

市町村教育委員会によるカリキュラム・マネジメント支援施策と方針の 現状と課題 —市町村教育委員会を対象とした質問紙調査の結果から—

The current status and problem of the support and direction by municipal school boards for curriculum management: from a survey conducted on municipal school boards

木場裕紀* 澤田俊也**

Hiroki Koba Toshiya Sawada

Summary

The purpose of this paper is to clarify the current status and problem of the support and direction on curriculum management by municipal school boards. Based on the survey that the authors conducted on 341 municipal school boards, the authors clarify that many of the school boards of small municipalities cannot give enough support to schools because of the lack of resources and supervisors. On the other hand, the school boards of relatively large municipalities do not force their policies and support on schools. Because curriculum management should be conducted with the autonomy of schools, school boards are needed to support and give guidance to schools based on their needs.

キーワード : カリキュラム・マネジメント、市町村教育委員会、学校支援、指導行政

Keywords : curriculum management, municipal school boards, school support, supervisory administration

1. 問題の所在

本稿は学校で行われるカリキュラム・マネジメントに対する市町村教育委員会の支援施策や方針を検証し、市町村教育委員会はどのような施策を講じ、どのような方針を立てて各学校のカリキュラム・マネジメントを支援しているのかを明らかにする。平成 29 年 3 月 31 日に改訂された新学習指導要領では①教科横断的な視点からの教育内容の組み立て、②教育課程の実施状況の評価・改善、③教育課程に必要な人的・物的体制の確保と改善、という 3 つの観点を踏まえ「教育課程に基づき組織的かつ計画的に各学校の教育活動の質の向上を図っていくこと」(=カリキュラム・マネジメント、以下 CM と表記) が求められるようになった(文部科

学省 2017a:20)。各学校における CM の実践事例は既に数多く蓄積されている(例として一般財団法人学校教育研究所, 2013; 諏訪・田中・畑中, 2018; 田村編, 2011; 田村・村川・吉富・西岡, 2016; 中留編, 2005; 村川・野口・田村・西留編, 2013)。これに伴い、学校の教育課程編成および実施を直接的に指導・支援する立場にある市町村教育委員会がどのように各学校の CM を支援しようのかについて、例えば 2018 年秋には日本カリキュラム学会においてセミナーが開催されるなど関心が高まっているものの、その実態についてはいまだ十分に明らかになっていない(日本カリキュラム学会編, 2019:91) ⁽¹⁾。

本稿では市町村教育委員会が行っている CM 支援施策や支援の方針には二つの可能性があると思定してい

* 大同大学教養部教職教室

** 大阪工業大学教務部教職教室

る。すなわち、(a)市町村教育委員会がこれまでの「指導行政」のありようを踏襲し、CM 支援においても統一的な運用を目指す可能性がある一方で、(b)統一的な運用をするよりもむしろ、各学校の自主性・自律性を重んじて積極的な介入を控えようとする可能性もありうる。

まず(a)について補足しよう。これまでの教育課程行政研究では、学習指導要領の改訂に合わせて教育委員会が授業実践やカリキュラム編成などに関する専門的知識をもとに各学校を指導・助言する局面に焦点を当てた研究が蓄積されてきた。およそ10年に一度、学習指導要領の改訂が行われると、国及び教育委員会が主催する教育課程連絡協議会(かつての伝達講習会)によってその内容の周知徹底が行われる(天笠, 1999; 金子編, 1995; 肥田野・稲垣編, 1971)。このような非権力的な手段と法令によって行われる「指導行政」は戦後の教育行政の特徴であるとされてきた(荻原, 1996)。指導行政が行われる目的は教育水準の確保にあり、市町村の規模や市町村が有する人的・物的資源の多寡によって公立学校で提供される教育サービスに偏りや著しい格差が生じないようにすることが目指された。今回の新学習指導要領の告示にあたり、文部科学省は各都道府県教育委員会教育長、各指定都市教育委員会教育長等に通知を発送し、新学習指導要領に基づいた適切な教育課程の編成・実施及び教育条件の整備を求めているほか、各教育委員会において新学習指導要領等に関する研修会を開催し、教職員に理念の周知・徹底を図ることを留意事項としてあげている(文部科学省 2017b)。CM が新学習指導要領の中で取り上げられた以上、各教育委員会が、所管する学校がどのように CM に取り組むべきかを指導・助言することは、これまでの指導行政のあり方や上述の通知を考えると、十分にありそうなことである。

一方、(b) について、CM を実施する主体はあくまでも学校であることから、市町村教育委員会が統一的な方針を出したり、過度に介入したりすることに対して慎重であるべきだとの判断を下すことも想定されうる。これまでの教育課程行政研究において、学習指導要領の改訂に伴う各種の講習の目的は「国から地方に対する『徹底普及』であり、国の示した『解釈』を狭く限定的に捉えることはあっても、独自に『創造的に』解釈するのはまずもってないのが現状である」(金子編, 1995:70) との指摘があるが、市町村教育委員会が国が示した方向性を学校現場に下ろすだけというあり方は、各学校が主体となっていく CM の支援にはなじまない。これまでの研究動向を見ると、例えば金子ら(1995)の研究を引き継いで行われた中留編(2005)では、1992

(平成4)年に行われた調査に比して、2002(平成14)年に行われた調査で、教育課程の基準の作成や教育課程の事前審査・指導を控える市町村教育委員会の割合が増加していることが指摘されている(中留編, 2005:90-98)。「特色ある学校づくり」や「学校の自主的・自律的運営」は、その後の中教審答申等でも重ねて強調されてきたところであり⁽²⁾、当時よりも学校の自主性・自律性を重視する市町村教育委員会が増加していることも予想される。また、大規模自治体教育委員会の CM 支援の現状を訪問調査によって明らかにした木場・澤田(2018)によれば、各学校が行う CM への支援について、「教育委員会として各学校の CM を主導するような手立てを講ずる必要性自体を疑う視点」を有する教育委員会もあるという(木場・澤田, 2018:5)。このように、市町村教育委員会による各学校が行う CM への支援は、従来から積み重ねられてきた指導行政の枠組みの中でトップダウン的に行われうる可能性がある一方で、市町村教育委員会が各学校の取り組みを尊重し、それを下支えするような方略をとる可能性もあり、教育課程行政研究に浮上した新たな検討課題であると言える。

本稿では、これまでの研究の蓄積を踏まえ、市町村教育委員会における指導主事の配置状況と CM 支援施策の関連に着目する。非権力的な手法を用いて行われる指導行政の主な担い手は、教育に関する専門的知識を有する指導主事であり、彼ら/彼女らには教員に適切な指導・助言を与えることが期待されている。指導主事の配置人数及び配置率は自治体の人口規模に比例することが知られている⁽³⁾。また、加治佐によれば指導主事の人が増えるほど、教育委員会の教育課程に関する職務遂行度は増えるという(加治佐, 1998:185)。このような傾向は各学校が行う CM 支援においても確認されるのであろうか。本稿では自治体の指導主事の配置数によって教育課程に関する日常業務における職務遂行度に違いはあるのか、また自治体における CM 支援施策の実施状況に違いはあるのかを検証する。これにより、教育課程に関する日常的業務に比した時の CM 支援施策の特徴が明らかになる。また、指導主事の配置数と CM 支援の方針との関連を検証する。結論を先取りすると指導主事の配置がなされていないと、CM の実施を各学校に一任せざるを得ない状況が生まれるものの、統一的な運用を行うか否かと指導主事の人数との間に関連は見られない。最後に、統一的な CM 運用を目指す市町村教育委員会の教育課程行政の特徴を明らかにする。

変数名	概要	平均値	中央値	標準偏差	最大値	最小値
指導主事総人数	教委内に置かれている指導主事の総人数	5.76	2	11.78	130	0

表1 変数：指導主事総人数の概要

2. 調査の方法

本稿で使用するデータは、筆者らが2018年10月から12月にかけて実施した「カリキュラム行政に関する全国市区町村教育委員会向けアンケート調査」で得られたものである。この調査では市は全数⁽⁴⁾、町村は約半数(461)を無作為抽出し、市区町村教育委員会内の小・中学校の教育課程担当者を対象に、郵送法により回答を求めた。回収数は341(回収率27.2%)であった。このうち欠損値があるものを除いた310自治体のデータを分析に使用する。

筆者らは2016年10月から2018年2月にかけて全国15の市町村教育委員会に対して訪問・聞き取り調査(ブレ調査)を行った。質問紙の項目はこの時得られたデータを元に作成されたものである。質問紙は指導主事数等を聞いたフェイスシートのほか4部で構成されているが、本稿ではそのうち自治体の教育課程に関する日常業務及びCMの支援状況について尋ねた部分を中心に分析を行う。教育課程に関する日常業務については、加治佐(1995)及び中留編(2005)を援用し、独自の副教材や教育課程編成の基準を作成しているか、教育課程届に関する説明会や研修会及び事前指導を行っているか、学校経営計画について事前指導を行っているかについて尋ねた。またCMについては、CMが教育委員会内で議論され始めた時期のほか、具体的にどのような支援施策を行っているのか、都道府県教育委員会からCM支援について指導はあったか、どのような方針で学校のCM支援を行っているのかについて尋ねた⁽⁵⁾。末尾にはカリキュラム行政に関する自由記述欄を設けた。

本稿で用いる指導主事の配置状況に関するデータであるが、質問紙では自治体における指導主事の総配置人数を尋ねた。表1に示すようなサンプルが得られ、人数に応じて1：指導主事配置なし、2：指導主事1名配置、3：指導主事2-4名配置、4：指導主事5名以上配置というカテゴリーを設けて分析を行った。

分析ではまず、教育課程に関する日常業務に及びCMに関する議論の開始時期や具体的な支援施策の運用状況について、指導主事の配置状況をクロスしながら整理する。次にCM支援の方針と指導主事の配置状況の関連について確認し、CMに関して統一的な運用方針を

立てている市町村教育委員会の教育課程行政の特徴について考察を行う。

3. 分析

3.1 市町村教育委員会における教育課程に関する日常業務の実施状況

まず、市町村教育委員会における教育課程に関する日常業務の実施状況についての回答結果を以下の表に示す。カイ二乗検定を行なったところ、いずれも1%水準で有意であった。また、残差分析を行い1%水準で有意差が検出されたセルを着色して示してある。

表2 自治体独自副教材の開発状況と指導主事の人数(上段：実数、下段：%、以下同様)

	作成あり	作成なし	計
指導主事配置なし	19 (33.9)	37 (66.1)	56 (100.0)
指導主事1名	29 (50.0)	29 (50.0)	58 (100.0)
指導主事2-4名	79 (75.2)	26 (24.8)	105 (100.0)
指導主事5名以上	72 (79.1)	19 (20.9)	91 (100.0)
計	199 (64.2)	111 (35.8)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=41.793(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .367$

着色したセルは残差分析の結果1%水準で有意であることを示す(以下同様)

表2は自治体独自の副教材の開発状況と指導主事の人数の関係を示している。全体の64.2%にあたる199の市町村教育委員会で自治体独自の副教材が開発されているとの回答があった。各教科や特別活動、総合的な学習の時間等、様々な内容の副教材があるが、指導主事の配置人数との関連で見ると、指導主事の配置人数が多いほど副教材が開発されていることがわかり、特に複数名の指導主事が配置されている市町村教育委員会では何らかの副教材を独自に開発していることがわかる。

表 3 教育課程編成の基準の作成状況と指導主事の人数

	作成あり	作成なし	計
指導主事配置なし	10 (17.9)	46 (82.1)	56 (100.0)
指導主事1名	20 (34.5)	38 (65.5)	58 (100.0)
指導主事2-4名	35 (33.3)	70 (66.7)	105 (100.0)
指導主事5名以上	42 (46.2)	49 (53.8)	91 (100.0)
計	107 (34.5)	203 (65.5)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=12.394(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .200$

また、表 3 には教育課程編成の基準の作成状況と指導主事の人数の関係を示してある。全体の 34.5%に当たる 107 の市町村教育委員会で教育課程編成の基準が作成されていた。中留らが行なった調査では教育課程の基準を作成した市町村教育委員会は 20%に過ぎないと報告されていたが(59/332 市町村教育委員会、中留編、2005:29)、本稿で行った調査ではそれを上回る市町村教育委員会が教育課程編成の基準を作成していた。サンプルが異なるため厳密な比較はできないが、指導主事が配置されている市町村教育委員会では 3 割を超える市町村教育委員会で教育課程編成の基準が作成されていることから、指導主事を配置している自治体が増加

表 4 教育課程届に関する説明会や研修会の開催状況と指導主事の人数

	開催あり	開催なし	計
指導主事配置なし	6 (10.7)	50 (89.3)	56 (100.0)
指導主事1名	23 (39.7)	35 (60.3)	58 (100.0)
指導主事2-4名	42 (40.0)	63 (60.0)	105 (100.0)
指導主事5名以上	43 (47.3)	48 (52.7)	91 (100.0)
計	114 (36.8)	196 (63.2)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=21.331(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .262$

表 5 教育課程届への事前指導の実施状況と指導主事の人数

	実施あり	実施なし	計
指導主事配置なし	13 (23.2)	43 (76.8)	56 (100.0)
指導主事1名	33 (56.9)	25 (43.1)	58 (100.0)
指導主事2-4名	57 (54.3)	48 (45.7)	105 (100.0)
指導主事5名以上	49 (53.8)	42 (46.2)	91 (100.0)
計	152 (49.0)	158 (51.0)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=18.376(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .243$

したことが影響していると考えられる⁽⁶⁾。

次に表 4、表 5 には教育課程届への指導状況を尋ねた結果を示している。学校に向けて教育課程届に関する説明会や研修会を行なっていると答えた市町村教育委員会は全体の 36.8%にあたる 114 市町村教育委員会であった。指導主事の人数との関連で見ると、指導主事が配置されていない市町村教育委員会ではほとんどで教育課程届に関する説明会や研修会は行われておらず(6自治体、10.7%)、逆に指導主事が配置されている市町村教育委員会では約 4 割から 5 割で説明会や研修会が持たれているという結果が得られた。質問紙では教育課程届に関する説明会や研修会の内容にまで踏み込んで聞いていないものの、やはり指導主事が配置されている市町村教育委員会では、説明会や研修会などの形で各学校の質問や要望を引き受ける体制が取りやすいものと考えられる。ただし、指導主事が配置されていても、過半数の自治体でそういった機会が設けられていない事実にも注意が必要である。

教育課程届に対する事前指導の有無について尋ねた項目については、全体の約半数に当たる 152 の市町村教育委員会が教育課程届に関する事前指導を行なっていると答えていた。この点は先に言及した中留らの調査結果とは大きく異なっている。中留らの調査では教育課程届に関する事前指導を行う市町村教育委員会は年々減っており、2002 年度の調査では 38.6%にまで減少していることが報告されていた(中留編、2005:82)。ここでも厳密な比較はできないものの、2002 年当時に比して指導主事を配置する自治体が増え、自治体の指導行政能力が高まったことが背景にあるものと思われる。

表 6 CM に関する議論の開始時期に関する回答

H27 年 8 月末以前	H27 年 8 月末ごろ	H28 年 8 月末ごろから	H29 年 3 月末以降	わからない	無回答	計
20 (6.5)	61 (19.7)	89 (28.7)	39 (12.6)	98 (31.6)	3 (1.0)	310 (100.0)

上段：度数、下段：%

また、学校経営計画への事前指導を行なっているかとの質問に対しては、44.2%にあたる 137 の市町村教育委員会が事前指導を行なっていると回答していた。表は省略するが、指導主事の配置状況との関連は見られず、統計的にも有意な差は検出されなかった ($\chi^2(d.f.)=1.157(3)$ 、 $p>0.10$)。

3.2 CM に関する議論の開始時期と具体的な施策の実施状況

次に、CM が市町村教育委員会内で議論され始めた時期と具体的な施策の実施状況についての回答結果を示す。表 6 には CM に関する議論の開始時期に関する回答を示している。

表 6 に示されているように、約 3 割の自治体が議論の開始時期について把握していないと回答している。それらを除くと最も多かったのが中教審教育課程部会の「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」が発表された平成 28 年 8 月末ごろからとの回答（89 自治体、28.7%）であり、次いで特別部会の「論点整理」が発表された平成 27 年 8 月末ごろからとの回答（61 自治体、19.7%）であった。「論点整理」が発表される前から議論が始まっていたと回答した自治体は少なく（20 自治体、6.5%）、多くの自治体で中教審答申等で学習指導要領の改訂の方向性が定まり、CM が概念として提示されてから議論が始まっていったことが窺える。

次に、具体的な支援施策について確認する。質問紙では、研修会の開催の有無、共通カリキュラムの作成の有無、手引きや事例集の作成の有無、研究部会の設置の有無、研究指定校やモデル校の設置の有無について問うた。

CM に関する研修会を開催している市町村教育委員会は 83 自治体（26.8%）あったものの、多くの市町村教育委員会では CM に関する研修会が開催されていないとの回答であった。この傾向は指導主事の配置人数が少ないほど強く、指導主事が配置されていない市町村教育委員会で CM に関する研修会を行なっていたのは 2 自治体に過ぎない。クラメールの連関係数を見ても、3-1 で見た教育課程に関する日常的業務に比べて

表 7 CM に関する研修会の開催状況と指導主事の人数

	開催あり	開催なし	計
指導主事配置なし	2 (3.6)	54 (96.4)	56 (100.0)
指導主事 1 名	5 (8.6)	53 (91.4)	58 (100.0)
指導主事 2-4 名	34 (32.4)	71 (67.6)	105 (100.0)
指導主事 5 名以上	42 (46.2)	49 (53.8)	91 (100.0)
計	83 (26.8)	227 (73.2)	310 (100.0)

$\chi^2(d.f.)=44.243(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .378$

表 8 自治体共通カリキュラムの作成状況と指導主事の人数

	作成あり	作成なし	計
指導主事配置なし	4 (7.1)	52 (92.9)	56 (100.0)
指導主事 1 名	3 (5.2)	55 (94.8)	58 (100.0)
指導主事 2-4 名	10 (9.6)	94 (90.4)	105 (100.0)
指導主事 5 名以上	23 (25.3)	68 (74.7)	91 (100.0)
計	40 (12.9)	269 (87.1)	310 (100.0)

$\chi^2(d.f.)=18.081(3)$ 、 $p<0.01$

クラメールの連関係数 $V = .242$

指導主事の配置人数が与える影響が大きいことがわかる。自由記述の中で、指導主事が 1 名のみ配置されているある自治体からは「当町のような小さな自治体については教育事務所による学校への指導・支援が中心となります⁽⁷⁾」との回答が寄せられていた。また質問紙調査に先立って行われたプレ調査の中でも「〔指導主事は〕町村だとたぶんほとんど X 県だと思わない」と

す。やっぱりそういうところ（筆者注：指導主事が配置されている自治体）は教育的な、カリキュラム・マネジメントとか、そういう部分の専門的なところを研究してやってたりとかしてると思うんですけども。そういうところをやっていくためにも指導主事とかは必要なのかなと。[指導主事が] いるだけで違うのかなと思います」と、指導主事の配置がなされていないがために、必要な支援が行えない現状を訴える声が聞かれた⁸⁾。指導主事の配置が少ない多くの自治体にとっては、CMに関する研修会を開催する余裕がないものと推察される。また、表 8 には自治体共通カリキュラムの作成状況と指導主事の配置人数の関連を示した。共通カリキュラムを作成している市町村教育委員会は少なく（40 自治体、12.9%）、指導主事が 5 名以上配置されている市町村教育委員会とそれ以外の自治体との差異が目立った。

表は省略するが、他の施策を実施している自治体はさらに少なく、CMについて解説した手引きや事例集を作成している市町村教育委員会は 9 自治体（2.9%）、CMに関する研究部会を設置している市町村教育委員会は 20 自治体（5.9%）、CMに関する研究指定校やモデル校を設置している市町村は 16 自治体（5.9%）にとどまった。このうち、研究指定校やモデル校の設置のみ、残差分析の結果、指導主事が 5 名以上配置されている市町村教育委員会で有意に設置率が高いことがわかった（91 自治体中 12 自治体、 $\chi^2(d. f.)=17.560(3)$ 、 $p<0.01$ ）。大規模な市町村教育委員会の中には先行事例として研究指定校やモデル校を設置し、そこでの実践を他の学校の実践のモデルにしようとしている自治体もあるものと推察される。

3.3 CM 支援の方針と指導主事の配置状況との関連

本節では、市町村教育委員会による各学校が行う CM 支援の方針と指導主事の配置状況との関連を確認する。

CM の支援方針について尋ねたところ、最も多かったのが「各学校から要望があれば指導・助言している」との回答であり（151 自治体、48.7%）、次いで「各学校に一任しており、特に指導・助言を行っていない」との回答が多かった（108 自治体、34.8%）。残差分析の結果を見ると指導主事が配置されていない市町村教育委員会においては「各学校に一任」していると答えた自治体が圧倒的に多く、「各学校の要望に応じて」指導・助言を行う余裕さえもないことが浮かび上がってくる。また、「まず教委から指導・助言を行うが、それに従うかは学校に任せている」と答えた教育委員会（30 自治体、9.7%）、「教委からの指示に沿った形での運用を求めている」と答えた教育委員会（21 自治体、6.8%）はいずれも少数であった。この結果は慎重に解釈する必要があるが、大規模自治体であっても主導的に CM の支援施策を打ち出す市町村教育委員会は少なく、ましてやそれに沿った形での CM の運用を求める市町村教育委員会は少数派であることがわかる。各学校が主体的に行う CM においては、本稿 1 で仮定した二つの可能性のうち(a)にあたる運用、すなわち、市町村教育委員会が統一的な指針を示してそれに沿った形での運用を求める姿はその理念に反するように思われる。自由記述の中にも「教育課程の編成は、各学校長に責があり、教育委員会が指定するものではない」との回答や「当然のことですが、学校長の経営方針及びグランドデザインがあり、それに基づいてカリキュラムを編成していくことになるため、実際は、7 月、12 月をポイントとして PDCA サイクルによってカリキュラムを常に検証していくこととなります」と学校長の方針を

表 7 CM の指導方針と指導主事の人数

	各学校に一任	学校の要望に応じて	まずは教委から指導	教委の指示に沿った形で	計
指導主事配置なし	37 (66.1)	16 (28.6)	1 (1.8)	2 (3.6)	56 (100.0)
指導主事 1 名	16 (27.6)	35 (60.3)	3 (5.2)	4 (6.9)	58 (100.0)
指導主事 2-4 名	33 (31.4)	48 (45.7)	15 (14.3)	9 (8.6)	105 (100.0)
指導主事 5 名以上	22 (24.2)	52 (57.1)	11 (12.1)	6 (6.6)	91 (100.0)
計	108 (34.8)	151 (48.7)	30 (9.7)	21 (6.8)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=34.698(9)$ 、 $p<0.01$ 、クラメールの連関係数 $V = .199$

重視した運用を行なっているとの回答もあった。多くの市町村教育委員会は CM 支援においては各学校の状況に合わせた支援が重要であると考えており、統一的な運用を控えようとする構えをとっている。

3.4 統一的な CM の運用を求める市町村教育委員会の教育課程行政の特徴

前節で確認したように、各学校が主体的に行う CM においては、たとえ大規模自治体であり人的資源や専門的知識の蓄積があっても、統一的な運用を控えようとする市町村教育委員会がほとんどである。一方で、少数ではあるが「教委の指示に沿った」CM の運用を求める市町村教育委員会も存在する。そのような市町村教育委員会には何か特徴的な教育課程行政のありようが観察されるのであろうか。本稿では最後に、これまで検証したデータと照らし合わせてそのような市町村教育委員会の教育課程行政の特徴を検証する。

CM 支援に関する方針のうち、「教委の指示に沿った形で」の CM の運用を求めている自治体をダミー変数（教委指示ダミー）として投入し、教育課程行政の日常的業務及び CM 支援施策の実施状況とクロスさせて分析を試みた。イェーツ補正を施したカイ二乗検定の結果、有意な結果を示したものを以下に示す。

表 10 教育課程届に関する説明会や研修会の開催状況と教委指示ダミー

	開催あり	開催なし	計
教委指示ダミー	16 (76.2)	5 (23.8)	21 (100.0)
それ以外	98 (33.9)	191 (66.1)	289 (100.0)
計	114 (36.8)	196 (63.2)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=13.289(1)$ 、 $p<0.01$
 $\phi = .220$

まず「教委の指示に沿った形で」の CM の運用を求めている教育課程行政の特徴として、教育課程届や学校経営計画への事前指導が多く行われていることを指摘できる。他の市町村教育委員会に比べて、「教委の指示に沿った形で」の CM の運用を求める市町村教育委員会では、教育課程届に関する説明会や研修会の開催

表 11 教育課程届への事前指導の実施状況と教委指示ダミー

	実施あり	実施なし	計
教委指示ダミー	19 (90.5)	2 (9.5)	21 (100.0)
それ以外	133 (46.0)	156 (54.0)	289 (100.0)
計	152 (49.0)	158 (51.0)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=13.754(1)$ 、 $p<0.01$
 $\phi = .223$

表 12 学校経営計画への事前指導の実施状況と教委指示ダミー

	実施あり	実施なし	計
教委指示ダミー	15 (71.4)	6 (28.6)	21 (100.0)
それ以外	122 (42.2)	167 (57.8)	289 (100.0)
計	137 (44.2)	173 (55.8)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=5.642(1)$ 、 $p<0.05$
 $\phi = .148$

表 13 CM に関する研修会の開催状況と教委指示ダミー

	開催あり	開催なし	計
教委指示ダミー	15 (71.4)	6 (28.6)	21 (100.0)
それ以外	68 (23.5)	221 (76.5)	289 (100.0)
計	83 (26.8)	227 (73.2)	310 (100.0)

$\chi^2(d. f.)=20.532(1)$ 、 $p<0.01$
 $\phi = .272$

率が 42.3%ポイント、教育課程届への事前指導の実施率が 44.5%ポイント、学校経営計画への事前指導の実施率が 29.2%ポイント、それぞれ高くなっている。事前指導を控え、学校の自主性・自律性を尊重する市町村教育委員会が増えていることが中留編（2005）では指摘されていたが、「教委の指示に沿った形で」の運用を求める市町村教育委員会の中では、未だに事前指導を重視

しているところが多数派であることが窺える。CMの支援施策についてみると、有意差が見られたのはCMに関する研修会の開催状況のみであった。本稿が用いた質問紙調査では研修会の具体的な内容や形態を問うていないため断定はできないが、このような「教委の指示に沿った形で」のCM運用を求める市町村教育委員会が主催する研修会においては、教委の方針の徹底普及が目指され、学校の自主性・自律性の促進を抑制する指導が行われている危険性がある。現場に最も近い存在である市町村教育委員会には、各学校の自主性・自律性を高めるために、よきアドバイザー、サポーターとしての役割が期待されている。そのためには事前指導を通じてトップダウンで方針を下ろすのではなく、各学校の状況や特徴を斟酌しながら、学校が必要とする支援を行う必要があるのではなかろうか。

4. まとめと今後の課題

本稿では学校が行うCMに対して市町村教育委員会が講じている支援施策と方針の現状について、教育課程に関する日常的業務の遂行度との比較から、特に指導主事の配置数との関連に着目して分析を進めてきた。教育課程に関する日常的業務の遂行度は先行研究が指摘するように、指導主事の配置人数が多くなるほど高くなる傾向があった。CM支援施策についてみると、指導主事が配置されていない市町村教育委員会においては、CM支援施策が十分に行えておらず、また各学校に一任せざるを得ない状況があることが浮き彫りになった。一方で、指導主事の人数が十分に配置されていれば、統一的な運用を行なっているかといえそうではない。確かにCM研修会の開催や自治体共通カリキュラムの作成などの施策は、指導主事が十分に配置されている教育委員会においてより行われやすい傾向があることが確認されたが、CMに関する手引きや事例集の作成、研究部会やモデル校の設置といった施策は、大規模自治体教育委員会においても活発に行われているとは言い難い。また、CM支援の方針についても、「各学校から要望があれば指導・助言している」と答えた市町村教育委員会が指導主事が十分に配置されている自治体であっても過半数を占め、「教委の指示に沿った形で」の運用を求めている市町村教育委員会はごく少数であった。学校が行うCM支援については、学習指導要領改訂を機に多くの市町村教育委員会で議論が始まったことは確かであり、これまでの指導行政のありようを考えるならば、自治体の人口規模が増えれば増えるほど、そのスケールメリットを活かして豊富な人的資源や専門的知識を投入し、その結果、各学校の実

践を統一化しようとする市町村教育委員会が増えることも予想された。大規模自治体であればスケールメリットを活かして様々な施策を展開し、統一的なCM支援施策を講じることもテクニカルには可能であるが、そのような方針をとることはCMにおける各学校の主体性を奪いかねないというアンビバレンスがある。本稿の分析からは、少なくとも現時点ではそのような市町村教育委員会は極めて少なく、むしろ各学校が主体となって行うCMであるからこそ、各学校のニーズに応じて支援の手を差し伸べ、あるいは道標を示しながら、学校の実践を活発化させる方略をとる市町村教育委員会の方が多いたことが示唆された。一方で、「教委の指示に沿った形で」のCM運用を求める市町村教育委員会も少数ながら存在し、そのような市町村教育委員会では特に事前指導を重視した教育課程行政が行われていることも明らかとなった。

最後に残された課題について述べる。本稿の第一の課題は、実施されている施策の中身に関する分析を行っていない点である。今後、質的な分析を行うことによって、市町村教育委員会によるCM支援のあり方をより立体的に描き出すことができるものと期待される。また、統一的なCMの運用を目指している市町村教育委員会が少なかったとはいえ、教育委員会内でCM支援施策や方針が議論・実施されるようになったのが最近のことであることを考えると、他の自治体の動向を注視しながら「様子見」を行なっている可能性も排除できない。数年後、あるいは5年後、10年後にCM支援施策や方針のありようはどのように変化していくのか、経年比較を行う必要もある。

謝辞

本研究は、平成29年度公益財団法人文教協会研究助成金及び平成30年度大同大学研究援助金の助成を受けて行われたものです。訪問聞き取り調査及び質問紙調査に協力してくださった市町村教育委員会の皆様に記して感謝申し上げます。

註

(1) 他にも天笠(2015)が「学校への支援として、各学校においてCMに関する校内研修を支えるモデル・プログラムの開発」を提言しているほか(天笠, 2015:33)、CMを支える教育課程行政による学校支援について、行政文書を通じた明示、基準やガイドラインの設定、説明会や研究協議会等の開催、指導資料や手引き、事例集等の作成・配布などを提案している先行研究がある(田村ら編, 2016:165)。

(2) 例えば文部科学省中央教育審議会(2013)「今後の

地方教育行政の在り方について（答申）」（平成 25 年 12 月 13 日付中教審第 166 号）

(3) 文部科学省の発表した「平成 29 年度教育行政調査」によれば指導主事（宛て指導主事を含む）の配置率は 72.1%である（1736 市町村、一部事務組合等は除く）。しかしながら人口規模が小さくなるほど配置率が下がる傾向にあり、人口 5 千人未満で配置率 21.2%、5 千人以上 8 千人未満で配置率 50.9%、8 千人以上 1.5 万人未満で 61.3%となっている（文部科学省，2017c）。

(4) 2018 年 10 月 1 日に誕生した福岡県那珂川市は除く。また東京都特別区についても調査対象に含めたが、回収数が 1 自治体のみであったため、分析からは除外している。

(5) 議論の開始時期について尋ねたのは CM 支援に関する議論が学習指導要領の改訂とセットで始まったか否かを検討するためである。また、具体的な支援施策に関する質問項目については、それらについて言及している先行研究（天笠，2015；田村ら編，2016）を参考に作成した。

(6) 平成 15 年度の指導主事配置率は 34.4%(1146 / 3181 市区町村、一部事務組合等は除く)であった（文部科学省，2003）。その後市町村合併が進み、指導主事が配置されている市区町村の割合は上昇した。

(7) 学校の CM 支援の方針について、都道府県教育委員会や教育事務所から市町村教育委員会に対して指導・助言があったかについて尋ねたところ、指導・助言があったと答えた市町村は約半数（173 自治体、55.8%）にとどまった。指導主事の配置状況との関連から見ると、指導主事が 2~4 名配置されている市区町村教育委員会では残差分析の結果、有意に都道府県教育委員会や教育事務所からの指導が多いことがわかった（105 自治体中 70 自治体、 $\chi^2(d. f.)=14.151(3)$ 、 $p<0.01$ ）。やや意外であったが、指導主事の配置がされていない、あるいは 1 名のみである市町村教育委員会では、CM に関する指導を受けきる余裕がなく、逆に 5 名以上指導主事が配置されている市町村教育委員会では、自分たちで施策を運営するだけの余裕があるためにあまり指導が行われていないと考えられる。

(8) 2017 年 5 月 17 日に X 県 Y 町教育委員会学校教育課長に対して筆者らが行ったインタビューによる。

引用・参考文献

天笠茂（1999）「教育課程基準の大綱化・弾力化の歴史的意味」『日本教育経営学会紀要』第 41 号 2-11 頁。

天笠茂（2015）『「カリキュラム・マネジメント」がなぜ必要か』『教職研修』第 44 巻 3 号 31-33 頁。

阿内春生・押田貴久・小野まどか（2014）「行財政改革・分権改革下の地方教育事務所の役割-人事行政と指導行政における役割変化に焦点を当てて-」『福島大学総合教育研究センター紀要』第 17 号 1-8 頁。

肥田野直・稲垣忠彦編（1971）『教育課程（総論）<戦後日本の教育改革 第 6 巻>』東京大学出版会。

一般財団法人学校教育研究所（2013）『学校力アップとカリキュラム・マネジメント』学校図書株式会社。

加治佐哲也（1998）『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』加賀出版。

加治佐哲也（2000）「地方教育行政の地域設定と教育委員会の設置単位」堀内友編『地方分権と教育委員会 ①地方分権と教育委員会制度』ぎょうせい 193-220 頁。

木場裕紀・澤田俊也（2018）「大規模自治体教育委員会のカリキュラム・マネジメント支援に関する一考察」『大同大学紀要』第 53 号 1-10 頁。

日本カリキュラム学会編（2019）「<秋のセミナー>カリキュラム・マネジメントの研修をどう設計・実施・評価・改善するか-カリマネ研修のカリマネを考える-」『カリキュラム研究』第 28 号 91 頁。

文部科学省中央教育審議会（2013）「今後の地方教育行政の在り方について（答申）」（平成 25 年 12 月 13 日付中教審第 166 号）

文部科学省（2003）「平成 15 年度教育行政調査」（URL：http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index05.htm 最終アクセス日令和元年 9 月 10 日）

文部科学省（2017a）『中学校学習指導要領』。

文部科学省（2017b）「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の制定ならびに幼稚園教育要領の全部を改正する告示、小学校学習指導要領の全部を改正する告示及び中学校学習指導要領の全部を改正する告示等の公示について」（平成 29 年 3 月 31 日付 28 文科初第 1828 号）

文部科学省（2017c）「平成 29 年度教育行政調査」（URL：http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/1406079.htm 最終アクセス日令和元年 3 月 26 日）

村川雅弘・野口徹・田村知子・西留安雄編（2013）『「カリマネ」で学校はここまで変わる！ 続・学びを起こす授業改革』ぎょうせい。

荻原克男（1996）『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』勁草書房。

老山由美（1996）「指導行政機能と指導主事の職務に関する一考察」『日本教育行政学会年報』第 22 号 59-70 頁。

佐々木幸寿（2011）「地方教育行政組織における組織運営-指導主事の機能と教育委員会事務局の組織条

件」『日本教育政策学会年報』 第 18 号 122-135 頁。
諏訪英広・田中真秀・畑中大路 (2018) 「『社会に開かれた教育課程』の理念の実現に向けたコミュニティ・スクールにおけるカリキュラム・マネジメントの検討 -Y 小学校を事例として」『兵庫教育大学研究紀要』 第 52 号 161-171 頁。
田村知子編 (2011) 『実践・カリキュラムマネジメント』 ぎょうせい。
田村知子・村川雅弘・吉富芳正・西岡加名恵編 (2016) 『カリキュラムマネジメント・ハンドブック』 ぎょうせい。