏は、教育がイデオロギーの問題に巻き込まれていることや、教育現場で校長と教頭等の管理職と一般教員の関係性が悪いこと、教育現場の無事故主義等を問題点として挙げている。

同年6月13日には、教課審は大きな問題として、①小学校低学年の教科構成、②算数・数学を中心とした小・中・高の一貫性と水準、③中・高の内容の関連、④授業時数等を挙げ、これらの解明のため、十九人の委員を追加の上、三つの課題別委員会と総合調整委員会をスタートさせた¹⁷(第一委員会が小学校低学年について、第二委員会が一貫性について、第三委員会が高中の関連性について、総合調整委員会が授業時数等について)。

同年10月18日の総会では、中間まとめである「教育課程の基準の改善に関する基本方向について」が発表された。審議の途中での審議結果を中間まとめとして発表したのは教課審としては初の試みであり、できるだけ多くの人の合意のもとで学習指導要領を改善しようという意図によるものである¹⁸。中間まとめの概要は以下の通りである。まず、高校教育を再編成することである。1年生では必修科目を中心とし、基礎的・基本的な内容を共通で学ぶ。その上で2年生以降では、多様な選択科目を履修できるようにする。また、小学校1年生から高校1年生までの10年間を国民が共通で履修する期間と捉え、一貫性を図る。さらに、教育内容の精選と事業時数の削減が行われることに決められた。中間まとめの発表後は、①初等教育(小学校)、②中学校、③高校の三分科会¹⁹と、十の教科等別委員会の新設が決定した²⁰。新たに教育専門家を主体とする委員20人と、臨時委員5人が加えられている²¹。各分科会は改善内容の審議に先立って各校長会、都道府県教育委員会等指導事務主管部課長会からの意見聴取を行った²²。一方、「中間まと

め」に対しては日教組から批判的見解が発表されている²³。日教組の榎枝委員長の談話では、「中間まとめ」は今日の教育の状況を鑑み、国民からの批判を反映し、改善に向けての取り組みが見られているものの、教育課程の編成の主体が学校であることに触れていない点や、民主教育の理念が意図的に削除されている点等が問題点として挙げられている²⁴。

同年11月末から12月初旬にかけて、教課審委員の代表が手分けをして青森、栃木、岡山、鹿児島等全国の小中高の訪問を行い、現職教員から意見聴取を行った²⁵。また、「教育課程の改善に関する意見を聞く会」を1976年7月21日に開催し、学者、教育委員会、校長会等関係団体からの意見聴取を行った²⁶。意見聴取されたのは、梅根悟（日本教育学会会長）、太田善麿（日本教育大学協会会長）、外川正勝（全国連合小学校長協会会長）、谷合良治（全日本中学校長協会会長）、森武夫（全国高校長協会会長）、伴義夫（全国工業高校長会理事）、渡辺幹雄（都道府県教育庁協議会第一部会主査）、杉原猪佐雄（都道府県教委等指導事務主管部課長）の8人である²⁷。梅根氏は、国の学習指導要領は大綱的基準を示すのにとどめ、細部は都道府県や現場に任せるべきだと主張し、太田氏は教員養成の体系が十分でないことを指摘した²⁸。教委、校長会は改訂の方針に対して具体的な提案を行った²⁹。特に、森氏は「ほぼ十年の一貫国民教育」という構想は義務教育が一年延長されるという誤解を与えかねないので削除するよう、また、総合的科目の新設は理科と社会で反対があるため避けるよう要請した³⁰。

同年10月6日に教課審は「審議のまとめ—教育課程の基準の改善について—」を公表した³¹。改訂のねらいは①人間性豊かな児童生徒の育成、②ゆとりあるしかも充実した学校生活、③国民として必要な基礎的・基本的内容の重視と、個性や能力に応じた教育の3点だと示され、初の授業時数削減が実現した³²。また、改訂の目玉は高校であると言われ、低学年で基本的内容を必修で学び、高学年で多様な選択履修を行う構想がたてられていたものの、低学年の総合科目の構想は「中間まとめ」から大きく後退し、「十年間の国民教育」という文言も削除された³³。小学校低学年の社会、理科の統合も見送られている³⁴。

同年11月8日に「教育課程の改善に関する意見を

聞く会」を開催し、「審議のまとめ」に対する意見聴取を行った³⁵。出席者は7月に開催された「教育課程の改善に関する意見を聞く会」と同様、学者、校長会、教育行政担当者の8人であり、梅根悟（日本教育学会会長）、太田善麿（日本教育大学協会会長、東京学芸大学長）、外川正勝（全国連合小学校長協会会長）、谷合良治（全日本中学校長協会会長）、森武夫（全国高等学校長協会会長）、直井繁（全国商業高等学校長協会理事長）、渡辺幹雄（都道府県教育庁協議会第一部会主査）、杉原猪佐雄（都道府県教育委員会等指導事務主管部課長協会会長）である³⁶。「審議のまとめ」に対しては、「家庭科の男女共修をすすめる会」の市川房枝氏らが、高校家庭科が現行通り女子のみ必修になったことについて、文部省に対し強く抗議を行った³⁷。同年12月18日には教課審によって、「小学校、中学校及び高等学校の教育課程の基準の改善について」が答申された³⁸。

1977年6月8日には文部省が小学校、中学校の学習指導要領案を発表し³⁹、発表案に対し都道府県教委から意見を求めたり、ブロック別に開催中の教育課程伝達講習会での反応を見たりした上で⁴⁰、1977年7月23日に新学習指導要領案を部分修正し、告示した⁴¹。また、小学校、中学校から約1年遅れで高等学校の学習指導要領案が発表され⁴²、1978年8月30日に、高等学校学習指導要領が告示された（水原2010：581）。

以上の経過から現職教員の意見聴取の機会を整理すると以下ようになる。まず1973年11月に諮問が行われてから、「中間まとめ」を発表する前のタイミングで、「教育課程改善ブロック別懇談会」を開催し、全国の現職教員と委員が実際に対話する場を設けている。「中間まとめ」公表後も、教課審委員が全国の小・中・高校の訪問を行ったり、「教育課程の改善に関する意見を聞く会」を開催して校長会の代表等から現場目線の意見を聴取したりしている。1976年10月の「審議のまとめ」公表後にも再び「教育課程の改善に関する意見を聞く会」を開催している。1976年12月に答申がなされ、1977年6月に学習指導要領案が発表された後も、都道府県教委に対して意見を求める等積極的に意見聴取を行っている。以上の流れを図示すると、以下の図1ようになる。

1977年学習指導要領改訂における「小学校低学年の理科と社会の合科非決定」の審議過程での現職教員への意見聴取

他の改訂と比べ、現職教員からの意見聴取の機会が多く、タイミングも本格的な審議に入る前から実施されている点や、東京や首都圏に限らず全国の現職教員との対話の場を持つようとしている点が特徴的である。

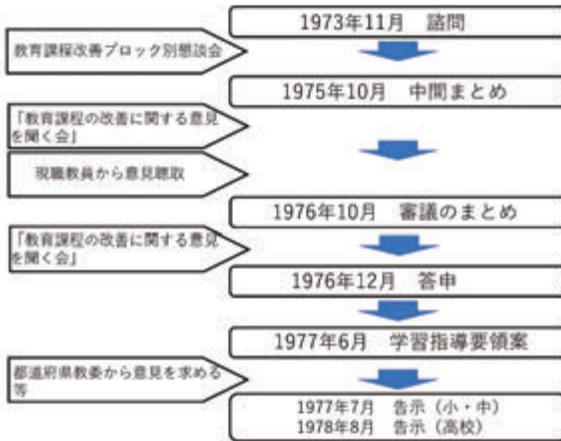


図1 1977、78年改訂のプロセスと意見聴取のタイミング（筆者作成）

3. 小学校低学年合科に関する議論の審議過程

3-1. 四六答申

1977、78年改訂で小学校低学年の理科と社会の合科という案が出された直接的な背景として、「四六答申」と呼ばれる1971年の中教審答申の存在が挙げられる。

1967年7月3日に、剣木文相は、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」を諮問した。この諮問は、戦後20年以上が経ったことから教育制度や内容の改善を図ることを目的としたものであった。約4年後となる1971年6月11日に、中央教育審議会が答申を発表した。この答申は通称「四六答申」と呼ばれる。答申内容は、中教審会長であった森戸辰男が「第三の教育改革」と宣言するように、積極的な改革を促す構想となっている。その中で、教育課程についても改革案が出されている。特に、小学校段階での基礎力の徹底を図るため、教育内容の精選や履修教科の再検討を行うことが示されている。そのため、従来の教科の区分にとらわれず、児童の発達状況に即した教育課程の在り方を検

討することが求められている⁴³。この提案に関して、「教科の区分にとらわれない」という記述以上に教育方法の在り方を規定する文章は答申には記載されていないが、合科科目の設置や、今日の生活科を設置することを提案していると推測されている（水原1992：522）。

3-2. 諮問から中間まとめ

本節では、審議の過程で小学校低学年の理科と社会の合科についてどのような意見が出されたのか、確認する。1977年改訂の審議は、1973年11月21日に奥野文相より教課審に諮問がされてから、1976年12月18日の答申発表まで行われた。

まず、奥野文相から諮問が行われた段階では、小学校低学年の社会科と理科を合科とするような具体的な指示はない。児童・生徒の学習負担の適正化や、基本的事項の指導の徹底などや、教科・科目等の構成について検討するよう要請されている⁴⁴ものの、合科的な指導を行う方向性は明示されていない。

諮問以降、教課審総会にて審議が行われることになる。論文の末尾に掲載した表は、1977年改訂に向けた教課審総会の審議経過である。審議は次のような流れで進行した。まず、第1回総会では諮問と文部大臣からの挨拶が行われ、全般的問題に関する自由討議が行われた。第2回総会では、初等中等局長からの挨拶が行われ、再び全般的問題に関する自由討議が行われた。第3回総会では中教審答申（「四六答申」）、社会教育審議会答申、同審議会青少年教育分科会の中間まとめの概要の説明、第4回総会では、諸外国の教育課程の動向や、高校教育・職業教育・定時制・通信教育の説明、第5回総会では学習指導要領と教科書の関係や教科書検定についての説明、第6回総会では授業日数や時数、小・中・高等学校の教育課程の一貫性についての説明というように、学習指導要領を検討する上で重要な事項の説明が行われてから質疑応答と討議という流れで審議された。第7回から第14回総会にかけては高等学校に特化して、第15回から第20回総会では小学校と中学校も含めた教育内容について討議が行われた。第21回総会では、各教科別の小委員会に分かれて検討を行い、結果は第22回、第23回総会で報告され、改善案が検討さ

れた。第24回総会では教科書の在り方を教科ごとに検討し、第25回では授業時数に関連して検討が行われた。第26回総会では、教育学者からの意見聴取と、「教育課程ブロック別懇談会」の結果報告等が行われた。第27回では小・中・高等学校の校長会等から意見聴取が行われた。第28回から第30回総会では小・中・高等学校の教育課程について再び討議され、第31回総会では3つの課題別委員会が設置されることが決まった。第32回総会では、職業教育に関する委員会、高等学校定時制通信制教育改善研究調査協力者会議、課題別委員会から報告がなされた。そして第33回、第34回総会では「中間まとめ」の案について話し合われた。

教課審総会で最初に小学校低学年の教科構成について意見が出されたのは、第6回総会である。具体的には、委員から「小学校低学年では、理科、社会科等は必ずしも独立教科とする必要はなく、他の教科と統合して教えてもよいと考えられるので、小学校低学年の教科構成については、十分再検討してみる必要がある。教科構成は子供の発達段階を十分考え教科に子供を当てはめるのではなく、子供の発達に対応して教科を考えるということではなければならない⁴⁵。」という発言がなされている。これに対し、小学校低学年でも国語や算数で論理性などを指導するだけでは十分でなく、社会や理科といった経験的な学習が必要だという意見が出された。また、教科の統廃合問題についてはメリットとデメリットを十分に比較検討すべきであり、現行の教育課程で教科の統廃合が行われなかったのは、統廃合による混乱等の不利益が大きいからだ、教科の統合には懸念を示す委員の発言も見られた。

第16回総会では、小学校低学年の新教科として初めて「生活科」という名称の教科の構想が語られた。しかし、これは小学校低学年での社会科と理科の合科という文脈ではなく、道徳教育の充実という文脈から出たものであり、道徳・社会科・家庭科等の内容を抽出して構成する「生活科」が提案されている⁴⁶。

第17回総会では、読解力、表現力の乏しい中高生の存在や、基本的な計算能力が身につけていない生徒の存在を指摘し、小学校では理科や社会よりも国

語や算数を重視すべきだという意見が出された。しかし、それに対し、国語と算数のみでは不十分であり、発達段階に応じて自然などについて学ぶことも必要であるから、理科と社会は独立の教科のまま残すべきだという発言も行われている⁴⁷。

第20回総会では、各教科の問題点についての議論が行われた。理科の議論において、小学校低学年の理科を合科で行うことへの懸念が述べられている。合科教育の例として挙げられている「観察」であれば、単に見るだけでは不十分で、それについて調べたりすることではじめて理科の学習のようになると指摘している。

第21回総会では、各教科別の小委員会に分かれ、分担委員を中心に検討が行われた。社会科小委員会では、小学校低学年の教科編成に対して具体的な議論がなされている⁴⁸。ある委員から、「小学校低学年の社会科は知的な学習になりすぎているところに問題があり、もう少しゆとりのある楽しい学習ができるようにすべきである。合科として社会科を位置づけることは現在の教師の指導力からみて混乱を生じ、次期尚早であると思う。」と述べられ、現在の小学校低学年の社会科には問題があることを指摘しながらも、今後の改訂で合科とすることには反対している。この意見に対し、文部省側からは、社会科と理科の合科として新教科「観察」設置構想があることが明らかにされた。しかし、これに対し委員からは、社会科は社会現象、理科は自然事象を対象とするという別々のねらいがあるため、教科としても分けた方が良いのではないかと反論された。このような小委員会での検討の結果は第22回総会で報告され、質疑応答も行われた。そこでは、小学校低学年では社会科を廃止すべきではないという意見が出されている一方で、理科は無くても良いのではないかと意見が出された。しかし、やはり理科不要論には反論もあり、「理科」という名称にこだわる必要はないが、理科学的な視点を養うことは必要だという主張も見られる。しかし、総合的な教科としてしまうと、教員の力量が相当高くないと扱いきれないのではないかと合科に反対する意見が出ている。

第23回総会ではさらに踏み込んだ教育活動改善についての討議が行われている。しかし、小学校低学年

1977年学習指導要領改訂における「小学校低学年の理科と社会の合科非決定」の審議過程での現職教員への意見聴取

の合科については社会科と理科などを合わせることは想定されているものの、そのメリット・デメリットを十分に検討する必要があるという指摘にとどまっている⁴⁹。

1975年2月に全国を5ブロックに分割して教課審委員と現職教員が話し合いを行う「教育課程改善ブロック別懇談会」が行われた。関東甲信静地区で小学校の社会に対し「小学校段階は各学年とも指導内容をしぼれ」という意見が茨城県の教員から出された。また、理科に対して「精選を行い、児童自身による実験・観察等を主とした学習ができるようにせよ」、「低学年の合科統合は各学校で考えること」という意見がやはり茨城県から出された⁵⁰。

また、第26回総会では教育学者からの意見聴取も行った。出席者は、梅根悟（和光大学長）、重松鷹泰（東京都立教育研究所長）、細谷俊夫（立大教授）、上田薫（立大教授）である。4人のうち、小学校低学年の教科編成に触れたのは細谷氏である。細谷氏は、「小学校低学年では、国語、算数、図画工作、音楽などを重視するが、社会、理科は再編成が必要で、特に1～3年はやめてもいい。」と発言している⁵¹。

第27回総会では小・中・高等学校長からの意見聴取を行った。全国連合小学校長会は低学年の理科と社会科の教育内容の改善を要請した⁵²。

第30回総会では未だに解決していない問題を特に審議する課題別委員会を設置することになった⁵³。その課題別委員会では、第一委員会として理科と社会を中心とした小学校低学年の教科構成が検討されることになる。委員会での審議結果は第32回総会で発表され、質疑応答が行われた⁵⁴。議事概要に報告内容は掲載されていないが、質疑応答で「小学校の第1学年について統合教科を設けようとする趣旨はどこにあるのか。」という質問が出ていることや、それに対して、「第一委員会で審議された考え方としては、社会や理科という教科を単に合わせただけのものを考えようというのではなく、社会科及び理科の内容を中心として子供の身近かな環境について学んだことが上級学年の教科につながるような教科を考えてみてはどうかということである。」という応答があったことから、第一委員会としては小学校1年生で新たに現行の社会科と理科を合わせた教科の設置を提案

していたようだ。しかし、これは教科構成の本質にも関わる難しい問題であるため、十分な研究が必要であるとまとめられている。

以上のような審議を経て、1975年10月18日に「中間まとめ」が発表された。「中間まとめ」では、小学校の教科・科目の構成に関し、以下のように記述している⁵⁵。

小学校低学年については、児童の具体的な活動を通して知識・技術の習得や態度・習慣の育成を図ることを重視する観点から、第一学年及び第二学年の各教科等のうち、特に現行の社会科及び理科の内容について、なお、これらの学年における内容の在り方や学習の実態等からみた問題点を検討する。これと併せて、第一学年においては、この学年段階における社会及び自然に関する観察力や思考力を育てるためには、より広い見地に立って効果的な指導ができるよう、社会科及び理科の内容を中心として、例えば、児童が自分たちをとりまわっている社会的及び自然的な環境について学習することを共通のねらいとするような目標と内容をもった新しい教科を設けることについても研究してみる必要がある。（下線筆者）

つまり、小学校低学年で社会科と理科の合科に相当する新教科の設置の構想と、今後研究を行う旨が発表されているのである。

3-3. 中間まとめから審議のまとめ

1976年7月27日には「教育課程改善に関する意見を聞く会」が開催された。そこでは杉原猪佐雄（都道府県教委等指導部課長会長）、外川正勝（全国連合小学校長会長）から、小学校低学年の教科再編に関する意見が出された⁵⁶。

杉原氏は、幼稚園から来たばかりの生徒が突然分科された教科の学習を行うのは不自然ではあると認めつつ、教科の「総合」は現場の実情に合わないのではやめるよう主張した。しかし、現在の教育課程でも「合科」は可能であるのだから、これを積極化し、行政も援助するべきだと述べている。

外川氏は、小学校低学年の社会、理科を中心とする新教科については、実践研究や施設が不十分であることから、基本的には現行の教科編成のままとして、合科的指導法などで効果を高めていくのが妥当だろうと述べている。

両者に共通しているのは、今回の改訂で社会科と理科を統合した新教科を設置するのは現場の実情や実践の蓄積の不十分さから見ても時期尚早であり、当面は現行のままの教科構成にし、その中で合科的な指導の実践を積み重ねていくべきだという見解である。

1976年10月6日に、教課審は「審議のまとめ」を公表した。「審議のまとめ」では、「中間まとめ」発表後の審議の経過について以下のように説明している。

小学校低学年の教科編成については、教育界の中から教科の改廃を含む提案や教科編成は現行どおりとして学校における合科的な指導の充実を図るべきであるという提案などがなされている。本審議会は、このような提案をふまえながら、小学校低学年の教科編成等に関する小委員会を設け、また、小学校第一学年の新教科の研究を専門家に委嘱し、その研究結果などを基に検討した結果、国の基準として当面は各教科等の目標と内容を明らかにしつつ、学校の創意工夫による合科的な指導をさらに推進する方途を講ずることが現実的であるという結論に達しているが、なお、今後低学年の教科編成の在り方について研究と試行を重ねていく必要があると考えられる。

(下線筆者)

上記のように、小学校低学年の教科編成を改善し、合科的な指導を行うべきという問題意識は保ちながらも、今次の改訂では教科編成を変更することはせず、各学校の工夫に任せるという結論を出している。また、社会科の小学校における改善事項として、

内容の構成に当たっては、単に従来のように知識を中心とした学習に偏らないように配慮し、身近な事や環境を具体的に観察し、

実現する学習活動が十分行われるようにし、また、実際の指導において他の教科との合科的な指導が従来以上に行われやすいように配慮する。(下線筆者)

と記されており、合科的な指導を推奨しているものの、強制はしない姿勢が示されている。合科的な指導を推奨する記述は、小学校低学年の理科でも同様に存在する⁵⁷。

そして、答申や、最終的な学習指導要領にも「審議のまとめ」で示された合科的な指導を行うという方針が受け継がれていく。

4. 課題と考察

まず、「四六答申」では小学校の教科編成について再検討するような要請から理科と社会の合科が暗に示唆されていたと指摘されているものの、理科と社会を合科するという方向性は明文化されていなかった。次に、審議経過を見てみると、総会の序盤から小学校の理科と社会の合科が提案されてはいたものの、現場の実情等に配慮し、時期尚早ではないかと懸念する声が挙げられていた。そして、小学校の教科構成を特に審議する第一委員会が設置された。第一委員会では理科と社会科を合わせた新教科の設置を構想していたことから、「中間まとめ」では社会的及び自然的な環境について学ぶ新教科の設置の検討が公表された。しかし、その後行われた「教育課程改善に関する意見を聞く会」では都道府県教委と校長会の代表者から、教科の構成は現行のままとして、合科的な指導を促進するような措置にとどめるよう要請されている。そして、「審議のまとめ」では教科構成は現行通りとしながらも合科的な指導を推奨する内容となった。そして、この方針が最終的に新学習指導要領に受け継がれた。

以上の調査結果から、1977年改訂のための小学校低学年の理科と社会の合科に関する議論は、理科と社会の教育内容を改善しなければならないという問題意識を抱えながらも、大幅な教科編成の変更は現場に混乱を与えかねないことを考慮しつつ審議を行い、最終的には現職教員等からの意見聴取を行った

上で現行の教科編成と決定したことが明らかになった。

この結論より、1977年改訂で小学校低学年の理科と社会の合科の非決定の要因として、現場への配慮や現職教員からの意見聴取の存在の可能性を示すことができる。教育行政は学校現場の声が反映されていない(堀内1989:189)と考えられがちではあったが、必ずしもそうとは言いきれない事例があることが本研究では証明できた。これは、公共政策学の考え方である、知識活用という視点の研究にもつながる。つまり、1977年改訂では現場への配慮を行ったり、現職教員からの意見聴取をしたりしたということから、現場での知見を活用した可能性があると考えられる。また、行政学での審議会研究では、審議会とは官僚にとって都合の良い結論を導き出すための機関であるとみなされ「行政の隠れ蓑」であると指摘されることが多い(秋吉2017:102)。しかし、1977年改訂での理科と社会の合科の非決定の事例のように、教科編成の変更が「四六答申」で企図されているながらも、教育現場での実情や変更後の混乱を懸念して改革が実行に移されないケースが明らかになった。そのため、審議会も決められた結論に向かって議論するだけでなく、審議の中で方針が変更される場合もあるのだと言える。

これまで、学習指導要領の政策過程に関する研究は、学習指導要領改訂と社会的背景、特に政治的背景との関連を示すものが中心であった。これらの先行研究が注目している学習指導要領改訂に関するアクターは文部省、政権与党が主であった。しかし、学習指導要領改訂に関わるアクターは、これにとどまらない。また、学習指導要領に関わらず、教育政策の形成に関わるアクターは、与党・文部省(文部科学省)・各種の審議会・関係省庁といった直接政策形成に関与する立場の者だけではなく、教職員団体やPTA等の保護者の組織など政策に間接的に影響を及ぼす立場の者も含まれる(市川1994)。しかし、後者に焦点を当てた研究は先行研究ではあまり見られないが、研究を行う価値は高いと考えられる。教育政策形成過程における意思決定の仕方や現職教員との合意形成の在り方に関する有益な知見を得ることができれば、今後は政策形成段階で行政と現職教員の合意に

達する在り方を示唆できるという社会的意義も持つ。現職教員は国の教育政策である学習指導要領に基づき授業や教育活動を学校で実施するという役割を担っている。このように、最前線の現場で職務を遂行する公務員は、リプスキーによれば「ストリートレベルの官僚」とみなされ、大きな裁量を持っている(藤原2012:182-183)。つまり、現職教員は政策に合意していない場合、自身の持つ裁量により、実施段階で本来の趣旨を骨抜きにするような行動をとることが可能である。そのため、政策を形成から実施にかけて円滑に遂行するためには、行政とストリートレベルの官僚が政策形成段階で合意に達する在り方を検討することが必要だろう。また、現職教員が審議過程でどのような役割を持っているかという知見を示すことができれば、「ストリートレベルの官僚」がどのように政策形成に関与したかを示すことにもなり、「ストリートレベルの官僚」論といった行政学の分野にも学問的貢献をし得る。

本研究での課題として史料的制約がある。議事録をはじめとした行政資料は多くが非公開となっていた上に、公開・発見されている議事録は、発言内容は記されていても発言者は不明であるものがほとんどである。本研究で情報開示制度を用いて入手した1977、78年改訂のための議事概要も、発言者の記載はなかった。そのため、審議経過を内容から窺い知ることは可能であるが、現職教員である委員がどのような発言をできたのか、といった検討を行うことはできなかった。この限界を乗り越えるためには、審議会に出席していた委員が所有している議事録に発言者の情報等メモが記されていないか、そしてそのような史料を所有している委員が存在しているかどうかを調査する必要がある。また、審議会の委員や当時の教育行政関係者にインタビューをするのも有効な手段だろう。

註

¹ 内外教育「九・三年教育から十二年教育へ—高校教育が改定の基点— ●文相諮問・教育課程審議会スタート」1973年11月27日、pp.2-5

² 同上

- 3 同上
- 4 同上
- 5 同上
- 6 内外教育「小→中→高へと教育内容を移す方向—4月ごろには「改定の基本方向」決定— ●教育課程審議会の審議経過と今後の課題」1975年1月7日、p.11
- 7 同上
- 8 同上
- 9 内外教育「強く押し出された教育内容の精選—教課審委員と教育現場の対話— ●初の教育課程改善ブロック別懇談会開く」1975年2月28日、pp.2-8
- 10 同上
- 11 同上
- 12 同上
- 13 同上
- 14 内外教育「レベルダウンと量の縮小で共通 ●総会でブロック懇のまとめ」1975年3月18日、p.9
- 15 内外教育「教師の自主性を尊重せよ—強調された戦後教育の原点— ●教課審、四教育学者から意見聴取」1975年3月18日、p.2
- 16 内外教育「三つの課題別委と総合調整委が発足—小低学年・一貫性・中高接続・時数を検討— ●前半のヤマ場にさしかかった教育課程審議会」1975年6月17日、p.2
- 17 文部時報「文部省の窓 教育課程の基準の改善に関する基本方向について 初等中等教育局小学校教育課」1975年12月、p.71
- 18 内外教育「高一まで十年間一貫の“国民教育”—高二から多様な選択履修— ●教課審の中間まとめ『教育課程改定の基本方向』」1975年10月21日、p.2
- 19 内外教育「一貫性を図りつつ個別に審議 ●教課審の三分科会と教科等別委員会」1975年10月24日、p.2
- 20 内外教育「二十五人を増員、計六十五人に ●教育課程審議会の新しい陣容」1975年10月21日、p.9
- 21 内外教育「現場側の改定意見を吸収 ●教育課程審議会の意見聴取から」1975年12月19日、p.8
- 22 内外教育「一貫性を図りつつ個別に審議 ●教課審の三分科会と教科等別委員会」1975年10月24日、p.3
- 23 同上
- 24 内外教育「現場側の改定意見を吸収 ●教育課程審議会の意見聴取から」1975年12月19日、p.8
- 25 内外教育「学者、教委、校長会から意見を聴取 ●教課審の「教育課程改善に関する意見を聞く会」1976年7月27日、pp.2-8
- 26 同上
- 27 同上
- 28 同上
- 29 同上
- 30 内外教育「教育界重要日誌—1976年10月1日～10月31日—」1976年11月12日、p.22
- 31 同上
- 32 同上
- 33 同上
- 34 内外教育「学校裁量の時間が依然、問題となる教育課程改定の構図⑥—各団体の反応」1976年11月16日、pp.10-15
- 35 同上
- 36 内外教育「教育界重要日誌—1976年10月1日～10月31日—」1976年11月12日、p.22
- 37 内外教育「学習の質的改善をみざす ●教課審の答申①—概要」1976年12月21日、p.2
- 38 内外教育「基礎・基本に徹する学習に—教育内容を大幅に削減— 新版・学習指導要領①—概要」1977年6月10日、p.2
- 39 内外教育「合科、漢字字体などで微調整●新学習指導要領案の手直し」1977年6月24日、p.3
- 40 内外教育「中間案を部分修正して告示 ●小、中学校の新学習指導要領」1977年7月26日、p.2
- 41 文部時報「新高等学校学習指導要領案を公表 初等中等教育局高等学校教育課」1978年7月、p.70
- 42 文部科学省「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）（第22回答申（昭和46年6月11日））」
[https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm]（最終閲覧：2019年12月23日）
- 43 文部時報「新教育課程審議会の発足について 初等中等教育局小学校教育課」1974年1月、pp.64-65
- 44 教育課程審議会 第6回総会 議事概要（案）（1974年4月2日）
- 45 教育課程審議会 第16回総会 議事概要（案）（1974年9月20日）
- 46 教育課程審議会 第17回総会 議事概要（1974年10月1日）
- 47 教育課程審議会 第21回総会 議事概要（1974年11月12日）
- 48 教育課程審議会 第23回 総会議事概要（案）（1974年12月3～5日）
- 49 内外教育「強く押し出された教育内容の精選—教課審委員と教育現場の対話— ●初の教育課程改善ブロック別懇談会開く」1975年2月28日、p.6
- 50 内外教育「教師の自主性を尊重せよ—強調さ

1977年学習指導要領改訂における「小学校低学年の理科と社会の合科非決定」の審議過程での現職教員への意見聴取

れた戦後教育の原点— ●教課審、四教育学者から意見聴取」1975年3月18日、pp.2-6

⁵¹ 教育課程審議会 第27回総会 議事概要(案)(1975年3月28日)

⁵² 教育課程審議会 第30回総会 議事概要(案)(1975年5月16日)

⁵³ 教育課程審議会 第32回総会 議事概要(1975年9月8日)

⁵⁴ 内外教育「教育課程の基準の改善に関する基本方向」 ●教育課程審議会の中間まとめ」1975年10月21日、pp.10-19

⁵⁵ 内外教育「学者、教委、校長会から意見を聴取 ●教課審の「教育課程改善に関する意見を聞く会」」1976年7月27日、pp.2-8

⁵⁶ 内外教育「教育課程の基準の改善について」 ●教育課程審議会の『審議のまとめ』(全文)」1976年10月8日、pp.4-24

参考文献

秋吉貴雄(2017)『入門 公共政策学 社会問題を解決する「新しい知」』中公新書

市川昭午(1994)「教育政策研究の課題(I 課題論文 I 「教育政策研究の課題」)」『日本教育政策学会年報』1、8-22

釜田史・丸山剛史・山本朗登・坂田桂一(2012)「教育課程審議会史に関する基礎的研究(1): 教育課程審議会議事録・関係資料目録(稿)(その2)」『研究論叢』19、25-31

佟占新(2016)「「道徳」の特設経緯: 1957年度の教育課程審議会の議事録を中心に」『人間・環境学』

25、15-29

澤田俊也(2015)「名称「道徳」の成立過程: 1957年度教育課程審議会における議論に着目して」『東京大学大学院教育学研究科紀要』55、455-462

広田照幸(2014)「教育課程行政をめぐるポリティクス: 第二次安倍政権下の教育改革をどうみるか」『教育學雑誌』50、pp.1-15

藤原真史(2012)「リブスキの第一線公務員論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』181-193、三和書籍

堀内孜(1989)「一般行政に対する教育審議会の独自性・特殊性」清水俊彦編著『教育審議会の総合的研究』多賀出版、pp.185-198

丸山剛史・釜田史・山本朗登・坂田桂一(2012)「教育課程審議会史に関する基礎的研究(1): 教育課程審議会議事録・関係資料目録(稿)(その1)」『研究論叢』19、17-23

水原克敏(1992)『現代日本の教育課程改革—学習指導要領と国民の資質形成—』風間書房

水原克敏(2010)『学習指導要領改訂は国民形成の設計書 その能力観と人間像の歴史的変遷』東北大学出版会

吉富芳正・田村学(2014)『新教科誕生の軌跡 生活科の形成過程に関する研究』東洋館出版社