

国家と地域による統制と学校のカリキュラムづくり

子安 潤

学校教育講座

National and regional curriculum control and planning for school curriculum

Jun KOYASU

Department of School Education, Aichi University of Education, Kariya 448-8542, Japan

要 約

1947年以後、教育課程は、各学校が編成することになる。しかし、戦後すぐの一時期をのぞいて、独自の編成をする学校はほとんどなくなる。その主な原因は、学習指導要領と教科書による統制にあることが知られている。しかしそればかりではなくて、地域の教育行政による統制もその重要な原因の一つであった。そこで、各学校の教育課程編成が学習指導要領と地域教育課程の二重支配を受けることになっていくプロセスを、学習指導要領の教育課程編成に関する記述と名古屋市の『教育要覧』の記述を辿ることで明らかにする。学習指導要領と地域教育課程において示されるの統制基準は、地域と子ども（児童）の二つを一貫して提示する。だが、その内実については究明されないまま今日に至っていることも示す。

他方、その二重支配を強化する契機となったものが「旭川学力テスト事件」最高裁判決であり、そこには大綱という基準が示されていた。にもかかわらず、大綱の基準は有名無実化し、学習指導要領そのものをすべて基準であるかのように位置づける動向が生まれ、個々の学校が教育課程を実質的に編成することを困難にしていることを明らかにしようとした。

そうした中で、地域と子どもという放置されてきた教育課程編成の観点を追求することが学校の教育課程編成にとって鍵となることを最後に論じた。

Keywords：教育課程、学習指導要領、大綱的基準

はじめに

日本の学校の教育課程の編成を統制するものは、直接には、学習指導要領を中心に据えた国家の教育課程行政によるものと地域の教育課程行政によるものと二つあり、それぞれ独自性を持ちながらも共々に個々の学校の教育課程編成を強く統制してきている。また、教育課程の内容的な統制の言葉は、敗戦以後は、「地域」と「子ども」（児童）の二つが中核におかれ続けている。

しかし、その統制の有様は60数年の間ずっと変わらなかったわけではなくて、後に見るように変化を遂げてきた。だが、個々の時期の学習指導要領の変化に関する先行研究は多数存在するが、学校の教育課程の統制をその内容的基準の変化において通時的にカバーした研究は少ない。個別の学習指導要領の内容や性格

に関する研究であったり、個別の教科の目的や内容の変化を分析するものが圧倒的に多い。統制とその内容的基準を大局的に追跡した論考は管見する限り未だない。1970年代初めに刊行された『教育課程論総論』東京大学出版会に所収された一部の論文に論及がある程度に留まる⁽¹⁾。

そこで、本稿は、まず、国家の基準としての学習指導要領による教育課程統制の内容的な原理の変化をその基準の記述に即して確認する。1947年に最初の学習指導要領が示されて以後、部分改訂の場合を除いて、小学校のそれが告示された年で示すと1951年、1958年、1968年、1977年、1989年、1998年、2008年と7回改訂されてきた。これら学習指導要領は、個々の学校の教育課程を強く統制したが、特に教育課程編成をどのように進めようとしたかを総論の教育課程編成に

関する叙述に注目して確認する。

次に、教育課程編成に関する統制の変化は、学習指導要領ばかりではなくて、都道府県・政令指定都市などの地方教育委員会レベルの統制にも現れた。地方教育委員会は文部省（現在の文部科学省。以後、戦後全体に関わるときは文部省と記す。）の方針にただ追隨していると考えられているが、事実かどうかその実情を資料的に検討してみたい。その変化を本稿では、名古屋市を例にとって示す。地方教育委員会レベルにおける統制は、国家による学習指導要領の統制を受けつつも各学校との関わりを持つ組織であるために、一方では方針の単純化を生むこともあるし、方針を微妙にずらしていることもあると想定される。ここでは、教育課程編成方針においてはそれがどのように現れたのかを確認してみたい。当然、一教育委員会の事例に過ぎないため、そこから分かることを全国に敷衍することは妥当ではない。この点では、制約の多い議論と結論となる。だが、近年の動向に関わって、他地域の動向も一部紹介することによって、その結論についてある程度の一般性を担保させてみたい。

個々の学校は、国家と地方教育行政との二重の支配を受けて教育課程を編成している。この二重の支配の下で多くの学校は、自主的な教育課程編成という国家の公に示された方針にもかかわらず、それを実質的に遂行した経験がほとんどない。学校による編成が語られながら実行されない現実を越えていく観点を最後に示すことも本稿の課題としてあげておきたい。

1 学習指導要領における教育課程編成に関する記述の変化

学校の教育課程は、本当は、社会的要請が背景にあって変化する。そうした土台となる社会的な規定要因がまずあって、そこに学問や文化に関する研究並びに教育実践的裏付けが生まれて変化する。したがって、国家あるいは地方教育行政が好き勝手に編成しようとしても、あるいは学校が自由に編成しようとしても、フリーハンドに編成できるわけではない。多くの人々に支持されない内容は教育課程として定着しない。しかし、国家による統制は、学習指導要領と教科書と教育予算を三本柱として強力に作動してきた。

ここでは、より直接的に学校の教育課程を統制してきた学習指導要領に着目して、その記述から学校教育の教育課程編成に関する統制の変容を確認しておきたい。もちろん、学習指導要領に記述されたから直ちにその内容が全国各地で現実のものとなったのではなくて、文部省と各地の教育委員会等の統制があつてのことであるが、それはここでは視野の外に置く。

さて、学習指導要領が最初に作成されたのは、1947年のことである。その中では、教育課程の編成については次のように記されていた。長いがデータの意味が

あるので引用する⁽²⁾。

「いまわが国の教育はこれまでとちがった方向に向かって進んでいる。この方向がどんな方向をとり、どんなふうのあらわれを見せているかということは、もはやだれの胸にもそれと感ぜられていることと思う。このようなあらわれのうちでいちばんたいせつだと思われることは、これまでとかく上の方からきめて与えられたことを、どこまでもそのとおりに実行するといった画一的な傾きのあつたのが、こんどはむしろ下の方からみんなの力で、いろいろと、作りあげて行くようになって来たということである。

これまでの教育では、その内容を中央できめると、それをどんなところでも、どんな児童にも一様にあてはめて行こうとした。だからどうしてもいわゆる画一的になって、教育の実際の場での創意や工夫がなされる余地がなかった。このようなことは、教育の実際にいろいろな不合理をもたらし、教育の生気をそぐようなことになった。」

「骨組みに従いながらも、その地域の社会の特性や、学校の施設の実情やさらに児童の特性に応じて、それぞれの現場でそれらの事情にぴったりした内容を考え、その方法を工夫」

「わが国の一般社会、ならびにその学校のある地域の社会の特性を知り、その要求に耳を傾けなくてはならない。」

「次に問題になるのは現実の児童の生活である。」

「教科課程は、このように、社会の要求によって考えられるべきものであり、また児童青年の生活から考えられるべきものであるから、社会の変化につれて、また文化の発展につれて変わるべきものであるし、厳密に言えば、その地域の社会生活の特性により、児童青年の地域における生活の特性によって、地域的に異なるべきものである。」（アンダーラインは以下すべて引用者）

教育の内容は、「上」「中央」が決めるのではなくて、学校が「地域の社会の特性や、学校の施設の実情や児童の特性に応じて」内容と方法を考えていくのだとした。つまり、一つは、編成の仕方において、それまでの教育課程編成の進め方と反対の方向が示された。二つは、その内容編成の観点において、「地域社会の特性」と「児童の特性」という二つが示された。アンダーラインで示したように、「地域の社会生活」と「児童の生活」の二つは、その後も表現を多少変えつつも、以後ずっと観点として生き残っていく。

ただし、「厳密に言えば」と記してはいるが、その観点の中身そのものは必ずしも明確でない。また、全国で「地域」や「児童の生活」の違いをどれほどの範囲で想定していたかは分からない。「骨組みに従いながら」と記されているが、骨組みが規定する範囲はそれほど明示的とは言えない。この曖昧さが以後の統制をいかようにも拡大する余地を残したと言えないこともない。

しかしながら、地域の社会の特性と児童の特性という二つの観点が示されたことは画期的なことであった。というのは、二つの観点が何を指すかが狭く規定されていないが故に、そこに研究の余地が生まれ、下からの編成を重視する方針と相まって、学校の教育課程編成の自由度を保障していたとも言える。当時の教育課程編成の全国的な運動の隆盛はそのことを示している。この方針は、1951年の学習指導要領にも基本的に引き継がれる。

1951年の『学習指導要領一般編（試案）』では、次のように記述される⁽³⁾。

「(2) 文部省で編修された学習指導要領に示された学習内容は、全国の学校が、その地域の差に応じて選択することを予想して書かれてあるから、都市・農村・山村・漁村の学校、あるいは、工業地帯・商業地帯・住宅街などにある学校は、それぞれの地域の事情に必ずのように学習内容の選択がなされることが望ましい。」

51年版の『学習指導要領』は、基本方針において47年版と変わらない。統制の方針も基本的に変わらない。地域差を捉える観点として、都市と農村、産業の違いを挙げて例示したことが変化と言え変化であってそれだけである。大きく変わったのは、1958年の『小学校学習指導要領』である⁽⁴⁾。

「各学校においては、教育基本法、学校教育法および同法施行規則、小学校学習指導要領、教育委員会規則等に示すところに従い、地域や学校の実態を考慮し、児童の発達段階や経験に即応して、適切な教育課程を編成するものとする。」

たった、これだけの記述となった。各学校が編成するという戦後の基本原則は変わらないが、激変した。学習指導要領に「試案」の文字が消えただけではない。教育基本法以下、教育委員会規則等まで、従うべき法律・規則等が列挙された。法に従うことというだけならば何の不思議もないが、そうではなくて、「骨組みに従い」が消えて学習指導要領そのもの全体に従うようになった点は大きな違いだ。さらに、教育委員会規則「等」と示されたことによって、統制の範囲がいかようにも

拡大できる文言となったのである。

しかし、何でも統制できたかという点、実際にはそういうことにはならなかった。現実には、それはできなかっただけでなく、後述するように「旭川学力テスト事件」最高裁判決によって統制にも制限がかけられることになったからである。

ともかく、1958年学習指導要領の改訂以後、統制に関する記述は、その基本において1968・1977・1989年版の学習指導要領に変わることなく引き継がれる。

変化を見せることになったのは、1998年版『小学校学習指導要領』である⁽⁵⁾。

「各学校においては、法令及びこの章以下に示すところに従い、児童の人間として調和のとれた育成を目指し、地域や学校の実態及び児童の心身の発達段階や特性を十分考慮して、適切な教育課程を編成するものとする。

学校の教育活動を進めるに当たっては、各学校において、児童に生きる力をはぐくむことを目指し、創意工夫を生かし特色ある教育活動を展開する中で、自ら学び自ら考える力の育成を図るとともに、基礎的・基本的な内容の確実な定着を図り、個性を生かす教育の充実に努めなければならない。」

この記述はアンビバレントな記述である。総則の書き出し部分はそれまでと変わらない。しかし、続く文章はそれまでと違って、「特色ある教育活動」を強調するようになった。それは、必然的に教育課程において特色を出すということでもあるから、全国一律の教育課程ではなくて、学校毎に異なる教育課程を一方では要請することになった。実際この時期、全国各地で、「特色を出す」ことに大きな力が注がれた。

他方、教育課程の編成における「地域」と「学校」あるいは「児童」という言葉は、考慮事項の位置にまでその地位を低下させることになった。学校毎に変えるように言いながら、実際は編成基準の位置が低下していった。

学習指導要領は、最初、地域と子どもの生活に対応させて学校が教育課程を編成することを求めていた。それが、改訂を重ねる中で、学習指導要領は、統制の基準としての役割を肥大させていった。また、編成の内容的基準であった「地域」と「児童」は、考慮材料へと収縮することになった。さらに、「特色ある教育活動」論の登場は、子どもよりも「地域や学校」を中心に教育課程を考える方向へ変化したと言っていいたいだろう。

2 地方教育委員会の教育課程への向き合い方

敗戦後『学習指導要領一般編』の方針に対応して、川口プランあるいは本郷プランといった地域カリキュラムが地域研究と結びながら創りだされた。その後、全国でこうしたカリキュラムづくりが展開していくことになる。その名残で、今も地域名を冠したカリキュラムが残っているところも少なくない。しかし、今ではその固有さは失われている場合がほとんどとなっている。ただ単に、地域で採択した教科書に対応させた教育課程に過ぎないこともある。こうした地域の教育課程の変化は、文部省による統制の変化と相似していると言える。いや、むしろ、地域の教育課程とその統制が、学習指導要領の改訂の趣旨を、より一層デフォルメして徹底する役割を果たしていることも少なくない。しかし、単に相似というのではなく、地域には地域なりの相対的な独自性が作用するとも考えられる。ここでは、名古屋市の『教育要覧』の教育課程に関わる記述からその変化の様相を一端ではあるが示してみたい。

名古屋市の『教育要覧』は、戦前・戦中には『名古屋市学事要覧』あるいは『名古屋市教育概要』と呼ばれて、1943年まで発刊されていた。これを継承する形で敗戦後の1949年に戦後最初の本が刊行される。内容は、名古屋市の教育データと教育行政の活動の記録となっている。

最初の刊では教育課程に関する事項について次のように記されていた⁽⁶⁾。

「教育の目的は憲法、教育基本法、学校教育法に明示されているところであるが、実際に当たつてはこの新しい目的のもとにそれぞれの地域社会の実情に応じ、その特殊性によつて適切な教育が行われなければならない。」

「教育課程、指導の方法を児童生徒の心理的発達及び社会環境に即応させること」

こう記して、戦後の民主主義を謳っていた。戦前・戦中の画一化に対して「実情に応じ」ることが強調されていた。この場合の実情は、戦争の影響があつて「実情」に応じるしかなかったという意味も他方にはあつた。また、この後、ずっと持ち出される「児童」と「社会」がこの時期から存在していたことにも注目しておきたい。

これは、1951年版学習指導要領に対応した『教育要覧昭和29年版』でも変わらない⁽⁷⁾。

「教育基本法に規定されている教育の方針と本市の教育目標とに照応した望ましい指導方針として、次のよ

うに考えている。1. 学校経営、学級経営及び児童生徒の活動等あらゆる活動計画が民主主義の理想実現に貢献するよう考慮すること。(中略) 1. 教育課程、指導の方法を児童生徒の心身の発達及び社会的環境に即応させること。」

教育基本法と市の教育目標が持ち出され、この文章が1956年まで続く。教育基本法をただ持ち出すだけでなく、活動計画における民主主義が語られていることも特徴だ。他方で、この文章に学習指導要領が引き合いに出されていないことも特徴と言えよう。これは、当時まだ学習指導要領が試案と明示されていたこと、学校による教育課程編成がなお重視されていた状況を反映していたことが原因と考えられる。これらの点では最初の学習指導要領の時期と変化がない。

この時期の変化とえば、「本市の教育目標」が策定されていくが、これを受けた教育課程を編成するように教育行政が求め始めたことである。この要請が学校に具体的にどう作用したかは今のところ不明である。

なお、この時も編成の観点としては「児童」と「社会環境」の二つに即応させることが示されているが、この言葉は、学習指導要領の「児童」と「地域」に対応していると見て間違いないだろう。この二つの言葉は以後ずっと『教育要覧』の学校教育の章には記され続ける。この時点では、学習指導要領と軌を一にしていたと言っていだろう。

これが、系統学習への転換と言われる1958年版の学習指導要領の実施と共に変化していく。冒頭に引用した「教育の目的は憲法、教育基本法」云々という文言が消えて、名古屋の教育研究活動のテーマが列挙されるようになる。そして、1960年に刊行された『教育要覧昭和35年版』になると、名古屋市の「教育課程移行案」を作成したことが記され、その後刊行された『教育要覧』には名古屋市の教育課程に準拠して教育課程を編成しているという趣旨の文言が続くことになる⁽⁸⁾。そして、『教育要覧昭和50年版』1975年からは、以下の文言がずっと続くことになる⁽⁹⁾。

「学習指導要領および本市編成の教育課程を基準とし、学校の実情に基づいて指導計画を立てるとともに、年間35週の学習時間を確保した。」

つまりこうだ。敗戦後10年あまりは、文部省同様に自主編成や民主主義的な決定が重視されていたが、1958年版学習指導要領の時から市単位の教育課程を作成するようになり、これを基準に学校の教育課程を編成させるようになったのである。この市によって編成された教育課程は各学年・教科・学期毎にわたる詳

細なものであるが故に、学校にとっては大きな意味を持つことになる。

ところで、この名古屋市による教育課程の編成は、市教委によって選抜された教師たちによって作成された。その後もその方式で作成され続けている。地域単位の教育課程は、これ以前にも他の地域ではこの節の冒頭に記したように存在していた。だから、市単位の教育課程として特異というわけではない。問題は、それを参考事例に留めるのか、それとも基準とするのか、その違いにある。名古屋市は、始まりにおいては参考の色彩を強くもっていたものの、やがて基準の位置に変えていったと考えられる。明確に基準と位置づけたのが1975年であった。

そうすると、編成の内容的な基準として位置づけられていた児童と地域がその位置を変えていくことになる。児童と地域は言葉としては変わることなく取り上げられているが、以後は、学習指導要領と名古屋市の教育課程の全体がより詳細に作成されるため、個々の学校の児童と地域の実情よりは、二つとの合致・不合致が鮮明となり、問われることになった。そのために、この時以後、学校毎の教育課程は変わりにくくなったのである。結果として、統制が強化されたと解釈される。したがって、児童と地域という二つの言葉の意味内容は無意味化したということもできる。

こうして学習指導要領と名古屋市教育課程の二つが、教育課程編成の基準として各学校の教育課程を統制することになっていく。すでにそういう動向は始まっていたが、統制色を鮮明にしたのがこの1975年度の『教育要覧』なのである。

その後、学習指導要領にも登場した「特色ある学校づくり」が顔を出すことになる。『教育要覧平成12年版』（2000年）では、昭和50年版以来の文言を残しつつ、指導方針に以下の文言が加筆された⁽¹⁰⁾。

「教育課程の編成に当たっては、特色ある学校づくり、地域に開かれた学校づくりなどを推進するために、地域や学校の実態に応じ、創意工夫を生かした教育活動が展開できるようにする。」

そうして現在では、『教育要覧平成20年版』（2008年）には「学習指導要領の趣旨を踏まえ、本市教育課程（基準）を参考に」が前提だと従来の方針を確認した上で、下記の表現となっている⁽¹¹⁾。

「教育課程の編成に当たっては、児童生徒一人一人の学習状況や興味・関心を的確に把握し、基礎的・基本的な学習内容の定着、自ら学び、自ら考える力の育成が図れるよう全体として調和のとれた編成を行うとともに、各教科、道徳、特別活動等の関連、小・中学校

の教育内容の連携に配慮した編成に努める。また、地域や学校の実態に応じ、創意工夫を生かした教育活動が展開できるように留意する。」

「全体として調和」をとった上で「実態に応じ、創意工夫」するようにと玉虫色の表現が頁を埋めている。

以上のように名古屋市の例で見ると、当初は、地域や学校の生活から教育課程を作成することが基本となっていた。それが、1960年に地域の教育課程を市教委が作成するようになり、1970年代半ばに入ると学習指導要領という国家基準と地域単位の教育課程の二つが共に基準化されて統制の役割を強めることとなった。さらに、「特色ある学校づくり」がスローガンになると地域カリキュラムもこれに反応し、基準を満たした上で変更させるという言葉上は矛盾を飲み込んだ表現となった。さらに、最近では、基準の側に重点を置いて、学習指導要領の言葉に対応させて「基礎・基本の習得と活用」に力点を移動させてきている。この限りで、市の教育課程編成は、追従が基本であった。

ところで、1970年代の統制の強化は、社会政治的な背景があったであろうが、直接には「旭川学力テスト裁判」の判決に影響を受けたと考えられる。この判決が、結果として地域あるいは学校の教育課程を画一化する方向に導いたと考えられる。判決は統制の強化としてだけ把握される傾向があるが、内容のより正確な把握が必要である。この検討は、教育行政学的な検討ばかりでなく、教育課程論的な検討が必要だと思われる。

また、近年の「特色ある学校づくり」論は、学校間競争や評価に拘束されているために、目的ではなく手段の位置におかれる傾向がある。カリキュラム編成において「児童生徒一人一人の学習状況や興味・関心を的確に把握し」とは言うものの、子どもに視点があるのではなくて、学校の側に視点がおかれている。ここでも基本は、統制と自由の問題に帰着するが、学校の教育課程をつくるという観点に立ったときには理論的解明がますます必要となっている。これら二つに関わる検討も欠かせない課題となっている。

以下では、大綱に関わっては基本的理解を提出することに留め、本格的議論としては他日を期したい。また、地域教育課程を基準化する際に発生する単純化・画一化の問題は事例として提出することに留め、今後の統制と自由の関係を考察する際の出発点としたい。

3 大綱の理解の仕方

ここで、統制をめぐる議論として欠かせないのが、学習指導要領は「大綱」か「基準」という議論である。学習指導要領自体は、今日では法的には、学校教育法施行規則において、「第52条 小学校の教育課程

については、この節に定めるもののほか、教育課程の基準として文部科学大臣が別に公示する小学校学習指導要領によるものとする。」とあって「基準」とされている⁽¹²⁾。

他方、「大綱」という言葉も使われていて、最高裁判決にも用いられている。本稿の枠内ではさしあたりは、「基準」でも「大綱」でもどちらでもいいが、問題は、その中身と統制の方法である。この問題について、「基準」もしくは「大綱」とは何かが深められてきたとは言えないという現状認識から、若干の検討を加えておきたい。大綱に関わる議論で持ち出されるのは、「旭川学力テスト事件」最高裁判決（判例S51.05.21 大法廷・判決 昭和43（あ）1614 建造物侵入、暴力行為等処罰に関する法律違反）であり、そこにおけるとらえ方を検討してみよう。

判決は、国家にも教師にも一方的な教育内容の選択・決定権を認めず、合理的な権能の範囲内であることを求めた⁽¹³⁾。

「国の教育行政機関が法律の授権に基づいて義務教育に属する普通教育の内容及び方法について遵守すべき基準を設定する場合には、教師の創意工夫の尊重等教基法一〇条に関してさきに述べたところのほか、後述する教育に関する地方自治の原則をも考慮し、右教育における機会均等の確保と全国的な一定の水準の維持という目的のために必要かつ合理的と認められる大綱的なそれにとどめられるべきものと解しなければならない」

「原判決のいう大綱的基準とは、弁護人の主張するように、教育課程の構成要素、教科名、授時数等のほか、教科内容、教育方法については、性質上全国的画一性を要する度合が強く、指導助言行政その他国家立法以外の手段ではまかないきれない、ごく大綱的な事項を指しているもののように考えられる。」

「本件当時の中学校学習指導要領の内容を通覧するのに、おおむね、中学校において地域差、学校差を超えて全国的に共通なものとして教授されることが必要な最小限度の基準と考えても必ずしも不合理とはいえない事項が、その根幹をなしていると認められるのであり、その中には、ある程度細目にわたり、かつ、詳細に過ぎ、また、必ずしも法的拘束力をもつて地方公共団体を制約し、又は教師を強制するのに適切でなく、また、はたしてそのように制約し、ないしは強制する趣旨であるかどうか疑わしいものが幾分含まれているとしても、右指導要領の下における教師による創造的かつ弾力的な教育の余地や、地方ごとの特殊性を反映した個別化の余地が十分に残されており、全体としてはなお全国的な大綱的基準としての性格をもつものと認められる」

引用箇所から分かることは、第一に、判決における「大綱的基準」の中身として、教育課程の枠組みに当たる「教育課程の構成要素、教科名、授時数」を大綱に数えたことである。

第二に、枠組みの内部である教科内容、教育方法については、「全国的画一性を要する度合が強い」と指摘したにとどまる。全国的に共通なものとは、「地域差、学校差を超え」たもので、「細目」にわたったり詳細に過ぎることなく、教師の創造的で弾力的な活動の余地があるものとした。

この最高裁判決は、今日でも「大綱」を考える指標として尊重されてしかるべき中身をもっている。というのは、その中身が詳細かどうかを問わずに学習指導要領を「最低基準」と断言する官僚がいて、それを追認している現状があるからである。学習指導要領全体を「最低基準」としてしまえば、そこに書き込みさえすれば、統制の対象となってしまう、学校の教育課程編成の余地は大きく制約されてしまう。他方、判決のように捉えれば、そこに書き込んだとしてもそれが大綱に該当するかどうかを検討するまなざしと余地が生まれる。学習指導要領に書き込むことが可能な内容であるか、細部にわたる事項ではないかと検討するまなざしがそこに生まれるからである。こうして、現在の学習指導要領に記された中身を「基準」もしくは「大綱」として見なすことができるかどうか問い返すことが可能となる。もちろん、まなざしが生まれるだけで、どれが大綱か細部かを決めるためには別に論議が必要となる。だが、今は、その仕組みが存在していないことこそ問題であることを明らかにするためにも必要な議論と言えよう。

ここでは、次の問いを投げかけて議論を先に進めよう。

学校の教育課程に対して、大綱とは「特殊」に対する「一般」という意味で理解すべきなのか、それとも「大綱」の枠内だけでなく、枠外の存在を積極的に認めて「大綱」と言っているのか、どちらなのかということである。特殊と一般の関係であれば、大枠は制約されるけれども、特殊・個別に具体化する方向での教育課程編成となる。他方、もう一つの考え方に立てば、大綱をうちに含みさえすればよく、その枠外の存在を認める教育課程編成となる。どちらで考えるかによって、授業時間の制約はあったとしても、地域カリキュラムや学校の教育課程の自由度は異なってくる。

ともかく、「旭川学力テスト事件」最高裁判決は、両義的であると同時に、問題提起の判決だったということが出来る。そして、結果的には統制に傾斜して理解されていった。

4 事例としての広島市カリキュラム

名古屋市の例で見たように、学校の教育課程は、学習指導要領と地域教育課程の両方の統制を受けるようになってきている。これは、名古屋に限らない。多くの地域で二重の統制を受けている。二つの統制の受け方は、学校現場に近いこともあって、地域教育課程がより強く作用する。地域教育課程の方が多くの場合具体的に提出されるために、統制力は強く作動する。統制が強すぎて、個々の学校に教育課程が存在すること自体を知らない教師が多く存在する。

地域単位の教育課程は、個々に中身を見ると学習指導要領よりも極端に狭く解釈して統制を強化していることもあるし、趣旨がずれているように見えることもある。つまり、学習指導要領の記述から見れば、他の教材でも良いものを特定の教材でなければならないかのように規定することがあるということである。

このズレの発生は学習指導要領を作成した国家の側から見れば、統制が効いているようで効いていない事態に映ることになる。反対に、学校現場にとっては、立場によって、規定していない事柄まで規定してくる点で面妖に映ることも生まれる。こうしたデフォルメは、特定の地域だけで発生するわけではない。そこで、最近の事例として、広島市のカリキュラムを紹介しておきたい⁽¹⁴⁾。

「ひろしま型カリキュラム」と称しているが、その特徴は、広島市「基礎・基本の力の定着に係る学校教育のあり方検討委員会 最終報告」(2006年)を見ればすぐ分かるように、新しい学習指導要領で強調されたポイントを具体化したものである。したがって、内容的には今次の階梯の特質とされる部分が前面に打ち出され、言語運用能力と数理運用能力の向上を第一に掲げている。その実施についても統制がきつい。学習内容・教材等を各学校に委ねるのではなく、教育委員会を中心に検討し、作成した学習指導計画(ひろしま型学習指導計画)をそのまま具体化するように強力に押し進めている。コミュニケーションのスキルなど固定的に捉えて推し進めているために、何を取り上げればいいのかは明確だが、画一的な取り組みが教師たちから批判されてもいる。少し考えれば分かるように、広島での取り組みも言語力の養成をめざす一つの方向かもしれないが、唯一の方向とは言えない。そうした検討の余地なく実施を求めている。固定的に捉えて推し進めている。

これは広島に限らず全国に広く存在している。近年の支配的な動向は、内容と方法を定型化して、実施を各学校に迫るものである。近年の学力向上を課題とした地域の取り組みは、とりわけ画一化してきている。どのような学力実態にかかわらず、ほとんど同じ取り組みが導入されるようになってきているからである。

学校の教育課程をそれぞれの学校が編成することが期待されながら、それを保障し得ない構造が広く存在している。地域ごとに教育課程を編成する意図の中には、学校や教師の参考にしたという善意というべき中身が含まれている。だが基準化されると、必ずしも善意で満たされるわけではなくなる。内容上の具体化が、他の教材や授業方法の採用を拒否するように作用することになる。

このように見てくれば、地方教育委員会の編成する教育課程は、基本的には学習指導要領の方向に追従し、追従しながら具体化し、具体化された内容と方法の実施を求める形で統制するものとなっている。その具体化は、時に過剰適応を伴うこともあり、それが学校の教育課程編成の自主性を奪うことになることがある。

こうした現実に対して、学習指導要領及び地域教育課程を本来の初志である参考に戻すためには、参考と表示するだけではない新たなシステムが必要となっていると言えよう。

5 学校の教育課程づくりへ

それぞれの学校が教育課程をつくるのではなく、類似した理由と対策が持ち出されて、結果として教科書通りの教育課程となる構造を学習指導要領の変遷と地域の教育課程の事例を通して見てきた。それは、確かに、一定の水準の教育を確保したとも言えるが、画一的な教育を生み出し、結果として教育実践のリアリティを見失わせることにもなってきた。その見地に立てば、学校が教育課程を編成していかない限り、子どもに必要な教育は保障できていないことになる。単に、書類として保管されるような置物としての教育課程ではなくて、学校教師がつくり出す教育課程が本当は求められている。以下、今回の議論から見えてくる編成の視点や研究の課題を提示して稿を閉じたい。

まず、教育課程編成の内容的観点を本当に追求することである。すなわち、学習指導要領や地域の教育課程でキーワードにされ続けながら、本格的に追求されることが少なくなっている「地域」と「子ども」研究を各レベルで始めることである。

1) 地域の研究

地域の課題を探り、これに応える教育課程を考える試みは副読本づくりなど様々な個人や単位によって各地で本当は続けられている。だが、教育委員会単位となっていることが多い。学校の側からの地域研究とすることが課題である。各地域の教育委員会等が、当該地域全体を見渡して課題を抽出する場合、各学校にそれを配分するのではなくて、課題の例示や地域研究の手法を参照してもらった方向の取り組みにする必要がある。

2) 子どもの研究

学力テストのようなデータに依拠してマスとして子どもをつかむことが流行となっている。しかし数字では子どもをつかむことは困難だ。少なくとも、教育の対象としてつかむことは困難だ。数字ではなくて、子どもの生活の課題から教育課題を設定し、教育課程を創りだしていくことが求められている。全国学テの平均より+2点とか+1点を目標として設定する学校がかなりある。しかし、それでは数値だけが課題化されて、教科内容に関する子どもの認識状態そのものはつかめない。

マスとしてつかむ作業が肥大すると、結果的に子どものつかみ方が抽象化するとともに、授業時間の増など量的対策が中心となるといった現実が生まれやすくなる。子どものリアルな現実から教育課題を設定し、その課題への各教師・各教科の取り組みを構想することこそ今求められている。

3) 教師参加の教育課程づくりへ

文科省・各教育委員会を通じて各教育課題に関する情報は、重層的に各学校に届けられる。公式ルートばかりではないシステムができあがっている。その情報が何度も同じ言葉遣いのなかで使われると、個々の実践の独自性・特異性がかき消されていく。どんな実践でも現在のキーワードに結びつけられて終わる。これを超えるには、多様な実践を保証しつつ実践で検証する見地を貫くことである。例えば、犬山市教委は共同(協同)の学びを方針としていたが、習熟度別授業を容認し、実践の事実を検討するように求めていた⁽¹⁵⁾。このやり方に学ぶ必要がある。

4) 教科内容・教材研究へ

今日の教科内容・教材研究のある種の特質は、抽象化された言葉としての教科内容の習得に向けて、平均的授業の遂行を目指している。しかし、それでは教師も子どもも象徴的な内容のない認識における貧困状態におかれてしまう。これを抜け出すには具体的教材の事実を追求する授業に変えること、それが可能な教育課程とすることが求められているのである。カリキュラム研究者の役割は、はやり言葉のエピゴーネンとしてではなく専門的知見から開発に参加することである。

最後に、本稿で追求できなかった課題のうちで必須な課題を挙げておきたい。

一つは、学習指導要領と地域教育課程による二重の統制を個々の学校がどのように受けたのかをそれぞれの時期において教師の証言において明らかにすることである。同一の学校の時間の経過において明らかにすることができなかった。

二つは、大綱に関わる研究はあまりないのだが、各地で試みたカリキュラムの項目の作り方の比較、教科の研究団体が試論的に作成した教育課程の項目比較などをすると大綱の枠組みを考える参考になると考えられるがこれも触れることさえできなかった。

それぞれを今後の課題として記しておきたい。

註

- (1) 肥田野直・稲垣忠彦編、『教育課程論総論』、東京大学出版会、1971年に、稲垣忠彦による教育課程行政的な論及がある。ただ、1951年版と1958年版それぞれ単独の検討に留まっている。
- (2) 『学習指導要領一般編(試案)』、文部省、1947年。<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s22ej/>
- (3) 『学習指導要領一般編(試案)』、文部省、1951年。<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s26ej/>
- (4) 『小学校学習指導要領』、文部省、1958年。<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/s33e/>
- (5) 『小学校学習指導要領』、文部省、1998年。<http://www.nicer.go.jp/guideline/old/h10e/>
- (6) 名古屋市教育委員会事務局調査弘報課編、『教育要覧昭和24年度』、1949年、99?100頁。
- (7) 名古屋市教育委員会事務局調査企画課編、『教育要覧昭和29年版』、1954年、45頁。
- (8) 名古屋市教育委員会事務局調査企画課編、『教育要覧昭和35年版』、1960年、73頁。
- (9) 名古屋市教育委員会事務局総務部調査企画課編、『教育要覧昭和50年版』、1975年、83頁。
- (10) 名古屋市教育委員会事務局総務部企画経理課編、『教育要覧平成12年版』、2000年、88頁。
- (11) 名古屋市教育委員会事務局総務部企画経理課編、『教育要覧平成20年版』、2008年、91頁。
- (12) 学校教育法施行規則第52条、『教育小六法平成20年版』学陽書房2008年、159頁。
- (13) 旭川学力テスト事件]最高裁判決(判例 S51.05.21 大法廷・判決 昭和43(あ)1614 建造物侵入、暴力行為等処罰に関する法律違反)。www.courts.go.jp/.../02D2CC35EDBC9F9F49256A850030AAE9.pdf
- (14) ひろしま型カリキュラムについては以下参照。
<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/0000000000000/1170048002363/html/common/46a55105039.html>
- (15) 愛知県犬山市立犬山北小学校編『学びの学校づくり』小学館2008年、参照。