

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

—「特例」にみる現行教育課程制度をめぐる問題提起—

大島隆太郎

A Study of the Transitional Measure Involved by Revising the Course of Study in Japan

Ryutaro OHSHIMA

In this paper, by investigating the transitional measure involved to enforce the revised edition of the Course of Study in Japan, this study reveals what students are taught under the standard of Japan in a specific school year. This research shows that at least in past 30 years (1984-2013) no student studied from 1st grade to 12th grade under a series of the standards which were revised at the same time, and that all students experienced the transitional periods. Then, two issues are derived from this research. One is an academic problem that the transitional measures and periods have not adequately been taken into consideration in studies in Japan so far. As a result, with an omitted variable bias, they have various difficulties in analyzing or reasoning. The other issue is a practical one in that, because, in the periods, the standard changes slightly according to each school year and each grade, the present curriculum system does not always guarantee that students remain in the same grade. These problems cannot be overlooked when we consider today's educational policies of Japan.

目次

はじめに

はじめに

- I. 課題設定と本稿の意義
 - A. 問題意識と課題設定
 - B. 先行研究の検討
 - C. 本稿の意義と視点
- II. 移行措置とは何か
 - A. 移行措置とは何か
 - (1) 移行措置特例の位置づけと特例期間
 - (2) 移行措置の定義
 - (3) 移行措置が行われる要因
 - (4) 特例の構造と移行措置の内容
 - ①小・中学校の場合
 - ②高校の場合
 - B. 教育課程の基準と指導要領の対応
- III. 示唆と考察
 - A. 研究上の問題：変数無視のバイアス
 - B. 教育上の問題：修了認定と原級留置
- IV. 今後の課題

本稿¹⁾では、「評価」実施の前提として、ある児童・生徒が任意の学年に在籍している時点における教育課程の基準として、学習指導要領（以下、単に指導要領とする。）はどのように対応しているかを示すため、指導要領の改訂に伴う新指導要領への移行措置がどのような制度的特徴を有するかを明らかにする。これにより、少なくとも過去30年間においては、同時期に改訂された一連の指導要領に従って12年間の初等中等教育を受けた者は存在せず、必ず移行措置の影響を受けていることが示される。これを踏まえ、従来の研究は移行措置を含めないことによる変数無視のバイアスを生じている点、また、現行の教育課程制度は教育内容面にて同一学年同一基準を必ずしも保障せず、結果的に原級留置を制度的に担保していない点が示唆される。以上は、「評価」に重点を置いた政策過程が採られる今日の学力重視の教育政策において、看過できない点であると問題提起するこ

とが本稿の目的である。

本稿は次の通り構成される。Ⅰで、問題意識に基づいて課題設定を行い、先行研究を検討する。ここでは、移行措置研究の不在を明らかにするとともに、本稿の意義についても述べる。Ⅱでは、移行措置そのものの検討(A)とそれに基づいて児童・生徒の教育課程の基準が指導要領とどのように対応していたかを明らかにする(B)。Ⅲでは、Ⅱでの議論を踏まえ、そこから示唆を得て、考察を行う。Ⅳにて、今後の課題を述べ、本稿を結ぶ。

なお、本稿では、現行指導要領/改訂指導要領を次の意味で用いる。まず、現行指導要領とは、ある時点で現に学校で使用されている検定教科書の編集基準となっている指導要領の一般的な名称である。対して、改訂指導要領とは、ある時点での現行指導要領に対する改訂として告示され、移行措置を経て完全実施²⁾されるものを指す。これは、新指導要領の表記も用いる。一方、特定の具体的な時点で基準として効力を有しているものを指す場合には、原則として改訂次または小学校指導要領の改訂告示年を付して表現する。従って、2014年度現在においては、第8次または2008(平成20)年指導要領である。また、本論は、2000年までの旧文部省、それ以降の文部科学省の両方の時期にまたがって議論を行うが、時代の区別なく議論を行う場合、区別が困難な場合には、便宜上、文部[科学]省と表記する。そして、以下、本文中の引用文献における漢数字は引用の際に適宜、算用数字に改めてある。

I. 課題設定と本稿の意義

A. 問題意識と課題設定

今日、「評価」が学力政策上の重要課題の1つとなっている。ここでの「評価」の視点は、大きく2つの類型に区別することができる。それは、(i)政策的関心に基づく視点を持った評価と(ii)教育的関心に基づく視点を持った評価の2つである。このうち(i)は、主に、政策を立案し、実施し、評価・検証し、改善するという一連の政策過程に位置づけられ、政策や事業そのものの妥当性・効率性・有効性などを判断する評価である。このような視点は、国の行政一般に対する政策評価への関心の高まり(三好

2008:5)や第7次指導要領を巡って交わされた学力論争などに背景を求めることができる。そして、学力政策の場合は、児童・生徒の学力達成をもとに、実施された教育政策の当否が議論されることになる。

他方(ii)は、児童・生徒の学習の評価など、教育の営為に伴って求められる評価である。学力政策の文脈では、教育の結果、どれだけの「学力」が身に付けられたかという評価がこれの中心であり、原級留置の問題などが関連してくる。この場合は、学力達成そのものが関心の対象である。

ところで、「評価」を実施するという場合には、事前に想定されていた実施の「基準」を明らかにすることが必要条件である。教育課程・学力保障政策の場合、この基準には教育課程の編成基準が該当するが、全国的な観点では、現行制度上、それは指導要領の検討を行うことに他ならない。そこで、上述の通り「評価」が児童・生徒への学力調査または試験の結果を通して実施されることを考慮すると、より厳正で的確な評価を得るためには、以下を明らかにすることが要請される。それは、調査を受ける特定の集団の児童・生徒が任意の学年に在籍していた時点における教育課程の基準が、指導要領とどのように対応するのか、ということである。

この問いは不自然に感じられるかもしれない。特に、教育課程の基準=指導要領の検討と明言した後で、教育課程の基準と指導要領との対応関係を調査するというのは論理的でない³⁾と批判できるだろう。しかし、「ある児童・生徒がある学年で受けることになる教育課程の基準」と限定した場合には、無条件に特定の指導要領を眺めていけばよいことにはならない。確かに指導要領の各学年の項目を見れば、それに対応する学年の教育課程の基準を確認することができる。ただし、それだけで問題が解決するのは、指導要領が、内容・配列・構成等が不変であるような場合である。実際には、指導要領は慣習的に約10年に1度改訂されてきたという制度的特徴を有する。つまり、問いが意味する明らかにすべき点は、教育課程の基準として存在する各指導要領のうち、ある児童・生徒の学習を規定する基準として機能しているのは、どの年度にはどの改訂次の指導要領のどの部分が対応しているのか、である。

ところが、この対応を明らかにするのは実は単純

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

でない。というのも、指導要領が改訂された場合には、移行措置を経て、新指導要領は完全実施されるという制度上の特徴があるからだ。従って、検討には、現行指導要領と改訂指導要領を接続するための移行措置が含まれる必要があると言える。しかし、指導要領の移行措置および移行期間については、次節で見ると、制度的特徴についてさへ十分な研究がなされてきたとは言いがたい。そこで、先の間を明らかにするために、まず、この移行措置並びに移行期間がどのようなものであるかを問わなければならない。これが、本稿における検討課題である。

B. 先行研究の検討

指導要領に関する研究は各方面から行われてきた。このうち、教育行政学・教育法学の基本的な論点は、教育内容の国家的統制並びに決定権者、指導要領の法的拘束性とその基準性に関するものが中心で、文部省対教師集団という対立図式に基づく議論であった。とりわけ教育権説が中心的な論点であったが、これは、昭和51年のいわゆる旭川学力テスト事件最高裁判決を以て公的には一応の決着を見る^③。この判決以降、教育課程行政論には、変化が見られるようになっていくが、依然としてこの枠組みにおける議論が続いているのが、教育法学に立脚した分野である。特に、法的拘束力の問題については、今日なお明確な決着が図られていないとされる(高津2008)。ただし、このような議論であっても、その過程で明らかにされてきた事実は、現在の視点から過去を確認するためのデータとして利用できる有用なものも多い。(浪本(1991)の各表・改訂の経過など)一方、近年では、国民の教育権説は“自由主義法学に基づくカウンター(反権力)的運動論に拘泥し、「歴史的制限(限界)」をもつことがある”(篠原2004:139)という評価もなされる状況にあり、そのような中で、学習主体である子どもの権利に主眼を置いて、国民の教育権説を批判し、教育内容決定に関する理論を再構築しようとする試みもある(戸波2006)。

一方、教育経営学に分類される領域では、教育課程経営論として、より学校現場における実際の側面を明らかにする研究が行われるようになり、実証的な研究も現れてくる。この中で指導要領と関連性の高い研究は、金子照基らに始まる一連の「定着過

程研究^④」が特に知られている。これら一連の研究は、指導要領改訂によって取り入れられることになった新しい時間枠や考え方^⑤を、どのようにカリキュラムに反映させていったかを問うて、定着過程の分析としている点に特徴がある。そのため、指導要領内で枠組みが大きく変更されることなく、内容に変更があった部分については、たとえ学習指導上重大な影響を与えうるようなことであっても議論されていないことが指摘できる。そのせいか、指導要領改訂に伴って“文部省から全国の各学校までの間に明確に指導行政システム”(金子1995:6)が現れるのを観察しようとしているにもかかわらず、移行措置は取り上げられていない(後述)。こうした研究は、今日ではカリキュラムマネジメント論へと展開しており、もはや指導要領そのものについて議論するようなものではなくなってきている。

また、基準性に関する議論も長らく続いており、奥田(1992)のような、行政側の視点における教育課程関係の語句の説明、指導要領の法的性格として基準性の意味合いを論じているものもある。特に、学力論争に際して、「指導要領の最低基準化」が明確化されたこともあって、最低基準化政策の効果の検証を課題として掲げる論者もいる(加治佐2004)。同時に、この学力論争は、学力政策との関連で教育課程行政を論じるきっかけにもなり、こうした観点で、今日、教育課程行政は語られる状況にある。(耳塚2004;村田2004;小川2012など)

さらに、指導要領の変遷についての研究は数多くされている。代表的な研究に、水原克敏による一連のもの(水原1992;2010など)があり、これらからは、各次の指導要領が制定されるに至る社会的背景及び要請、各次指導要領の構造や特徴、構成上の理念、基礎となる教育方法に関する理論の変遷を窺い知ることができる。このような歴史的変遷の記述は、各領域で行われており、教育課程関連研究の議論の前提として位置づけるものも見られる。(奥田1996;堀2001;小林2007など)

この歴史的変遷の研究と通じるものとして、個別の指導要領の評価が多い。これらの観点は、教育行政学、教育方法学等の各領域のものに従っている。このうち内容について教育行政学上従来問題視されてきたのは、国旗・国歌の指導についてである。近

年は、政治性に着目し、新自由主義政策やグローバル化のもとで進む国家主義的側面を批判するというものがある。(佐藤学 2008 ; 子安 2009 など)

このように、従来、指導要領の法的性格、変遷および個別の評価(事前評価のようなもの)、あるべき指導要領の姿などが研究ないし議論されてきた。しかし、本論が扱おうとする移行措置についてはほとんど注目されてこなかったことが確認される。総括すると、大部分のものは、どのように教育課程の基準を作成すべきか、あるいは、教育課程の基準を設定すべきか、そして基準とはどうあるべきか、という論点で、学習指導要領がどうなっているか、または、どのように作成されたかを扱ってきたといえる。これらが重要であることは否定しない。しかし、どんなに優れた教育課程の基準が出来上がったところで、それが適用され、運用されていく過程への理解がなければ、そこに問題が発生したことによる不具合も全て基準上の不備として検討されることになる。仮に、それが制度の構造上発生した問題だったならば、どんなに基準自体の検討が重ねられても問題は本質的に解決されない。そこで、実施するために何をやっているのかという部分の検討も欠かせない。特に、あまり議論の対象とされてこなかった移行措置に関する部分は検討する必要性が高いだろう。

一方で、移行措置が調査上の変数として利用されている例がある。しかも、どのような文脈でこの研究が行われたかを考慮すると、興味深いことがわかる。その研究とは、荻谷、志水編(2004)『学力の社会学 調査が示す学力の変化と学習の課題』の第1章「教育課程行政と学力低下」(耳塚 2004 : 21-36)という部分である。そもそも荻谷、志水らによるこの研究自体は、第7次指導要領を契機に勃発した学力論争を受けてなされた、ペーパーテストによる学力調査の分析である。背景には、“90年代の教育政策の成果を見極めた上でなければ、実証的なデータもなしに政策決定された98年改訂の指導要領もとの教育改革が、何をもたらすのかを知ることはできない。90年代の教育政策を評価するとともに、そこでの評価をもとに2002年以降の教育改革の問題点を指摘する。そうした政策研究としての意味を、学力調査の設計に込めた”(同 : 8)という考えや“これまでの日本の教育社会学研究において、政策科学

的研究の重要性がたびたび指摘されてきた。[…]実施された政策が、どのような成果をもたらし、いかなる意図せざる副作用を生み出したかという、政策評価に重点を置いた研究である。しかし、これまでこうした政策評価研究が十分に行われてきたとは言えない”(同 : 8)という問題意識がある。そして、当時の批判対象が指導要領であったこともあり、教育課程行政の変化が学力に影響を及ぼしたのかという問を第1章で扱っている。ここでは、2002年2~3月、第7次指導要領完全実施の直前に、関東地方の公立の小学生を対象に行われた学力調査のうちの算数の結果を中心に分析をしている。なお、この調査は1982年に行われた国立教育研究所の調査と比較可能なように設計されている。(同 : 24-25)このように調査の実施時期がまさに移行期間であったということもあり、この研究では、移行措置が学力低下との関連を測定する重要な指標になっている。

分析の結果、まず、総合的に判断して“1982年から2002年の間に、小学校児童の算数の学力が低下した”(同 : 28)ことを確認している。そのうえで、教育内容の取扱いの影響の検討が行われる。取扱いの変化を、“第一に、いわゆる移行措置期間(2000~2002年)における学習内容の減少と、第二に、指導要領自体に記述はあってもその取り扱いに変化(簡素化)がみられたケースに分かれ”(同 : 29)と指摘し、“方法的な制約から、文書化されたレベルでの教育内容の変化に焦点づけて、それに関わる設問の正答率に注目することによって、分析的に教育内容の変動が学力に与えた影響を抽出する”

(同 : p.30)としている。この分析を通して、“学力低下の全体的な大きさに比して、教育内容それ自体の変化に起因すると考えられる部分はそれほど大きなものではない。[…]教育課程行政が学力低下に及ぼした影響が小さいなどと結論付けることは、けっしてできない。とはいえ、全体としての学力低下幅1割に対して2割強が教育内容の変化に起因するという推測値はいかにも小さい。”と述べ、今度は取扱いに変化のあった設問自体の正答率の変化に着目する(同 : 32-33)。ここで取り上げられるのが“移行措置の対象となって取扱いが省略された可能性のある設問”である(同 : 32-33)。ここから“すべての設問で正答率が低下していることがわかる。[…]

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

劇的に低下をみた設問が大半を占めるといってよい。このことの意味しているのは、「学校で教えずに家で習得しない」子どもが増えるということである。”（同：33）と結論を得ている。

このように「学力研究」においては、「政策→子どもの学力」という関係で結ばれる「結果」に関心があるために、その過程で移行措置が変数として立ち現われてきたといえる。教育政策における国の役割を明確化し、その立場を強調する今日の状況にあつては、政策がもたらす子どもへの影響を直接的にとらえることの意義は、良くも悪くも高まっているだろう。こうした理由で、一度は、指導要領の改訂に伴う移行措置について体系的に論じてみる必要があると判断される。

C. 本研究の意義と視点

まず、移行措置を検討する意義を論じる。指導要領が改訂されるという事実を加味した時、児童・生徒の教育経験を規定することになる教育課程の基準は、ある改訂次の指導要領とは一致しない。多くの場合、少なくとも2つの改訂次の指導要領にまたがるのが想定される。さらに、これだけでは不十分で、移行措置の部分を加味する必要があるというのが本稿の趣旨である。ところが、前節で確認したとおり指導要領自体についてはそれなりに研究が蓄積されているものの、移行措置についてはあまり研究がなされておらず、実態すらよく把握されていない。教育課程の基準を把握しておくことは、評価が重視される一連の政策過程の中において、今日ますます重要になっており、このためにはどうしても移行措置の理解が不可欠である。これが移行措置を検討する必要性であり、これにより指導要領が教育現場に対してどのように基準を与えているのかがより正確に明らかになる。

耳塚（2004）がそうであったように、移行措置の検討は、本来、何らかの研究において生じてくる付随的なものである。このようなものをあえて中核に据えて研究する意義は、直接的に何かを明らかにするという点にあるのではなく、これを明らかにすることによって間接的に政策実施上生じる問題点が示されるという点にある。これは、検討を通して結果

的に導かれる問題こそが重要であるという意味でもある。間接的とはいえ、従来研究されていない部分であるため、こうした議論を通じて得られるものは社会的にも学術的にも価値あるはずである。

最後に、次章の分析に先立ち、本論文が立つ視点を整理し、従来の研究との差異を示す。まず、指導要領と教育課程編成の主体である学校および教師との関係ではなく、指導要領とそれに基づいて編成された教育課程の下で教育を受ける児童・生徒との関係に関心がある。本稿は教育課程行政に関する論考であるが、従来の教育課程行政論が展開してきた教育内容に対する権限の帰属、統制を問題にしない。主として今日の（教育）政策的な視点における「評価」を念頭に、教育課程の基準としての指導要領を論じるものである。これは、教育課程政策の結果どのような教育実践がなし得たかを推測し、子どもへの影響を論じるための前提の一つでもある。ゆえに、これは、児童・生徒との関係に関心があると言っても、カリキュラム設計の理念であるいわゆる「子ども中心主義」とは根本的に性質を異にするものである。これが本論の立場であるから、これまで教育課程行政論が論じてきた文部〔科学〕省対教師という枠組みに基づいて議論を行うものではなく、また、そのような議論に連なるものではない。従って、このように視点を異にするため、教育法学的に、今日なお論争が続いている指導要領の法的拘束力の問題については扱わない、扱えない、という立場にあることが導かれる。これは、児童・生徒の方に視点がある以上、指導要領が、児童・生徒にとって全国的な教育の機会均等と最低限の教育水準を保障するための制度的基盤として一定程度機能しているという事実を無視することができないことにもよる。

加えて、本稿では個別の指導要領が、その内容や構成上それ自体としてどうであるかには大きな関心はない。また、特定の時期における教育政策という視点から個別の指導要領を眺めることもしない。分析の結果を踏まえて、望ましい指導要領案の方向性を提示することも目的ではない。そうではなくて、指導要領に基づく現行の教育課程制度の、改訂を特徴の一部とみなした制度的構造を明らかにすることが関心である。すなわち、個別の指導要領それ自体の内容や構成によらず生じうる構造的な問題を論じ

ることが目的である。つまり、この目的において、それは必ずしも指導要領である必要はないとも言えるが、日本における現行の制度では、教育課程の基準は指導要領であるから、これが分析対象となる。さらに、学習指導要領そのものがどのようにして、どう変わったのかということにも関心がない。実施に際して、変化したものにどうやって移行するかが関心である。

II. 移行措置とは何か

本章では、まず、文部〔科学〕省による告示・文書等を用いて、移行措置・移行期間の制度上の特徴を明らかにしていく。ここでは、これまでの改訂に伴って設定されてきた現行指導要領の特例を中心に分析し、この結果から、任意の児童・生徒がある年度に在籍している学年とその時点で教育課程の基準となる指導要領との対応を明らかにする。これより、現行教育課程制度が有する構造的な問題が示される。

A. 移行措置とは何か

(1) 移行措置特例の位置づけと特例期間

現場向けに書かれた資料に、“新指導要領への移行措置とは、現行の学習指導要領の特例を定める告示を行うことである。その特例によって、現行の学習指導要領の規定にかかわらず、新学習指導要領の一部あるいは全部を実施することができるわけである。”(教育情報センター1977:9) などという捨象した説明があるように、移行措置を論じるにあたっては、この「特例」(以下、移行措置特例または単に特例とする)が議論の中心となる。まずは、この法的性質から触れておく。

まず、指導要領の冒頭、本文より前に置かれた制定文に着目したい。例えば、第8次改訂の小学校のもの⁶⁾は、このようになっている。“学校教育法施行規則〔…〕の規定に基づき、小学校学習指導要領(平成10年文部省告示第175号)の全部を次のように改正し、平成23年4月1日から施行する。平成21年4月1日から平成23年3月31日までの間における

小学校学習指導要領の必要な特例については別に定める。”(平20文科告27号)この制定文は、(1)学習指導要領の法的根拠と改正、施行する日付の宣言

(2) 施行までの期間に、必要な特例を別に定めることという構成になっている。この部分で「特例」を定め、適用する期間が規定される。

では、この特例とはいかなるものか。存在感は薄いですが、指導要領の市販本にも掲載されているものには掲載されているので、そのような版が入手できればこれを確認できる。上記改訂に際しての特例の制定文は、“学校教育法施行規則〔…〕の規定に基づき、平成21年4月1日から平成23年3月31日までの間における小学校学習指導要領(平成10年文部省告示第175号)の特例を次のように定め、平成21年4月1日から施行する。”(平20文科告98号)となっている。ここで注目しておくべき点は、指導要領本体と同様、特例も告示形式である点、規定する期間、指導要領について特例を定めるという場合の指導要領とは、改訂される前のもの、すなわち現行指導要領である点の2点である。ここから、特例は現行指導要領に対して施されるもので、告示形式を採用し、この期間、指導要領本体と同様、教育課程の基準として一定の拘束力を有するものと判断できる。

このようにして、指導要領の改訂、実施年度、特例の期間等を明らかにすることができる。それをまとめたものが次の表1⁸⁾である。

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

表1：指導要領の改訂と移行措置特例に関する表（筆者作成）

学習指導要領の改訂					移行措置特例とその有効期間		
次	種	年	月日	完全実施年度	年月日	番号	期間(年度)
3	小	1958	10月1日	1961(S36)	1959年2月6日	通達※1	1959～1960
	中	(昭和33)		1962(S37)	1959年9月3日	通達※2	1960～1961
	高	1960(S35)	10月15日	1963(S38)	(不明)		
4	小	1968(S43)	7月11日	1971(S46)	1968年7月18日	告示273	1969～1970
	中	1969(S44)	4月14日	1972(S47)	1969年5月29日	告示259	1970～1971
	高	1970(S45)	10月15日	1973(S48)	なし		
5	小	1977	7月23日	1980(S55)	1977年10月6日	告示189	1978～1979
	中	(昭和52)		1981(S56)		告示190	1978～1980
	高	1978(S53)	8月30日	1982(S57)	1979年10月1日	告示153	1980～1981
6	幼	1989 (平成元)	3月15日	1990(H2)	なし		
	小			1989年3月27日	告示32	1990～1991	
	中				告示33	1990～1992	
	高			1989年11月30日	告示167	1990～1993	
7	幼	1998 (平成10)	12月14日	2000(H12)	なし		
	小			1999年6月3日	告示128	2000～2001	
	中	告示129					
	高	1999(H11)	3月29日	2003(H15)	告示130	2000～2002	
8	幼	2008 (平成20)	3月28日	2009(H21)	なし		
	小			2008年6月13日	告示98	2009～2010	
	中				告示99	2009～2011	
	高	2009(H21)	3月9日	2013(H25)	2009年3月9日	告示38	2009～2012

※1 事務次官通達 文初初第86号

※2 事務次官通達 文初中第551号

表1は左から、改訂の回数、小・中・高の学校種、改訂指導要領そのものが告示された日付、指導要領の完全実施年度（示された年の4月1日から始まる年度）をそれぞれ表す。破線を挟んで、各指導要領の改訂に伴って設定された「特例」の公表年月日と法令番号、その特例が効力を有した「有効期間」が示されている。（以下では、この期間を「特例期間」と呼ぶ。）ここでの期間も年度単位で示しており、例えば、8次改訂小学校の「2009～2010」とは、2009年4月1日から2011年3月31日までの期間を意味している。なお、6～8次について幼稚園を含めたのは、幼稚園教育要領が同時に改訂されたことを示し、以降の議論に用いるためである。また、先ほど確認したとおり、特例は、「現行学習指導要領に対する特例」であるので、例えば8次改訂の時に定められた「特例」は、本来、「7次指導要領に対する特例」といふべきであるが改訂の時点との関係性からこのよ

うな表記を採っている。そのため「8次改訂に伴って設定された（7次指導要領に対する）特例」という言い方が最も妥当なものになろう。ただし、以下では、これのことを単に「第8次に伴う特例」などとする。ところで、第3次に伴う特例は現行指導要領本体が告示形式でないため、通達の形式をとって名称も移行措置要項となっているが、構成上本質的に同様のものとみなせるので、本論ではこれ以上区別することなく扱う。

表からは、指導要領本体が告示されてからある程度の期間を置いて特例が発表されていることが一般的であると分かる。第6次の場合には、改訂告示のわずか12日後に小中学校の特例が発表されているが、これは改訂に時間を要したからであると考えるのが妥当だろう。特例が効力を有している期間は、小学校の場合は2年間、中学校では2～3年間、高校では2～4年となっていることが確認できる。

(2) 移行措置の定義

続いて「移行措置」「移行期間」という語の定義を行うが、注意点がある。それは過去の事例を検討すると必ずしも「特例の実施」＝「移行措置」、「特例期間」＝「移行期間」ではない点である。

まず、5次改訂時の高校の移行措置は、文部省の見解として次のようなものとして実施するとされた。

“昭和53年8月に公示された新高等学校学習指導要領〔…〕は、昭和57年4月から学年進行で実施されるが、これに伴う移行措置は二段階に分けて行われており、昭和53年12月の事務次官通達〔…〕においては、新高等学校学習指導要領の趣旨を生かして、学習内容の習熟の程度などに応じた指導など現行の高等学校学習指導要領のもとにおいても実施可能なものについては、今後、各学校における教育課程の編成・実施の際に積極的に配慮することが望ましいとする（第1段階の移行措置）とともに、現行の高等学校学習指導要領の特例等を定めて行う新高等学校学習指導要領への移行措置（第2段階の移行措置）については別に定めるとしていた。前記の省令および告示は、この第2段階の移行措置について定めるものであり、昭和55年度から実施するものである。”

（高等学校教育課 1979年12月：46）このように、移行措置には2つの段階があり、現行の枠組みのもとで新指導要領の趣旨を生かす第1段階と特例を伴う第2段階に分かれるとしている。このうち、第2段階の方には、定義中にも移行措置の語が含まれている。『教育委員会月報』を見る限りでは、後にも先にも「第1段階の移行措置」「第2段階の移行措置」などという表現を用いているのは、このときの高校以外ないのだが、同様の例はこの次の改訂時にもみられる。6次改訂時の小・中学校は、特例を設けない平成元年度と特例を伴う平成2年度からの期間から移行期間が構成された。これにより、小学校は3年間、中学校は4年間での移行措置実施となった。（熱海 1989年4月：12）（小学校課 1989年5月：16）一方、高校は、“平成元年度は現行高等学校学習指導要領の特例は設けておらず、現行高等学校学習指導要領の枠内で新高等学校学習指導要領の趣旨を生かすようにしており、平成2年度から、移行措置が実施されることになる。”（小松 1990年1月：52）とされ、平成元年度は移行期間ではない。この違いは、

小・中では第6次改訂指導要領と特例が共に昭和63年度中（平成元年3月）に告示されたのに対し、高校の特例は平成元年11月で平成元年度も半分以上が過ぎた時点であったことによると推察される。つまり、平成元年度が始まる時点で、一定の拘束力を伴う特例が告示され、どのような方針・方法に基づく移行措置を実施するか見通された小・中学校は、当該年度を移行措置に含め、そうでなかった高校は移行措置には含めなかったということになる。

このように、文部〔科学〕省内においてさえ、移行措置が指し示す範囲は厳密には定まっていなかったことが指摘される。ここまでを踏まえると、移行措置・移行期間という語が指し示す範囲は次のように定義できる⁹⁾。

狭義では移行措置とは、新指導要領の円滑な実施・移行を目的として、現行指導要領に対する特例を定め、それに基づいて教育課程の編成を行わせるものであり、その特例が効力を有している期間を移行期間という。これは、名実ともに移行措置体制になっている状態であるといえ、「移行期間」＝「特例期間」ということになる。広義には、新指導要領の円滑な実施・移行を目的として、現行指導要領の中に新指導要領の趣旨や事項を取り入れ、それに対応させるため、現行の教育課程編成を組み替えていく必要から講じられるものであり、その公的に定められた実施期間が移行期間である。後者には特例が伴わない期間も含まれる。先述の「第1段階」、「第2段階」という言葉を使うならば、前者は、「第2段階の移行措置」のみを、後者はその両方を合わせたものである。そして、後者のうち「第2段階の移行措置」の部分を除いた残りの部分が「第1段階の移行措置」ということになる。

以上が、本稿で得た定義ということになるが、結局のところ、移行期間とは、公的には文部〔科学〕省が移行措置を実施すると通達などを以て指示している期間という理解でも差支えないだろう。

さて、この定義に従うと、本稿での分析範囲はおのずと限定される。第1段階の移行措置に関しては各学校、各教育委員会の裁量の問題であるから、制度からはこれ以上分析できない。ここでは、第2段階の特徴が示せるのみである。

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

(3) 移行措置が行われる要因

次に移行措置が生じる要因を考える。これは指導要領そのものの改訂にあるというよりは、これに伴って改訂される教科書の方にあると考えられる。こう考えられる理由は2つある。1つ目は、指導要領の改訂と同時に改訂が行われることもある「幼稚園教育要領」の実施の在り方との比較である。先に示した表1で明らかな通り、教科書のない幼稚園には移行措置がこれまで設けられてこなかったという事実がある。また、同時改訂の幼稚園教育要領の施行期日は、移行措置特例の適用開始期日と同一である。よって、幼稚園教育要領も含めて考えれば、新課程の開始はこのときであると言うこともできる。

2つ目は、3次改訂の頃に行われた文部省の説明の記録である。『教育委員会月報』の1958年9月号には「改訂学習指導要領のねらいと主要点」という記事がある。これは、“昭和33年8月1日お茶の水女子大学において開催された改訂学習指導要領説明会における文部省初等中等教育局長・初等教育課長・中等教育課長の説明要旨と、それに関連する質疑応答の主なもの”を収録したものである。(同:8) この文献の中で最初に「移行措置」の語が出てくるのは局長との質疑応答の箇所、(同:13) 指導要領実施の予算的裏付けを問われ、次のように回答を始めている。

“今度の教育課程の実施につきましては、小学校は昭和36年から完全に実施する考えでございます。これは、10月に公布いたしまして、教科書が出来上がるのが翌年でございますので、34年に検定し、35年に採択し、36年からそれを使用し得るわけでして、中学校は教科書の出版能力の関係から1年ずらして37年からとしたのであります。小学校は来年度から移行措置をとることを考えています。いっぺんに移りますと急激な変化が起こりますので、それをなるべく少ないように、小学校は来年度から中学校はさ来年度から移行措置をしていきたい。この点から教員の再教育をするために、だいたい3年間計画をもって再教育の講習会を実施する考えでございます。”(同:13)

この説明会は、指導要領そのものが告示される前に

行われたので、従って移行措置が通達されるよりも前のことである。(表1参照) 上記よりこの時点ですでに、教科書発行に係る日程が決定されていたとわかる。それを述べた後に、移行措置実施の意向を示していることから判断して、教科書の改訂に伴って移行措置の必要が生じたものと考えられる。また初等教育課長の説明に、“小学校につきましては、[...] 来年の4月から移行措置に移る予定であります。34年度と35年度に若干の手直しをいたしまして36年度から、この学習指導要領にもついで新しい教科書を用いて1年生から6年生まで同時に切り替える。”

(同:17)とあり、これに続いて、今後移行措置の在り方について検討するという趣旨の発言がある。ここから教科書を「同時に切り替える」ことが移行措置につながると分かる。こうして移行措置の実施は、指導要領改訂に伴って教科書も改訂され、完全実施と同時に全面的に教科書を切り替える必要から生じたと考えられる。また別の見方をすれば、移行期間とは新指導要領に基づく教科書を作成する期間であり、新教科書が発行できるまでの暫定的な期間とみることもできる。

(4) 特例の構造と移行措置の内容

ここからは、特例の構造と内容について簡単に検討し、教育課程の基準に影響する部分を取り上げる。

全体の構造は、制定文に続き、総則および各教科等の指示を設ける各領域が列挙され、それぞれに対して必要な措置が規定される形式である。特例は、一般の法令等に見られる読み替え規定の形式を採っている。ゆえに、告示だけでは変更箇所を具体的に知ることはできず、現行と新指導要領の両方を参照して指示内容を確認する必要がある。なお、内容の取扱いについては、義務教育段階と高校では形式的にやや異なるので、別々に扱う。また、紙幅の都合からここでは分析の結果のみを記述する。

①小・中学校の場合

小・中学校においては、全ての領域に対して指示がなされるが、その条文の構成から大きく4つの類型に区別することができる。

第1は、「新学習指導要領の適用」を指示するものである。これは、総則、道徳、特別活動¹⁰および総

合的な学習の時間など、教科書が関わらないような領域が対象となる。この場合には、移行期間開始とともに新指導要領による扱いとなる。第2は、「現行もしくは新指導要領の適用を学校等の判断により選択できる」ものである。これは、いわゆる実技系教科と国語、外国語、生活など教科書はあるが系統性があまり重視されないと一般に思われるようなものが対象である。ただし、これには改訂の文脈に応じて、現行課程による場合は新課程の内容から一部を付加したり、あるいは一部を適用除外したりするなど追加的な措置が加えられる場合が多い。第3は、「現行学習指導要領に対する特別な措置」と言えるもので、これは、準拠指導要領は現行指導要領を前提とするが、学習系統上の問題で、単元の追加や省略の指示を統一的に必要とするものに用いられる。これには、算数・数学と理科が中心的に該当する。そして、最後は、「新設の時間枠導入に対する措置」である。これは、第7次の総合や第8次の小学校外国語活動が該当する⁽¹¹⁾。

概ねこの通りであるが、同じ領域がいつも同じ類型にあたるとは限らず、改訂次に応じて異なる。また、変遷を追うと以下のことも言える。第4次改訂の特例では、一部の教科に対して第3の措置が求められたのみで、総則などには指示が与えられていなかった。これが第5次になると、総則を除くすべての領域で指示が与えられたが、第2または第3の措置によって新指導要領のみによる実施を求められた領域はなかった。第6次以降では、総則を含むようになり、第1の措置を求める領域が現れ、これがその後の特例の構成として定着した。ここから、新指導要領はいつから実施されるのか、という点について、現在の特例のあり方であれば、移行措置開始の時点からであるという明確な結論が得られる。

次に、特例として実施される措置によって、教育課程の基準は具体的にどのように変化するのかを検討する。ここまでの検討から、第3の措置にあたる教科を検討すれば十分であるといえるから、ここでは、算数・数学を扱う。その理由は、算数・数学が単元ごとの学習内容が区別しやすい点である。例と

して以下に第7次の中学校数学の特例を引用する。

第7次（中学校）（平成11年文部省告示129）

4 数 学

(1) 平成12年度及び平成13年度の第1学年及び第2学年の数学の指導に当たっては、次の表の第1欄に掲げる年度及び第2欄に掲げる学年の別に従い、それぞれ、現行中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第2欄に掲げる学年に係る第3欄に掲げる事項を省略するものとする。

第1欄	第2欄	第3欄
平成12年度	第1学年	2B (1) イ及びウ、2B (2) ウのうち「切断、投影」の部分、3 (1)
	第2学年	2C (1)、3 (1)
平成13年度	第1学年	2B (1) イ及びウ、2B (2) ウのうち「切断、投影」の部分、3 (1)
	第2学年	2A (3)、2B (2)、2B〔用語・記号〕のうち「重心 〇」、2C (1)、2C (3)〔用語・記号〕のうち「有効数字 近似値 誤差 度数階級」、3 (1)

(2) 平成12年度の第1学年並びに平成13年度の第1学年及び第2学年の数学の指導に当たっては、次の表の第1欄に掲げる年度及び第2欄に掲げる学年の別に従い、それぞれ、現行中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第2欄に掲げる学年に係る第3欄に掲げる事項に、新中学校学習指導要領第2章第3節第2に規定する同表の第2欄に掲げる学年に係る第4欄に掲げる事項を加えるものとする。

第1欄	第2欄	第3欄	第4欄
平成12年度	第1学年	2B (2)	2B (2) ウの「扇形の弧の長さ」と面積」の部分
		2B (1)	3 (3)
平成13年度	第1学年	2B (2)	2B (2) ウの「扇形の弧の長さ」と面積」の部分
		2B (1)	3 (3)
	第2学年	2B (1)	2B (2) ウ、3 (3)
		2C	2C (2)、3 (5) 及び (6)

表2：特例の例（出典：上記）

無論この表2を見ただけでは、指示により具体的に何が生じるか判断できない。これを具体的な単元名にて表示したものが次の表である。

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

表3：第7次中学校数学の移行措置内容（筆者作成）

	平成12年度 省略される内容	平成13年度 省略される内容
第1学年	<ul style="list-style-type: none"> 平行移動，対称移動，回転移動 図形を条件を満たす点の集合とみること／条件を満たす図形の作図 空間図形の切断と投影 正負の数（四則計算の可能性） 	<ul style="list-style-type: none"> 平行移動，対称移動，回転移動 図形を条件を満たす点の集合とみること／条件を満たす図形の作図 空間図形の切断と投影 正負の数（四則計算の可能性）
第2学年	<ul style="list-style-type: none"> 数の表現の理解を深め，実際の場面で適切に用いること 計算の手順の流れ図などに表すこと（不等式などで） 	<ul style="list-style-type: none"> 不等式 相似，平行線と線分の比 [用語・記号] 重心，∞ 数の表現の理解を深め，実際の場面で適切に用いること 度数分布，ヒストグラム，相対度数 平均値や範囲の意味 相関図と相関表の見方 [用語・記号] 有効数字，近似値，誤差，度数，階級 計算の手順の流れ図などに表すこと（不等式などで）
	追加される内容	追加される内容
第1学年	<ul style="list-style-type: none"> 扇形の弧の長さと同面積 円の接線は接点を通る半径に垂直であること 	<ul style="list-style-type: none"> 扇形の弧の長さと同面積 円の接線は接点を通る半径に垂直であること
第2学年	(なし)	<ul style="list-style-type: none"> 円周角と中心角の関係（ただし，円周角の定理の逆は扱わない） 確率（樹形図を利用して簡単に求められる程度の事象，余事象による求め方は取り扱わない。）

この表からは、次のことがわかる。まず、移行期間中の各年度は、同じ学年でも教育課程の基準が異なる点である。これは同特例中の同一教科同一学年でも、年度により、指示内容が異なることから判断される。具体的には表の第2学年を見るとわかりやすいが、平成12年度と13年度とでは、13年度のほうが、圧倒的に措置内容が多い。また、特定の生徒の視点で見た場合、12年度中学校入学生（12年度1年生、13年度2年生）は、前後の学年に比べて移行措置対象内容が多いことがわかる。したがって、入学年度により移行措置の影響が及ぶ程度も大きく異なると言える。

②高校の場合

高校の場合には、入学年度に応じてその後の3年間に履修すべき科目、単位数が決定される。また、新指導要領の適用についても、「この告示は、〇〇年4月1日から施行する。ただし、改正後の高等学校学習指導要領は、同日以降高等学校の第1学年に入学した生徒〔…〕に係る教育課程及び全課程の修了の認定から適用する」などと附則等に規定されていることから、高校では指導要領の移行も完全な学年進行で実施されるかのように見える。しかし、小・中学校と同様に、第5次以降、特例は制定されてきた。そして、結論から言うと、この特例により完全な学年進行での実施にはなっていないと判断できる。ここでも、第7次の特例を例に用いる。

表4：第7次改訂に伴う高校の特例（筆者作成）

第7次：(2000～2002)	入学年度		
	(～平成11年度)	(平成12～13年度)	(平成14年度)
(総則)			
教育課程編成の一般方針等	新- (一部)	新- (一部)	新- (一部)
卒業の認定・履修等	なし		新
単位数			74以上
学校設定教科・科目	特	特	特
総合的な学習の時間	特(可能：実施は新)	特(可能：実施は新)	特(可能：実施は新)
通信制の課程	新(+「総合」付加の特)	新(+「総合」付加の特)	新(+「総合」付加の特)
(各教科等)			
普通科：保健体育	新/現	新/現	新/現
普通科：芸術	新/現	新/現	新/現
専門科：農・工・商・水産・看護	(適用せず)	特(現行+)	特(現行+)
専門科：体育・音楽・美術	新/現	新/現	新/現
特別活動	新	新	新

特例そのものは「1 平成12年4月1日からの特例」と「2 平成14年4月1日からの特例」の二つの部分から構成されている。その上で、特例の附則にて入学年度ごとに適用を変える指示が出ている。これを反映させて表にしたものが上表である。表中の記号の意味であるが、基本的には「新」は先述した第1の措置、「新/現」は第2の措置、「特」は第3の措置と対応している。「+」や「-」とあるのは追加的な措置である。また、各教科の部分にみられる専門科とは、工業科など専門教育を行う学科を指している。表の読みに移るが、まず、左の「～平成11年度」というのは、特例期間に入る前に入学した生徒である。ここに該当するのは、原級留置になったものを除くと、平成10及び11年度の入学生で、移行期間開始の平成12年度の時点でそれぞれ2年生と3年生にあたる。これに該当する人たちは、教育課程編成の一般方針が一部を除いて新指導要領の適用とされ、卒業の認定や単位数に変更はないものの、総合的な学習の時間を実施することも可能である。総合を実施の場合は、新指導要領によるものとされている。また、各教科については、表記の教科について新指導要領による実施も可能、特別活動は新指導要領によるというものになっている。次に、中央の「平成12～13年度」に該当する生徒の場合、総則は、「～平成11年度」生と同一である。相違点は、「専門科：

農・工・商・水産・看護」の部分で、一部の科目を現行指導要領に係らず、原則としてすべての生徒に履修させるという点にあり、それを表では「特(現+)」としている。最後、右の「平成14年度」生にあっては、卒業の認定・履修、単位数について指示が加えられる。

以上が高校の特例の概要であり、ここから以下の特徴が指摘できる。

まず、義務教育の特例指示のように、詳細かつ具体的に教育内容に関して加除を行うことはない。これは、小・中の場合と異なり、生徒から見て、あからさまな教育の変化を感じる可能性が小さくなるものと判断できる。一方で、近年のものでは、現行と新しいいずれでも実施可能とする教科は、保健体育(専門科の体育)、芸術(専門科の音楽、美術)としたり、特別活動や総則への適用は新指導要領に基づかせたりなど義務教育の場合との共通性も見いだせる。

なお、注意すべき点として、このような特例が設定されるようになったのは第7次改訂からであるという点がある。それ以前のは、ここまで積極的に新指導要領の導入を意図しておらず、また年度ごとに指示をすることなどもしていない。第8次改訂の時には、平成24年度入学生から数学・理科の科目については1年前倒して新指導要領による実施を求めるなど、さらに、複雑なものになっている。

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

以上の検討により、特例が教育課程の基準にどのような影響を与えているのか明らかにされた。小・中学校は、年度ごと、学年ごとに措置すべき内容が異なっている教科もあり、学習内容にも大きな変化をもたらす。高校の場合には、総則の部分を中心とした措置であるから、小・中学校ほど、極端な学習内容への影響はないだろう。いずれにせよ、特例が指導要領と同等の拘束力を有するとすれば、この間には、最低基準性が一時的に揺らぐという点に重要な意味があると言える。

以上、本節では、指導要領の移行措置について、その定義、特例の存在、特例の期間、内容と構造について一通りの議論を行ってきた。厳密には、まだ、通達などの検討が残されているが、移行措置並びに移行期間に関する最小限必要と考えられる基本的な事項についてはおおむね議論ができたと思なせる。

これにて、移行措置・移行期間とは何かという間については議論を終える。

B. 教育課程の基準と指導要領の対応

本節では、当初の問い、ある児童・生徒が任意の学年に在籍している時点における教育課程の基準が、指導要領（改訂時にはその移行措置を含めて）とどのように対応するか、を示す。これは以下に示す表5を作成するという作業で行われる。これは、現行制度が、年齢主義および年数履修主義であるから可能な方法である。

表5は、行と列とにそれぞれ1年（正確には年度）毎刻みの枠を用意し、列方向を誕生年度として、ある誕生年度の集団が在籍する特定の学年の値を対応する年度の行に書き入れている。この値は、便宜上、小学校1年生を1として高校3年生を12とする通し

年度	第8次	第7次	第6次	第5次	現行指導要領(小)
2013(H25)					1977(S52)
2012(H24)					1978(S53)
2011(H23)					1979(S54)
2010(H22)					1980(S55)
2009(H21)					1981(S56)
2008(H20)					1982(S57)
2007(H19)					1983(S58)
2006(H18)					1984(S59)
2005(H17)					1985(S60)
2004(H16)					1986(S61)
2003(H15)					1987(S62)
2002(H14)					1988(S63)
2001(H13)					1989(H1)
2000(H12)					1990(H2)
1999(H11)					1991(H3)
1998(H10)					1992(H4)
1997(H9)					1993(H5)
1996(H8)					1994(H6)
1995(H7)					1995(H7)
1994(H6)					1996(H8)
1993(H5)					1997(H9)
1992(H4)					1998(H10)
1991(H3)					1999(H11)
1990(H2)					2000(H12)
1989(H1)					2001(H13)
1988(S63)					2002(H14)
1987(S62)					2003(H15)
1986(S61)					2004(H16)
1985(S60)					2005(H17)
1984(S59)					2006(H18)

凡例
 完全実施期間
 移行期間
 数字は学年を表す。(1-6小学校、7-9中学校、10-12高校)
 うち白抜き数字は、移行措置特例の対象となっている学年を指す。

表5：誕生年度と特定年度における在籍学年及び指導要領の対応表（筆者作成）

番号である。表からは、行方向で、ある年度に行われている学校教育の各学年に在籍していた集団を、列方向で、ある年度に誕生した集団が12年の学校教育を受けた時期が特定される。そして、対応する基準は色づけにより示される。色の濃い部分が移行期間に相当し、さらに移行措置特例が適用されている学年は白抜き数字になっている。現行指導要領の表示は最左列に小学校指導要領により行っているが、表中の行方向に引かれた線(3種類)は各段階の指導要領が完全実施になる区切れを示している。この表は、2013年度からさかのぼって30年間分を表示し、教育が実施された年度としては1984~2013年度、表現される児童・生徒は1977~2006年度生まれである。この表5により、対応は明らかとなった。

この表からは次のことが読み取れる。まずこの表を列の方向に眺めたとき、どの列も移行期間を含むことがわかる。すなわち、過去30年の間、12年間の教育を全て同次改訂指導要領の完全実施下で学んだ人は誰一人として存在しないということを意味している。さらに、詳細に見ると、義務教育を完全実施の状態ですべて学習できた人も形式的には存在しないとわかる。表に表れていない2004年度生以降の部分も途中で改訂に遭遇することはほぼ間違いない⁽¹²⁾。これは、改訂の間隔が10年であるのに対し、初等中等教育に要する期間が12年であることから容易に判断されることではある。そして、結果的に、就学年度が異なれば、その後受ける教育課程の基準も異なるという状況が発生していることも指摘できる。

この事実は、(1) どんなに一貫性が高く優れた指導要領が設計されても、そのような教育を一貫して享受できるものがないということ、(2) ある改訂次の指導要領が教育的にどのような影響を与えたのかそれ自体について純粋かつ単純に事後評価することはできないことを意味する。(1)は、実施される教育の一貫性を制度的に担保することの困難さを示している。近年、一貫教育を推進する動きが盛んであるが、制度構造上、計画段階の教育は完全に実施されない事態が発生している点は留意が必要だろう。そして誰も計画通りの教育を受けていない以上、ある時点で同時に作成された指導要領が政策的にどの程度有効であったか、また妥当であったか、特に小学校から高校までの一貫性があったかなどというこ

とは、因果関係が成立しないのでこのままでは単純な事後評価はなしえない。それはどんなに測定を重ねたところで、移行措置の影響を含んだ結果にしかならないためである。より精密な測定を目指すならば、移行措置がどのように機能するかを加味して評価がなされる必要があるといえる。特に、今日の政策は評価に基づく改善を指向しているだけに、この問題は重大であろう。以上、現行の教育課程制度にはこのような構造的な問題があることが示された。

III. 示唆と考察

本章では、前章を通じて示された事実を踏まえ、本稿が問題提起の足掛かりとしてきた「評価」の問題と特に関連がある2つの項目を取り上げ、示唆を得る。以下、A. では、冒頭問題意識の箇所にて述べた(i)政策的な関心に基づく評価に関連して、実施状況を明らかにする研究の上で、変数無視のバイアスを生じてきた問題を論じる。B. では、(ii)教育的な関心に基づく評価に直接的に影響してくる問題、修了認定と原級留置について扱う。他にも、移行措置の実施に伴って生じうる可能性のある混乱により、措置自体が、その定義にある「円滑な移行」を妨げる要因となるのではないかと、といった多様な問題点を指摘することはもちろん可能であるが紙幅の制約からここでは扱わない。

A. 研究上の問題：変数無視のバイアス

ここでは、金子編(1995)『学習指導要領の定着過程』を例に、従来の研究では移行措置がいかに関心されていなかったかを具体的に示していく。これは、先にも指摘したとおり、教育課程行政を対象になされた実証研究の代表格である。だが、研究対象が移行措置に関わる時期であるにもかかわらず、移行措置は検討が必要な「変数」としては取り上げられていない。このことが、「変数無視のバイアス」としての問題を生じている。

まず、第1章では、指導要領改訂に対して教委がいつから対応を検討したか、を明らかにするための質問紙調査が行われている。この回答選択肢は時系列に沿って構成されているが、“新指導要領が告示されてから検討を開始した”の次には、市町村教委に

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

対する質問である“都道府県教委からの示唆”と“その他”しかない。(同：22；286；303) たまたま、ここで調査対象になっている1989年改訂時には、指導要領と移行措置の告示が同年3月になされたため結果的に問題は小さいと言えるだろう。しかし、一般論として、新指導要領告示の次には「移行措置の告示」が重要な時点であり、これは教育行政における「指導行政」の特徴が最も典型的に表れる時点であって、これを無視する危険性は大きい。

また、第6章では、小学校に対して新設された生活科を各学校がいつから導入したかを調査している。ここでは、平成元年度から平成4年度までの4つから回答を選択するようになっている。この結果から“学校規模別に生活科の授業の実施時期が異なるかを見たが、有意な関連は見出されなかった”⁽¹³⁾(同：143)と分析されているが、この分析ほど、移行措置のあり方を考慮に入れておけば違う結論が得られた、あるいは違う分析ができた可能性のあるものはない。すでに述べたとおり、6次改訂に伴う移行措置はやや変則的であった。この時の小学校の移行期間は、1989～1991年度の3年間で、そのうち1989年度は特例が適用されなかった。また、1990年度からの特例は、生活科は現行の枠組みの1・2年生の社会および理科の中で趣旨を生かした授業を実施してもよいという程度の記述で、他科目ほど具体的に指示していない。これを踏まえると、1989年度と1990年度の実施校数の差は学校規模とは無関係で、多くの学校では、特例を実施する1990年度から各学校の判断等により生活科を試行導入したため、開始時期がこのような結果になった、と考えることも可能だ。これは、移行期間の同定を欠いたゆえの問題といえる。あるいは、ここでも1989年度から移行期間に入っていたために、十分な配慮をせずとも調査結果に、結果的に大きな影響を及ぼさなかったという判断も可能だ。仮に、1989年度が移行期間でなかったならば、この年度の数値に影響が及び、極端な場合、どの学校も元年度には生活科を試行実施していなかったなどという結果が現れていた可能性も否定できない。

中には、単語の定義が影響を与えた可能性のある個所もある。それは第8章に見られる。この章では、教育課程を核とした学校改善を念頭に“各学校において「移行教育課程」から新教育課程の編成・実施

にいたる過程において、教育課程のあり方やその編成実態についていかなる評価がなされたのか[···]調査結果に基づいて整理し、その教育課程評価への取り組み姿勢からする新学習指導要領の定着に対する問題点”(同：186)の分析が目的となっている。この引用箇所に見られるとおり「移行教育課程」という語があるが、ここには、これが意味するのは何なのかが明確でない問題がある。本文からは、これは“各学校において、旧教育課程の体制から計画的に新教育課程の編成を図っていく”(同：186)ために編成されるものという程度の意味合いであることが確認される。ところで学校は各教委を通じて「移行措置」の実施を求められているが、それは「移行教育課程」の編成をそのまま意味するとは言えない。回答者の解釈次第で、「移行措置(の実施)」＝「移行教育課程(の編成)」とみなすかもしれないし、両者を別のものとして「移行措置」は実施したが、「移行教育課程」の編成までは行わなかったとみなすかもしれない。このように語の定義があいまいなため、「移行措置」という行政用語と「移行教育課程」という調査用語との間に解釈の余地を生み、調査結果に歪みをもたらした可能性が否定できない。こうして、この章は「移行教育課程」と「移行措置」の関係が明確でない結果、分析に疑問点を残している。

さらに、第11章には、明らかな誤りがある。ここでは、5次改訂時に比較して、6次改訂時では都道府県教委の対応が遅くなったという結果を示し、後者は指導要領の告示から実施までの期間が短かったことと関連しているのではないかという可能性を指摘している。(同：265)これの根拠らしいものとして、これより後に、“前回改訂は告示から実施まで4年半かかっている。[···]／しかし、今回の改訂は小学校の場合では告示から実施までわずか2年余りであり、前回はほぼ半分であった。しかも、[···]移行措置の期間も短く、その実施にはやや性急な感も否めない。”(同：268-269)とある。しかし、表1より5次改訂の告示が1977年7月23日、小学校の完全実施が1980年4月1日(この間983日⁽¹⁴⁾＝約2年8カ月)であるのに対し、6次改訂は告示1989年3月15日、実施1992年4月1日(1113日＝約3年)と「今回」の方が4カ月ほど長い。また、移行措置の期間については、前者が2年間、後者は特例の伴わ

ない1989年度と伴う1990～91年度と名目的には3年間あったので、これも小学校においてさえ平均的かそれ以上であったと言える。ゆえに、この見解は、明らかに事実と反し、誤りであるので、再考が必要であると指摘される。

以上、教育行政学の領域でも重要な位置を占める研究でさえ、これだけの問題点を含んでいることが示された。ところで、ここでの指摘は非常に瑣末なものとする向きもあろう。確かに瑣末なことには違いないが、これをそのようなものとして切り捨てられない理由が以下の通りある。ここで取り上げた金子編について、これは、単に教育課程行政を扱っているというよりは、今日の視点で見れば一連の政策過程のうち、中央の決定が現場で実施されるまでの政策実施の局面を捉えた研究という一面がある。ここには政府間関係論のような議論も当然に含まれるのであって、従来その集権性が問題とされてきた教育内容面で、実際にはどの程度各段階で自律的な裁量の余地が残されているのかが検証できるものである。ところが、指導要領本体と同等の拘束力をもつ移行措置が取りあげられず、先述したとおり、比較的自由度の高い新規設定部分にのみ関心が向いている。これでは、指導要領改訂と移行措置が現場を制約する要因として機能する可能性を十分に捉えきれず、結果として偏りのある研究になっていると言える⁽¹⁵⁾。まして、中教審答申(2005)で示された国と地方の役割分担、評価重視の政策方針がある以上、研究に生じるこのような偏りは政策評価に悪影響を与える恐れがあるだろう。これがここで指摘した問題の本質であって、これ以外の視点で見たときにも、移行措置を無視することにより、様々な形で推論において種々の問題が発生するのである。今日、特に学力論争以降、特定の指導要領を独立変数として何かを示そうとする議論が散見されるようになってきたが、以上を踏まえるとこうした議論の多くが、いかに乱雑なものであるかが分かる。その理由は前章で行ったような検討をきちんと行っていないからである。指導要領が絡むとき、経年比較は困難を極めるということを自覚すべきである。

B. 教育上の問題：修了認定と原級留置

移行措置があることの現実的な問題は、修了認定

の問題と深く関わる。特に、学力保障に関わって、履修主義を習得主義に転換しようという議論が見られる昨今の事情(例えば山根2012:62)を考慮すると重要性が高い。ここでは、その手段の1つとしてよく議論に上る原級留置処分の問題を考察しておく。

原級留置は義務教育段階であっても現行法令上は可能であるという指摘がよくなされる。しかし、前章の分析を踏まえるならば、現行制度は原級留置に対応するような形で設計ないし運用されてはいないというのが実態であると言わざるを得ない。理由は、原級留置処分が適さないとみなされる時期が存在するからである。言うまでもなく、移行期間とその前後に及ぶ時期のことである。

前章での議論から、移行期間とその前後1年間においては、年度ごとに、指導要領が指示する教育課程の基準が微妙に異なることが確認された。このことは、この期間中、同一学年同一基準という原級留置を可能とする暗黙の前提が成立していないことを意味する。ここで、表5を参照してほしい。この表中において、ある児童・生徒の特定年度の翌年度の学年は、何事もなく進級した場合にはその真上のマス、原級留置処分を受けた場合には右斜め上のマスとして表現される。ここで1999年から2002年にかけての小学生を例に考えると1999年は第6次の完全実施、2000年と2001年は移行期間、2002年は第7次の完全実施であることが確認できるだろう。移行期間中は年度ごとに基準が変わるから、この4年間、教育課程の基準は同じ番号を持つ学年であっても同じでないことが明らかである。こうして、1999～2001年の3年間は、何の配慮もせずに、原級留置処分することには制度上重大な問題があると判断される。たとえ、同じ学年にとどまったとしても同じ基準に則った教育が展開されることはなく、子どもがそのような教育を受けることはできないからである。

ここまでの議論は、基本的に、義務教育段階を想定している。高校の場合には、義務教育段階ほど大きな問題は生じないものの、この期間における原級留置は、通常期と比較した場合、次のような若干の問題を有することになる。高校は形式的には単位制を採用しているため、卒業の認定は、入学した年度における指導要領が規定する枠組みの中で、所定の単位数以上を履修することを要件としている。した

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

がって、移行期間中に原級留置処分になった場合にも、厳密にはその生徒が入学した時点における基準に基づいて編成された教育課程によらなければならないということになる。逆に言えば、学校側は、原級留置処分を行った場合、その生徒が卒業するまでの間、そのような教育を実施する必要があるということになる。しかし、実質的には学年制で運営されているのが一般的であるため、そのような配慮がなされるとは考えにくい。こうして、高校でも義務教育ほど問題は大きくないにせよ、問題が生じることになる。ただし、義務教育と高校いずれの段階にも共通して、現行指導要領が適用される最終年度に原級留置処分を行う場合が特に問題が大きいと指摘できるだろう。というのも、法令上、学校は、当該年度に効力を有している指導要領に即して教育課程を編成することが求められるため、新課程の実施年度には新指導要領によらなければならないからである。

以上から、指導要領という現行の制度は、すべての児童・生徒に対して、あらゆる学年における原級留置の可能性を開いているわけではなく、特定の学年、すなわち移行期間とその前後にかけての数年間、原級留置された場合には学修上の問題を生じるという仕組みになっていると言える。そして、これは、各学校段階の課程修了を認定するための試験などの導入にも大きな問題が生じうることを意味する。課程が変わる時期に修了が見込まれる児童・生徒にも、試験の結果、修了を認められないという事態は当然に想定されるはずだが、その場合の扱いをどうすればよいのかという問題があるからである。

原級留置や修了試験の導入はその効果や是非を含め、別途検討が必要であるが、仮に、これらの手段による徹底した習得主義への転換を図ろうとするならば、現行の制度は抜本的に改められなければならないと判断される。

IV. 今後の課題

以上、本稿では、任意の児童・生徒が受ける教育課程の基準として、いかに指導要領が対応しているかという問を明らかにし、「評価」を行う上での前提となる実施の問題を扱ってきた。本稿での議論を通して、移行措置を十分に扱ってこなかったことによ

る問題がどのように生じているかが示されたと判断される。しかし、本稿で行ったことは、あくまで制度の検討でしかない。今後は、移行措置がどのように機能しているかを、多面的に明らかにしていく必要があると言える。具体的には、国から都道府県教委、市町村教委を経て各学校にて実際に教育課程として編成されるまでの過程に関する分析や移行措置の実施が教員に与える影響の分析といった教育行政学の領域で取り扱うべきものから、移行措置が与える児童・生徒への心理的な影響、移行措置を経ることによって生じる教育効果の測定など教育心理学や教育社会学などの領域が従来扱ってきたようなものまでが指摘される。

さらに、今回、移行措置を論じるために「評価」の視点を持ち出してきたわけであるが、移行措置が問題となるのは「評価」の文脈においてのみではない。筆者の関心とは異なるが、例えば、大橋(2013)のような研究にも移行措置の存在が浮かび上がってきており、今後、教育法学上の議論においても移行措置が重要な鍵となってくることが指摘できよう。

また、本稿では、移行措置並びに指導要領という制度それ自体に関する規範的な議論は意図的に避けてきた。筆者は、移行措置にせよ指導要領にせよ、児童・生徒自身の転校や教員の異動などやむをえない事情によって教育の継続が困難になるという事態を避けるためにも、最低限の統一的な制度的基準はあってしかるべきという立場であり、その意味で現行制度も否定しない。ただ、それがどのような形式や運用方式を採るべきかということについては、本稿で示した事実を踏まえたうえで、改めて議論される必要があるだろう。このように、実証的あるいは規範的研究いずれの場合であれ、移行措置に関する研究は、今後、避けて通ることができないだろう。

註

①本稿は筆者の卒業論文(2013年度提出)『改訂学習指導要領への移行に関する検討—教育課程・学力保障政策の考察に向けて—』を再構成したものである。

②全面実施などの表現もあるが、本稿では、一貫して完全実施の語を用いる。

③これらは、兼子に始まる法解釈(田村1979:64-65)、宗像によるカンドルの議論の援用(市川1975:157)、戦後教育課程法制の成立に関する歴史的経緯(平原1970;大橋1991:115-124;佐藤全1991:44-51等)などを根拠に説明されてきた。

④金子他(1985)、金子編著(1995)、中留編著(2005)と続く、第5次改訂以降の改訂に応じてなされた一連の研究を指している。

⑤「ゆとりの時間」(第5次)、「新しい学力観」「生活科」(第6次)、「総合的な学習の時間」(第7次)等。

⑥第4次以降の特例を定めた他の校種についても原則的に同様の制定文が置かれている。

⑦例えば、第7次小学校学習指導要領(平成15年一部改正)(国立印刷局)であれば、そのp.99-105に、第8次小学校学習指導要領(東京書籍)であれば、そのp.119-124に、それぞれ掲載されている。

⑧この部分は、確認可能なものは各指導要領(市販版、学習指導要領データベース、文部科学省のホームページから入手できるものなどを利用)から、そうでないものは『教育委員会月報』の記事や官報等から確認した。このうち、第4次改訂に伴う高校の特例が存在しないことは、データベース(「官報情報検索サービス」国立印刷局<https://serach.npb.go.jp/kanpou/>:最終確認日2013年11月28日)を利用して確認した。また、第3次改訂の高校の特例については、存在したとしても通達の形式を採ったと推定されることから、確認が難しく今回は存在するかどうかの確認もできなかつたため不明とした。

⑨定義の基本的な構造は安彦ほか編(2002:vol.1, p.74)を参照している。円滑な実施・移行が意味するところは、林部(1959:2-3)など古い資料に詳しく見解が示されている。

⑩改訂次により教科名が異なる場合があるが、本稿では現行の名称による。

⑪生活科の導入は理科、社会科の再編であるから、

これには該当しない。

⑫報道によれば、現在、2016年度中の指導要領改訂が目指されているらしい。(朝日新聞:2013年12月14日)この予定ならば、恐らく2018年度には移行期間に入ると想定され、このとき、2011年小学校入学の生徒は中2である。

⑬試行をも含む生活科を実施開始した学校は調査対象校のうち、平成元年度から4年度まで、それぞれ16%、35.1%、33%、10.8%。(金子編著:143)

⑭日数計算には、「<http://www.日数計算.com>」(利用日:2013年7月13日)を用い、期間開始日を含めずに計算している。期間開始日は改訂指導要領の告示日、終了日は完全実施年度の4月1日である。

⑮例えば、苅谷他(2005)によれば県教委が高い自律性を発揮している様子が確認できる。さらに、公的には移行期間に該当しない1999年度の時点で「総合」を実施している学校の例もある。(苅谷2005:40)ただし、これとて「移行措置」が考慮されていないことは変わらず、実際に特例がどの程度の拘束力で機能しているのかは分からない。

引用・参考文献

- 『朝日新聞』東京版、2013年12月14日、朝刊、p.37
 熱海則夫「幼稚園教育要領、小・中・高等学校の学習指導要領の改訂について」『教育委員会月報』41巻1号、1989年4月、pp.4-13
 安彦忠彦ほか編『新版 現代学校教育大事典』ぎょうせい、2002年、1巻、p.74
 市川昭午『教育行政の理論と構造』教育開発研究所、1975年
 大橋基博「教育課程法制の成立と展開」『日本教育法学会年報 20 新世紀への教育法学の課題』1991年、pp.115-124
 ——「新教育基本法と学習指導要領」『日本教育法学会年報 42 「不当な支配」と教育の自由』2013年、pp.70-79
 小川正人「第1章 戦後教育行政と学校経営の展開」
 「第5章 教育課程行政と学力保障」小川正人、勝野正章編『教育行政と学校経営』放送大学教育振興会、2012年、pp.21-22; pp.83-101

学習指導要領改訂に伴う移行措置の検討

- 奥田真丈「中学校の教育課程の改訂について—新しい中学校学習指導要領案」『教育委員会月報』20巻10号、1969年1月、pp.8-17
- 「行政サイドから見た初等中等教育の教育課程の研究について」『カリキュラム研究』1巻、1992年、pp.13-24
- 「戦後の教育課程基準の変遷—特にその考え方について—」『カリキュラム研究』5巻、1996年、pp.11-20
- 「改訂学習指導要領のねらいと主要点」『教育委員会月報』10巻6号、1958年9月、pp.8-32
- 「改訂小学校教育課程の実施について」『教育委員会月報』11巻2号、1959年5月、pp.5-12
- 加治佐哲也「学習指導要領の基準性と学校の自主性・自律性」『日本教育行政学会年報30 教育行政の社会的基盤』2004年、pp.240-246
- 金子照基他『学習指導要領の定着過程についての総合的研究』昭和57・58・59年度文部省科学研究費補助金総合研究(A)研究成果報告書(課題番号57310039)、1985年
- 金子照基編著『学習指導要領の定着過程』風間書房、1995年
- 苅谷剛彦、志水宏吉「序章 学力調査の時代」苅谷剛彦、志水宏吉編『学力の社会学』岩波書店、2004年、pp.1-20
- 苅谷剛彦他『脱「中央の選択」 地域から教育課題を立ち上げる』岩波書店、2005年
- 教育情報センター編著『小学校・中学校 新指導要領移行措置実施要領・解説と資料』1977年、pp.9-18；pp.132-160
- G.キング、R.O.コヘイン、S.ヴァーバ『社会科学のリサーチデザイン』[*Designing Social Inquiry*, Princeton Univ. Press, 1994]、真淵勝監訳、勁草書房、2004年
- 高等学校教育課「学習指導要領をめぐる今年の動き 高等学校の移行措置について」『教育委員会月報』31巻9号、1979年12月、pp.46-49
- 小林恵『「学習指導要領」の現在』学文社、2007年
- 小松悌厚「高等学校学習指導要領の改訂に伴う移行措置について」『教育委員会月報』41巻10号、1990年1月、pp.52-55
- 子安潤『反・教育入門 教育課程のアンラーン』改訂版、白澤社、2009年
- 佐藤全「教育課程行政と教師の専門的裁量」『日本教育行政学会年報17 法による教育行政の現状と課題』1991年、pp.44-51
- 佐藤学「新学習指導要領における学力政策のディレンマ」『日本教育政策学会年報15 新学力テスト体制と教育政策』2008年、pp.8-20
- 篠原清昭「教育法の新しい考察枠組み」『日本教育経営学会紀要』46巻、2004年、pp.138-141
- 小学校課「学習指導要領の全面改訂に伴う小・中学校の移行措置について」『教育委員会月報』41巻2号、1989年5月、pp.16-26
- 須賀淳「小学校の教育課程の改訂について—新しい小学校学習指導要領案」『教育委員会月報』20巻3号、1968年6月、pp.4-13
- 高津芳則「第10章 教育課程行政と教科書」勝野正章、藤本典裕『教育行政学』改訂版、学文社、2008年、pp.133-150
- 田村和之「改訂学習指導要領と子どもの学習権」『日本教育法学会年報8 公教育と条件整備の法制』1979年、pp.64-73
- 中央教育審議会「新しい時代の義務教育を創造する(答申)」(2005年10月26日)
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm 最終閲覧日：2013/10/25
- 徳山正人「中学校教育課程の移行措置」『文部時報』987号、1959年11月、pp.24-38
- 戸波江二「第1章 教育法の基礎概念の批判的検討」戸波江二、西原博史編著『子ども中心の教育法理論に向けて』エイデル研究所、2006年、pp.18-71
- 中留武昭編著『カリキュラムマネジメントの定着過程 教育課程行政の裁量とかわかって』教育開発研究所、2005年
- 浪本勝年「教育課程をめぐる問題と課題」『日本教育法学会年報20 新世紀への教育法学の課題』1991年、pp.100-114
- 林部一二「小学校教育課程の移行措置—その根拠と実施上の留意点」『文部時報』982号、1959年6月、pp.2-8
- 菱村幸彦「教育課程行政の現状と問題点」『日本教育

- 行政学会年報 4 『教育課程行政』1978年、pp.27-40
 平原春好『日本の教育課程 その法と行政』国土社、1970年
 ——「第六章 教育課程」平原春好『教育行政学』東京大学出版会、1993年、pp.169-186
 堀哲夫「教育内容厳選の基準の検討に関する一考察 —イオン概念を事例にして—」『カリキュラム研究』10巻、2001年、pp.99-111
 水原克敏『現代日本の教育課程改革』風間書房、1992年
 ——『学習指導要領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、2010年
 耳塚寛明「1 教育課程行政と学力低下」荻谷剛彦、志水宏吉編『学力の社会学』岩波書店、2004年、pp.21-36
 三好皓一「第1章 評価とは何か」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』世界思想社、2008年、pp.4-22
 村田俊明「「確かな学力」の形成と行政の対応」『日本教育行政学会年報30 教育行政の社会的基盤』2004年、pp.247-253
 文部科学省「学習指導要領の改訂に伴う移行措置の概要」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/03/30/1234867_001.pdf 最終閲覧日：2013/12/09
 森隆夫「新学習指導要領の視点と要点」『教育委員会月報』41巻2号、1989年5月、pp.4-11
 山根俊喜「小学校・中学校教育における「留年」の問題」『教育』かもがわ出版、798号、2012年7月、pp.62-71
- 2014/6/20
 ——「告示第38号」(平成21年3月9日)
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/03/30/1304407_010.pdf 最終閲覧日：2013/11/11
 ——『小学校学習指導要領(平成10年12月)』改訂版2刷、国立印刷局、2006年
 ——『小学校学習指導要領 平成20年3月告示』第6版、東京書籍、2011年
 ——「省令第19号」(平成20年6月13日)
 ——『中学校学習指導要領(平成10年12月)』平成19年改正版、国立印刷局、2007年
 ——『中学校学習指導要領 平成20年3月告示 平成22年11月一部改正』4刷、東山書房、2011年
 ——『幼稚園教育要領 平成20年3月』
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/you/you.pdf 最終閲覧日：2013/11/8
 文部省「告示第273号」『官報』第12477号、昭和43年7月18日、pp.12-13
 ——「告示第259号」『官報』第12733号、昭和44年5月29日、pp.4-5
 ——「告示第153号」『官報』第15811号、昭和54年10月1日、pp.16
 ——「告示第167号」『官報』第247号、平成元年11月30日、pp.6
- 上記以外の指導要領および教育要領は全て国立教育政策研究所「学習指導要領データベース」(<http://www.nier.go.jp/guideline/> 最終閲覧日：2013/11/15)による。なお、5次の小・中学校移行措置は、教育情報センター(1977)を参照している。

[学習指導要領関係]

- 文部科学省『高等学校学習指導要領(平成11年3月)』改訂版、国立印刷局、2004年
 ——『高等学校学習指導要領』(平成21年3月9日)
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2011/03/30/1304427_002.pdf 最終閲覧日：