

【第2回：教育研究創発機構 公開研究会】

- 日時：2004年7月7日（水）15:00-17:30
- 場所：東京大学赤門総合研究棟 A200番教室
- テーマ：地方分権化時代のカリキュラム改革——学校は主体性を発揮できるか——
- パネラー：大槻達也（文部科学省初等中等教育局教育課程課長）
佐藤雅彰（静岡県富士市立岳陽中学校前校長）
藤田英典（国際基督教大学）
- 司会：荻谷剛彦（東京大学大学院教育学研究科教授・教育研究創発機構長）

■概要

今回のシンポジウムは、地方分権化という大きな流れの中で、一体、学校は今後何ができるのか、特に教育課程編成、カリキュラムあるいは授業の改善等々、いわば学校教育の一番中心となっている活動において、学校がいかに主体性を発揮できるのか、できないとすれば何が問題であるのかについて、学校現場、文科省、研究者という3つの視点・立場から議論を展開することを目的に企画した。

学校の視点から教育改革の問題点を整理した佐藤氏は、第1に、「現場の声を十分に聞いていない教育改革」という点を指摘する。「いろんな教育改革を考えたとき、突き詰めていくと、現場の教師が動かなかつたら教育改革はできない、（しかし）現場の教師は、次から次へと目まぐるしく変わる政策で右往左往しているというのが現状」であり「足し算的要求」の中で学校が疲弊していることを佐藤氏は訴える。特に中学校では、学習指導だけではなく、「心の教育」「食の指導」「不登校対策」「生活指導」など数多く取り組まなくてはならない課題がある。また、部活動指導、補充学習、校内文書の事務処理、会議もあり、教材研究のための十分な時間を確保することが困難な現実がある。このような状況にあっても、個々の教師は、個に応じたきめ細かな指導を行うために各自が工夫している。だが、子どもの現実を丁寧に把握するゆとりは全く十分ではない。第2に、公立と私立における英語や数学の授業時間数の格差、学習指導要領上ではあくまで事例として提示されていた内容が、県教委を通じて現場へ下りてくる過程で、例示ではなくやるべきこととしておりにてくるという実例、研究開発等の報告書記載内容に対して行われる指導主事からの修正要求

（研究が効果があったように書き換える、など）、少人数加配や欠員補充に対して臨時教員を充当する現状をもとに、「県教育委員会の方針で限定されるカリキュラム編成」という問題を指摘した。県教委が国の方針を具体化する過程で、逆に、現場の自由度が低くなってしまふ、という佐藤氏の主張は、今後の地方分権化における学校のあり方、学校と教育委員会の関係を議論していく上で重要な論点である。「足し算的な要求が多いのを引き算ができるのは校長だけ」とであると佐藤氏は最後に強調した。

2番目の報告者である大槻氏は、文部科学省内・教育課程行政の現場という視点から、学校の主体的なカリキュラム編成や授業開発を行う上で、これまで文部科学省が採用してきた様々な政策について、そのねらいが何であったのかを中心に説明を行った。平成10年度以降の教育課程審議会、中央教育審議会等の答申、また、平成12年の地方分権一括法などについて説明する中、氏は、一連の改革について、なかなかその考え方が浸透していかない点を指摘する。これらの改革をふまえながらも、今後の課題として、①「全国的な教育水準の維持・向上のための教育課程の基準の在り方」、②「学校の自主性・自律性の確立や地方分権の進展に対応した教育課程の基準の在り方」が示された。また、大槻氏は、「学校や地方教育委員会に文科省の立場から見て期待すること、文科省の立場から見て現場に不足していること」として、あくまで個人的な所感であると断りながら、学校現場の教員に対する要望として、①「ナショナルスタンダードをきちんと指導していただく」、②「制度上、何ができて何ができないのかということについて、教育委員会、教科調査官、それから学校の先生も含めて、きちんと理解すること」、③「いろんな客観的なデータに基づいて議論しましょう」という言い方がされているが、そのデータというのがどういった意味を持っているのか。例えば何らかの調査であれば、それが何を測っているのかと。何が測れていないのかということを明らかにしつつ議論する」、④「各学校のカリキュラム編成、カリキュラム開発に学校全体で取り組み、それらを学校の共有財産として受け継いでいく必要。そのための、各学校へのカリキュラムセンター等の設置による指導案、教材等の蓄積の提案」の4点について述べた。

藤田氏は、研究者として、また、中央教育審議会専門委員の立場から、行政、文部科学省・教育委員会と学校

との連携の可能性と問題点について、カリキュラムや授業開発といった面にも言及しつつ、俯瞰的な視点から報告を行った。

まず、今日の地方分権改革の基本理念を①「パートナーシップ型行政の確立」、②「市民のニーズに沿った持続的な地域経営の推進」、③「行政経営の開放性と透明性の向上」の3点に整理する。そして、これらの基本理念を実行に移すための中心をなすのが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と言われる改革手法である。このNPMは、行政の経営改革の方法、民間の経営手法を取り入れた行政改革の方法として、1980年代以降、イギリスやニュージーランド、オーストラリアや、さらにはアメリカなどでも採用され、成果を上げていると言われている。その基本的な特徴は、①組織のフラット化と権限委譲（行政の成果に責任を持つ自律的な活動単位の設定）、②業績主義・成果主義による事業や活動の評価、③市場メカニズムの活用、④顧客主義、そして、⑤持続的な改善活動のための評価システムの確立である。これらのうちの②、③、④、特に、近年、「教育の世界にも怒涛のように入ってくる傾向」にあり「その結果、いま教育の世界は非常に大きな問題を突き付けられている」と藤田氏は強調する。行政改革がこうした特徴を持つNPMの考え方に立って進められる傾向が強まる結果として、あるいは、そうした傾向と連動して、数値目標の設定、「事前規制から事後評価へ」ということが盛んに言われ、そういう考え方と手法によって、教育という営み・実践を評価し、教育行政や学校運営のあり方を再編していくという傾向が強まっており、そこには非常に大きな危険性がある、「教育という営み・活動の特殊性や、教育行政と一般行政との違いを不当に軽視すべきでない」と藤田氏は述べる。そうした問題性の一面は、最近イギリス等でも、査察文化（audit culture）の支配とその弊害として問題視されるようになってきているが、特に教職の専門性・自律性や無限定性、更には協働性といったものが歪められ、また、教育・学習の包括性や相互依存性、途上性や生成性といったものも歪められ、「査察文化によるタイトな統制とその弊害」-、モラル・ハザードを引き起こす危険性が大きいのである。したがって、教育の世界で重要なことは、「事前規制から事後評価や査察文化へ」という移行ではなくて、事前規制の適正化と過剰な官僚主義的統制の排除を進めることであると氏は主張する。

次に藤田氏は、「地方分権化時代の学校づくり」について考えるために、近年の地方分権化推進過程で議論の焦点となっている、教育を巡る主要な問題として①義務

教育費国庫負担金の廃止・一般財源化の動き、②教育委員会制度の見直し、③学校運営改革、④教育機会に関わるシステム再編の問題、⑤学校評価・教員評価・情報公開という5点をあげ、それらが教育にもたらす可能性と危険性の両面についてそれぞれ説明を行った。

いやおうなく進行していく地方分権化と解決が容易ではないさまざまな課題を抱えつつも、では一体、小・中学校段階における学校運営、カリキュラム編成をどのようにおこなっていけばいいのか。藤田氏は、小学校段階における教育の基本的要件として、次の3点を指摘する。それは、①小学校・中学校段階の教育は、普遍的な共通基礎教育であり、また準備教育であるというのが基本、②生活の場、アイデンティティー形成の場として十全なものであること、③教育機会の平等・開放性の担保、である。これらの基本的要件を前提にした場合、実は、日本の学校は、世界的に見て、非常に優れた成果をあげてきたと言っても間違いではなく、各学校現場では、改善の努力や工夫が行われてきている。それぞれの地域性を反映して、実に多様な試みや実践が行われている。にもかかわらず、教育改革を進める政策主体は、その多様性や卓越性が見えていないから、あるいは、見ようとしないうで、新しい教育が必要だと言って、あるいはまた、格差づくりを特色ある学校づくりだと称して、種々の制度改革を進めている、という藤田氏の主張は、冒頭の佐藤氏による「現場の声を聞いていない改革」という主張と重なり合う。「21世紀の時代においても、IT化やグローバル化が進んでいる現代においても、学力・学習・教育の基本は変わらない」と考える藤田氏は、①「授業時数の確保と安定した学習リズムを学校のなかで実現していくこと」、②「学校における諸活動の適切な精選・充実と有機的な統合」、③「授業研究・教材研究の時間、子どもと過ごす時間を十分に確保」、④「参加・努力・称賛のカルチャーの再構築と活性化」を学校現場で実現していくことの重要性を指摘する。そして、「行政（文部科学省・教育委員会）と学校との連携」においては、「情報や課題の共有と協働」が単なる情報公開以上に重要であると述べる。「未完のプロジェクト」である教育であるからこそ「息切れするような改革や合理性を欠いた改革は必ず失敗する」「お金も人手も時間もかけずに教育が良くなることはない」という点を強調して、藤田氏の報告は終わった。

3名の報告者が互いに各報告に対して質問等を行った後、フロアを交えてのディスカッションとなった。ここでは、「学校の主体性」について、地域住民や生徒の保護者をまじえての開かれた学校作りを検討する際に発生

するであろう、学校と保護者や地域住民が常に同じ方向を向いているわけではないという問題が指摘された。学校が予算や人事面による都合でできること／できないことという軸と保護者や地域住民が求めていること／求めていないことという軸はずれが生じる可能性があり、そこで学校がいかにして主体性を発揮できるかという問題が生じるのではないかと、そしてその際に日本の学校は、特に外部の評価や圧力に対してすごく弱いのではないかと、したがって、「開かれた学校作り」を目指すうえで、学校が外部の評価に対してすごく脆弱に動いてしまう可能性がある、という問題である。また、その地域それぞれに合った教育を志す方向性とナショナルスタンダードなカリキュラムの接合問題、特区制度が持つ可能性と問題点について、「教育の公共性」という点から質問が出され活発な議論が展開された。さらに、「規制の問題だとして、全部規制取っ払えばそれは全部解決する」という政策サイド、メディアを含めた社会的な思いこみや風潮がもたらす問題、とともに、「一種のしがらみのような、そういった制約の条件が非常に学校自体の主体性を

発揮するのに対して非常に難しい状況を作ってしまったという」、学校現場そのものの状況をめぐる質問も寄せられた。

「一見われわれは、何か今まで文科省の中央的な統制があまり強すぎて、それが教育をゆがめている、画一的な教育を生み出している。そういったものが全部取っ払われると何か素晴らしい教育が生まれてくるのだという幻想にとらわれていたのではないかと」、「それは、ちょうどそのオーソドックスなもの目新しいものとの対比の議論でも同じようなことが出てくるが、その前提には、もしかするとわれわれ教育研究者や教育研究者になろうとしている人たちの中にも、どこかに新しいものイコールいいもの、よりベターなものという見方はどこかにあって、その陰で実際、地道にきちんとやってきたことの評価を忘れていたという部分があるのではないかと」、フロアを交えての議論をふまえて、最後に司会によって提示された論点は、今後、どのような立場から地方分権化における教育改革を考える上でも忘れてはならないだろう。