

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

A study about the support of curriculum management by large municipal school boards

木場裕紀* 澤田俊也**

Hiroki Koba Toshiya Sawada

Summary

The purpose of this paper is to clarify how large municipal school boards support curriculum management of public schools. The authors conducted interviews with supervisors of large municipal school boards to ask when they started to talk about curriculum management, if they lead the session for teachers, and about their concrete educational policies. Some school boards would suggest curriculum management ideas to teachers and put much importance on the academic development of schools. On the other hand, other school boards avoided intervention in schools to respect the autonomy of schools. Future research is needed in order to clarify why there is such a difference in attitude of school boards.

キーワード : カリキュラム・マネジメント、カリキュラム行政、学校支援

Keywords : curriculum management, educational administration on curriculum, support for schools

1. はじめに

平成 29 (2017) 年 3 月に新学習指導要領が公示され、「社会に開かれた教育課程」を実現するためのキーワードとして、各学校における「カリキュラム・マネジメント」の確立が謳われている。小学校では平成 32 (2020) 年度から、中学校では平成 33 (2021) 年度からの全面実施に向け、全国で周知・徹底が行われている最中であるが、各学校のカリキュラム・マネジメントを支援するにあたり、教育委員会ではこれまでどのような議論が行われ、支援体制が構築されているのであろうか。本研究では、指導主事を始めとした教育プロパーの人員が複数名配置されており、組織的な取り組みが比較的容易であると考えられる大規模自治体¹の教育委員会を対象に行なった聞き取り調査をもとに、大規模自治体におけるカ

リキュラム・マネジメント支援の現状を明らかにすることを目的とする。

2. カリキュラム・マネジメントと教育委員会

中教審答申等においてカリキュラム・マネジメントの必要性が唱えられるようになったのは 2000 年代に入ってからである。1998 年の中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」では、「特色ある学校づくり」を実現するために、学校管理規則の見直しや教員人事・学校予算に関する権限を学校に移譲することなどが目指された。2000 年代に入ってもこの学校裁量の拡大の方向性は維持され、学習指導要領の改訂の議論が進む中で、学習指導要領の最低基準性が明確化されるとともに、各学校が創意工夫に満ちた特色ある教育課程を編成・実施するための教

* 教養部教職教室

** 東京大学大学院 (大学院生)

育委員会からの支援についても議論が深められた。2003年の中教審答申「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」では、「校長や教員等が学習指導要領や教育課程についての理解を深め、教育課程の開発や経営（カリキュラム・マネジメント）に関する能力を養うことが極めて重要である」とされ、都道府県教育委員会等が、学習指導要領の基準性について教員の理解の促進を図ることや、特色ある教育課程の編成・実施・評価について各種研修で学ぶ機会を提供することなどが確認された¹¹⁾。また、平成12（2000）年度より導入された「総合的な学習の時間」を進めるにあたり、教科横断的な視点から教育課程の編成・実施が学校に求められたことを確認したい。平成20年（2008）度の改訂学習指導要領の全面実施に先だって発表された中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」では、教育課程や指導方法の評価を取り入れ、PDCAサイクルのもとでカリキュラム・マネジメントを確立させることが示された¹²⁾。これらの①教科横断的な視点からの教育課程の編成・実施、②教育課程のPDCAサイクルの確立に加え、今般発表された新学習指導要領においては「教育課程の実施に必要な人的または物的な体制を確保するとともにその改善を図っていくこと」が示され、学校のみならず地域をも視野に入れた③人的・物的リソースの活用という視点が示されている¹⁵⁾。

各学校で行われるカリキュラム・マネジメントに対し、市区町村教育委員会にはどのような支援が求められているのであろうか。先行研究では教育委員会による研修プログラムの開発や教育委員会によるカリキュラム作成が紹介されている。天笠（2015）は一人一人の教員の力量形成のための研修プログラムの開発の必要性を提言しており、「学校への支援として、各学校においてカリキュラム・マネジメントに関する校内研修を支えるモデル・プログラムの開発が求められる」としている³⁾。また、中留・田村（2011）は独立行政法人教員研修センターや地方教育委員会に置かれるカリキュラムセンターが主導する研修について紹介している¹⁴⁾。これらの指摘にあるように、確かに教育委員会（あるいは教育センター）が中心となってカリキュラム・マネジメントを行う上でのモデル・プログラムの開発を行えば各学校や教員の理解は進むであろうが、教育委員会の役割は研修やモデル・プログラムの開発だけに限定されるものではない。田村編（2011）では田村の提唱する「カリキュラムマネジメント・モデル」に沿って整

理されている各学校におけるカリキュラム・マネジメントの実践の中で、「教育課程行政」に対応する項目があり、そこには教育委員会が作成するプランや研修会の実施、予算措置などが記入されているが、あくまでも各学校の実践に付随するものとして捉えられているに過ぎず、教育委員会そのものに着目し支援の態様を包括的に描出しているわけではないⁱⁱ⁾。率直に言って、各学校で行われるカリキュラム・マネジメントに対する教育委員会の支援の現状に関する研究は管見の限り十分に進められているとは言い難いⁱⁱⁱ⁾。

やや視点を広げて、教育委員会による学校の教育課程編成への支援方策に関する先行研究を見てみよう。代表的なものには、中留ら（2005）、金子（2010）、佐々木（2013, 2014）、安藤（2012）などがある。中留ら（2005）は平成10（1998）年に教育課程基準の大綱化・弾力化と学校の自主性・自律性が同時進行で進んでいるとの認識のもと、それらがどのような要因に規定されているのかを都道府県教委と学校への質問紙調査及び事例分析をもとに明らかにしている。中留らは学校の教育課程編成への教育委員会からの指導助言の態様を描出する際に、教育委員会による教育課程の基準等の作成の有無や、教育課程の承認・指導の有無、指導主事の役割、教育委員会による研修会の機会などの有無などを問うことで上述の課題に迫っている¹³⁾。また、金子（2010）は東京都の教育委員会及び学校への聞き取り調査を通じて、地方分権下における教育課程行政の変容を検討している⁷⁾。その際、教育課程届に関する指導を始め、指導要録の改定に伴う評価規準の作成に関する対応を問うている。金子が東京都の教育委員会及び学校を対象としたのに対し、地方自治体を射程に含め、カリキュラムを巡る教育委員会と学校との関わりのパターンを挙げているのが佐々木（2013, 2014）の研究である。佐々木によれば、学校の自律性を重視する改革動向の中で、カリキュラムに関わる改革の動きは(a)市町村教育委員会が、市町村内の各学校のカリキュラムを統一的に運用しようとする動き（行政区単位のカリキュラム「主導」）、(b)市町村教育委員会が、一定の枠組みを設定しながら、各学校に、その具体化を求める動き（行政区単位のカリキュラムと学校単位のカリキュラムの「連動」）、(c)市町村教育委員会が、カリキュラムの一部の中核的な部分については共通の枠組みを設定しながら、それ以外については各学校の自主的な取り組みに委ねるといった動き（行政区単位のカリキュラムと学校単位のカリキュラムの「連携」）の3パターンが見られると

いう⁸⁾⁹⁾。佐々木はこの枠組みに基づいて、(b)に属する市町村教育委員会(佐々木 2013)、及び(c)に属する市町村教育委員会(佐々木 2014)の事例研究を行っているが、そこから浮かび上がってくるのは教育長のリーダーシップのもと連動型のカリキュラム行政が行われている小規模教育委員会(b)と、同じく高い資質能力と指向性を有する教育長のもとで連携型のカリキュラム行政が行われている中規模教育委員会(c)とのコントラストである。中規模教育委員会において連動型のカリキュラム行政ではなく連携型のカリキュラム行政が行われている点については「小規模教育委員会と異なり、教育長が直接的に学校カリキュラム、教員研修に関わることは困難」(p. 48)であることが指摘されている^{9)iv}。安藤(2012)は上越市教育委員会が作成した「上越カリキュラム」の活用に見られる教育委員会と学校との関係性を考察し、「ゆるやかな主導性」を発揮する教育委員会の姿勢の中に、教育課程行政と各学校の自律性との調和的な関係の理想像を見出している⁴⁾。

これらの先行研究から、以下の示唆が得られる。まず始めに、カリキュラムをめぐる教育委員会と学校との関わりを捉えるにあたっては、これまで慣行的に行われてきた教育課程の基準の作成等の有無や教育課程届への指導、指導主事による学校の訪問指導や教育委員会が行う研修会の有無及び内容を糸口に検討を行うことが有効であろう。さらに、近年のカリキュラムをめぐる学校と教育委員会の関係性の変容を捉えようとする上述の先行研究からは、学校に基盤をおいたカリキュラム編成や特色ある学校づくりが謳われている昨今においても、依然として教育委員会が果たす役割は重要であり、その役割の変容を析出しようとする動向が看取される。では、各学校が行うものとされるカリキュラム・マネジメントに対する教育委員会からの支援の現状はどのようなになっているのだろうか。上にあげた先行研究は改訂学習指導要領においてカリキュラム・マネジメントが重要な概念として示される以前の教育課程行政を対象としたものであり、改訂学習指導要領の移行期間に入った現在、各学校が主体となって行うカリキュラム・マネジメントに教育委員会はどのような形で関わりえるのかを捉えておく必要がある。

以上を踏まえ、本研究は、カリキュラム・マネジメントに関する教育委員会の支援の現状について明らかにするため、以下の設問を設け、学校教育課の指導主事等を対象に半構造化インタビューを行った^v。

- カリキュラム・マネジメントに関する議論の始まり。
- カリキュラム・マネジメントに関する研修の有無。
- カリキュラム・マネジメントについての手引きの作成の有無。
- 学校が教科横断的な視点で教育内容を配列することについてどのように指導しているか。
- 学校が PDCA サイクルでカリキュラムを経営することについてどのように指導しているか。
- 学校が地域リソースを活用することについてどのように指導しているか。
- 教育課程届の事前審査・指導の有無。

調査時期は 2016 年 11 月から 2017 年 3 月であり、折しも審議のまとめを受け、次期改訂学習指導要領が発表される時期と重なった。調査対象に関する情報は表 1 の通りである。

地域	九州・沖縄地方	関東地方	関東地方	近畿地方
自治体	A 市	B 市	C 市	D 市
訪問時期	2017 年 3 月	2016 年 11 月	2016 年 11 月	2016 年 12 月
インタビュー	学校教育課指導主事	指導課統括指導主事、指導主事	指導課主幹、指導主事	学校指導課主任指導主事、指導主事
地域	関東地方	近畿地方	関東地方	関東地方
自治体	E 市	F 市	G 市	H 市
訪問時期	2016 年 11 月	2016 年 12 月	2017 年 2 月	2016 年 11 月
インタビュー	総合教育センター指導主事	学校教育推進課参事、指導主事	学校教育課指導主事	指導課主任指導主事

表 1 インタビュー対象一覧

3. 調査結果

3.1 カリキュラム・マネジメントに関する議論の始まりと対応

まず、カリキュラム・マネジメントについて教育委員会内で議論が始まった時期であるが、半数の4自治体で平成28(2016)年8月26日に「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」前後に教育委員会内での議論が始まった、あるいは話題に挙がるようになったとの回答があった。例えばD市の指導主事からは「カリキュラム・マネジメントに関する話が教育委員会内でされ始めたのはいつからか」という質問に対して以下のような回答があった。

もともと聞くようになったのは、確かにこの間ですね。新しい学習指導要領ということで聞くようになった。私たちも認識して学校にも下ろしているという状況です。(中略)先生方とお話しするタイミングがあったときに(学校の先生方の方から)「管理職だけじゃないんだ、一人一人がカリキュラム・マネジメントしていかなくちゃいけないんだということを、今日すごく実感しました」と。「ただ、どうしていいかわからない」というようなのを、先生方困っているの、「また色々教えて欲しいです」っていうのも、最後言って帰られた先生も何名かいらっしやって。そのときに私も、何も具体的にこうです、ああですということはお伝えできなかつたんですけども。学校も意識をし始めている、でもどうしていいかわからないというのが本音の部分かと思えます。(D市学校指導課指導主事、下線引用者)

D市教育委員会においては、今般の学習指導要領改訂の中でカリキュラム・マネジメントが話題になり始め、2016年度夏に各学校の教務主任や管理職を対象に行われた教育課程説明会においてもカリキュラム・マネジメントに関する説明を行ったという。しかしながら、説明を受けた教員からは「どうしていいかわからない」という率直な反応があり、説明をした指導主事自身も「具体的にこうです、ああです」ということはお伝えできなかつた」と悔やんでいる。学習指導要領改訂のキーワードとして浮上してきたカリキュラム・マネジメントを重要な概念として現場に「伝える」段階にあり、具体的な手立てや方策を教育委員会としても示す段階には入っていないながらも、今後何らかの方策を行おうとする姿勢が窺える。各学校の教育課程編成の指針を示すことを主な目的として行われる教育課程説明会は、教育課程届^{vi}を作成するに当たっての注意事項等を含む細かな説明が行われるが、その中でもカリキュラム・マ

ネジメントに関する踏み込んだ議論はまだ十分に行われていない。

また、別の自治体の指導主事からは以下のような回答があった。

カリキュラム・マネジメントについての話は、(教育課程に関する)総則部会の方ではしました。まだ審議のまとめが出ていない状況でした。けれども、教科横断的というようなことについては、もうすでに論点整理の中でも言われていたことなので、そこが大きく変わっていくと思われまう話としてはあります。各教科で、そこまで具体的にという、それはまだ(話をしていません)。指導要領が出たわけでもない、あくまでも現行の指導要領をきちんとこなすということも大事なことなので、勇み足にならないようにはしています。(H市指導課主任指導主事、下線引用者)

論点整理(2015年8月)での議論に合わせて、国の学習指導要領改訂の方向性について徐々に共有を進めていたとのことである。しかしながら、「指導要領が出たわけでもない」段階では内容について具体的な話をしたり、手立てを講じたりすることは差し控え「勇み足にならないように」と慎重な姿勢を取っている。

これらの教育委員会の回答から浮かび上がるのは、各学校のカリキュラム・マネジメント支援について教育委員会内で議論が行われるようになったのは、今般の学習指導要領改訂に関する議論でカリキュラム・マネジメントが取り上げられるようになってからである、という事実である。学習指導要領が改訂される際には、各自治体において伝達講習や説明会が開かれ、学校現場に内容の周知が図られることは広く知られている^{vii}。カリキュラム・マネジメントが10年に一度の学習指導要領の改訂議論の中で話題に上がってきたことから、あくまでも文部科学省から下りてきた内容を学校現場に伝えるのが自治体教育委員会の役目であり、その過程でカリキュラム・マネジメント支援について何か策を講じる必要性が生じればそれを行おうという姿勢が見て取れる。

一方で、カリキュラム・マネジメント自体は今般の学習指導要領改訂の議論の前から学校で実践されていたものであるという認識を持っている自治体指導主事もいた。

カリキュラム・マネジメント自体は、特段(教育委員会内部で)あまり意識されていなかったよう

な気がする。言葉として。でも、現実には学校現場ではすでに行われていたことだし、新しいことではないと思いますね。今度、新しい学習指導要領では、「社会に開かれた」といって、地域と連携しながら教育をしていこうということですね、加わっていることが新しいとは思いますが、基本的には学校でやっていたこと、まあ、いなきやいけなかったことですが。(C市指導課主幹、下線引用者)

こちら(教育委員会)の方も(2016年)8月1日の答申のまとめですかね、あそこで出てきたあたりからは、カリキュラム・マネジメントということは意識して、こちらから校長先生方や研修主任の先生方にお話をさせていただいていますが、ただ当然それ以前から、カリキュラム・マネジメントは言わなくても、通常授業をしているなかでも行われているものになりますので。(G市学校教育課指導主事、下線引用者)

カリキュラム・マネジメントはずっと前からあると思うんですけど、次の指導要領についてはカリキュラム・マネジメントを使って、資質能力の話になっているから、そういう方向でということでは我々も受けてはいる。(E市総合教育センター指導主事、下線引用者)

これらの回答にあるように、カリキュラム・マネジメント自体は学校で「すでに行われていたこと」「通常授業をしているなかでも行われているもの」であり、学校に「ずっと前からあるもの」という認識がなされている。先に触れたように、カリキュラム・マネジメントという語が中教審答申に登場したのは2003年の「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」においてであった。当時既に、教育評価の文脈の中から「カリキュラムのPDCAサイクル」といった概念や、平成12(2000)年度から導入された「総合的な学習の時間」を実施するにあたり、教師たちが中心となってカリキュラムを構築するという考え方(≡学校に基盤を置いたカリキュラム開発)は広がりつつあった²⁾。各学校において既にカリキュラム・マネジメントは実践されており、そもそもその主体は各学校であるとの認識のもと、教育委員会として各学校のカリキュラム・マネジメント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がそこにはある。

このように「学校で行われるカリキュラム・マネ

ジメントをどのように支援するのか」という問いに対する回答から得られた対応策には、学習指導要領改訂に合わせた概念を学校現場に下ろしていこうとする自治体と、あくまでもカリキュラム・マネジメント自体は学校で行われるべきものという認識のもと、特段それに関する説明を行っていない自治体とに二分された。また、カリキュラム・マネジメントに関する研修の開催や手引きの作成を行っている自治体は、調査時点ではなかった。では、①教科横断的な教育課程編成や②カリキュラムのPDCAサイクルによる運営、③人的・物的リソースの活用といったそれぞれの点については、各教育委員会ではどのような指導・支援を行なっているのだろうか。次節では各学校のカリキュラム・マネジメントに関連するそれぞれの施策について見ていく。

3.2 教育委員会による教育課程編成の支援・指導

まず②のカリキュラムのPDCAサイクルによる運営について見ていきたい。各学校におけるカリキュラムのPDCAサイクルによる運営をどのように支援するかについては、教育委員会ごとに対応が分かれる。D市では学力向上のための取り組みとして、学力テストの結果を起点にしたR-PDCAサイクルを取り入れている。

(「R-PDCAサイクルというのは、学力向上での取り組みということで、教科横断的な取り組みとはまた別ということなんでしょうか」という質問に対して)

メインは学力向上から始まっていますので、そういった意味で言ったら、学力向上のR-PDCAサイクル、言ったら学力調査がチェックという感じ。(D市指導課主任主導主事、下線引用者)

D市では各学校で学力向上プランを作成させ、教科学力の向上を始め、子どもたちの自尊感情や生活態度といった項目を数値化し、一年間の教育成果の検証を数値に照らして行う体制が整えられている。

また、カリキュラム・マネジメントにおけるPDCAサイクルの実施を学力向上のためのPDCAサイクルと読み替えて支援策を講じている自治体もあった。

(「カリキュラム・マネジメントに関する話が教育委員会内でされ始めたのはいつからか」という質問に対して)

そうですね、こういうF市学力体力向上計画というものを(作成しています)。お調べになったかも

しれないですけれども、F市では第三次学力体力向上三カ年計画というのを3カ年で計画しております、その中で学校の方にもこの3カ年の計画ということで、各学校の学力体力向上計画というものを作成させてます。(中略)内容としましては、全国学力学習状況調査の分析と経年比較とそれに基づく、今後どんな取組みをしていくかというところ、それから全国体力・運動能力生活調査のところでも分析、取組みというところを出してもらってます。(中略)この計画も3年間の部分なので、一部修正も毎年かけていきながらというところで、各学校にPDCAサイクルと言いますか、そういったところを促しているといったところがあります。(F市学校教育推進課指導主事、下線は引用者)

F市においては、教育委員会が作成したF市学力体力向上計画に沿った形で、各学校に3カ年の学力体力向上計画を作成させており、その計画を修正する形で毎年度PDCAサイクルを回させている。D市と同様にF市では学力調査と児童質問紙の結果から、児童生徒の伸ばすべき力として4つの力を設定し、それぞれの項目で成果を上げるために具体的にどのような手立てを行なっていくのかを、各学校が児童生徒や地域の実情に合わせた形で定めている。定められた計画は調査で現れた数値などを用いて評価されるのであるが、このような教育委員会が定めた計画と連動した形で行われるPDCAサイクルが、各学校においても平成20年度から継続的に実践されているという。

全国学力・学習状況調査等の結果を活用し、各学校の学力向上計画を作成・実施するという体制は広く浸透しているものと思われる。H市では全国学力・学習状況調査に加え、市独自の調査の結果を用いて指導主事による訪問指導に役立てている。

H市学習状況調査というのを1月に行っています。それが小学校3年生から中学校3年生まで行っています。ただ、全国学テが小6と中3で行われていますので、それを除くというかたちです。中3は両方ともやっていますよね。それを起点にPDCAサイクルで、(H市の)教育研究所の方では、それも要請訪問と、ふるわなかった学校には指導主事が行って、指導をするという(体制を取っています)。こちらとしてはデータを持っていますので、H市学習状況調査のデータをもとにして、特に何とか小学校の算数科においては、こういうところに注意して指導されるといいと思いますというよう

なアドバイスなどということをしていると聞いております。(H市指導課主任指導主事、下線引用者)

これらPDCAサイクルの実施を学力向上の文脈に読み替えている自治体は、先に見たカリキュラム・マネジメントの支援策に関する質問に対して、学習指導要領改訂に合わせた形で概念を学校現場に下ろそう、対策を講じようという態度を形成していたことを注視したい。そこに一貫して流れているのは、行政として各学校の実践を統制・管理しようとする権力作用であり、教育の目標設定と結果検証に対する責任を貫徹しようとする態度である。勝野(2007)は「義務教育の構造改革」以後、教育の目標と教育改革の基本的方向を定める国の権限には正統性が付与され、国-地方-学校が連動して上位段階が定める目標や教育の質を担保しようとする「トップダウン方式」の階層構造が成立していると見る⁵⁾。このような自治体を国の教育目標の達成を実現するための公権力主体として見ることは可能だろう。そこに浮かび上がるのは、カリキュラム・マネジメントのキー概念としてのPDCAサイクルを、学力向上という目標達成の手段に読み替え、各学校の実践を一義的な目標に向かって統制しようとする行政権力の身振りである。

次に、①教科横断的な教育課程編成について、各教育委員会がどのような支援を行なっているかについて見ていきたい。B市においては、教育委員会が主導する教科横断的な取り組みとして「探求的コラボレーション学習」の導入・普及が図られている。その背景には以下に見るように全国学力・学習状況調査を通じて浮かび上がった課題があった。

子どもの実態で、すごく単純にいうとB市の子どもたち(の全国学力・学習状況調査における成績)は、これもホームページ出てるんで別にいいんですけど、B市のある都道府県の平均より下、全国より上という、ちょうど微妙なところにいるんですよ。極端に低くない。全国平均よりは上なので。でもB市のある都道府県は全国の中で高い自治体なので、それよりは低いという。そこになんとか追いついていきたいなっている課題は、一つありました。もう一つの方が、どちらかというと、当時できる学力の方、基礎・基本、知識・理解とか、基礎・基本の方は比較的平均を取れるようになってきたんですが、わかる学力、思考・判断・表現の方は、あまり伸びてなかったんです。と同時に、無回答率が多かったんです。要するにもう考えるの放棄してやつですね。そこに着目す

ると、探求的コラボレーション学習が有効なんじゃないかということで、始まったという風に聞いております。(B市指導課統括主導主事、下線引用者)

B市では手続き的な知識・技能を「できる学力」、概念的な思考力・判断力・表現力を「わかる学力」と位置付けており、後者を習得するにあたっては「探求的コラボレーション学習」を取り入れた授業が有効であるとしている。探求的コラボレーション学習は、教師が導入問題の提示、各児童生徒がその問題に取り組む「個別探求」の時間その1、それぞれの考えを学級で共有する「コラボレーション探求」の時間、それをもとにさらに発展的な問題にそれぞれが取り組む「個別探求」の時間その2からなる。2013年度から2年間、研究者による講演や指導を得ながら、パイロット校を指定し実践を模索したのち、2015年度に学力向上推進フォーラムを実施し、全市で一斉展開した。探求的コラボレーション学習に関する手引きを作成し、各学校に配布したほか、初任者研修や10年経験研修会を始め「ありとあらゆる場所」で探求的コラボレーション学習による授業実践を説明した。また、指導主事による学校訪問の際にも、探求的コラボレーション学習を実践した授業の指導案の作成、公開を求めるなどして普及を図った。このように教科の境を超えて探求的コラボレーション学習の導入を図っているところにB市の教育課程行政の特徴がある。また、学習指導要領に示されている食育、キャリア教育などの内容や道徳について、どのような内容をいつやるかを示したB市カリキュラムなるものを作成している。これにより「どこでいつ誰がどうする」ということを明確にし、意識をもった教育実践を各学校が行うよう指導しているという。このように、学力向上の文脈から教科横断的に実践できる指導方法の導入・開発を進め、また、統一カリキュラムの作成によって各学校が行う実践を統制しようという意図が見受けられる。

一方で、カリキュラム・マネジメントはこれまでも学校において行われてきたことであると捉えていた自治体では、教科横断的な学習についても、あくまでも各学校が主体となって行う教育実践を尊重し、下支えしようとする態度が見受けられる。C市の学校では、教科横断的な活動として言語活動の充実を力を入れた指導が行われてきたというが、教育委員会が主導して普及を図ったのではなく、各学校において既に実践がなされていたという認識がある。

(「教科横断的な言語活動は各学校の中で最初からなされていたのか、それとも、教育委員会で指導を重ねる中でそうになっていったのか」という質問に対して)

言語活動に関して言えば、先ほど言ったように、新しいことではないと思うんですよ。学び合いとかの中で、子どもたちが深めていくというのが、それはもともとの学校教育の目標というか。そうじゃないと集団で学んでいる意味がないですよ。そういうことで言うと、ずっとね、不易の部分で、教育委員会も指導してきたし、日本の教育(引用者注：教師)自身が授業研究という中でやってきたものではないかと思いますけれども。(C市指導課主幹、下線は引用者)

現行学習指導要領では各教科等における言語活動の充実が謳われているものの、その実践自体は各学校において長年行われてきたのであり、教育委員会として特段何か施策を講じているわけではないとのことであった。

また、G市においては教育委員会内に設置された教育研究所で郷土学習の研究を進めており、研究所が作成した資料に沿って各学校に郷土学習の年間指導計画の改善を行うよう求めている。しかしながら、各学校における実態には相当程度のばらつきがあるとの認識から、パッケージ化した学習内容を学校現場に落とすのではなく、地域の人的・物的リソースを活用しながら教科横断的な教育実践の開発のアドバイスを行なっているとのことであった。郷土学習のような各学校のトポスの掘り下げを要する教育活動においては、当然ながら③地域の人的・物的リソースの活用が前景化してくる。G市と同様に地域学習を進めるE市の指導主事は同一自治体内であっても多様な地域が存在することを次のように述べている。

地域リソースとか地域の財を取り入れてっていうのは、概念としてはわかっているんですけど、それをこっちでどのように取り入れるのかっていうのは、さっき言ったように地域違うんでね。個人的には、例えばお祭りがある地域はお祭りで子どもたちと一緒にそれを取り入れて、地域の人とやろうよっていうのもあるだろうし、お祭りない地域もあるわけで、やっぱり地域ごとで違うんだろうなってあると思うんですよ。(E市総合教育センター指導主事、下線引用者)

一口に都市部の大規模自治体といっても、自治体

内で各地域のありようは異なっている。学校区ごとに（あるいは学校区内においてさえ）異なっている地域リソースを教育委員会が集約的に取り入れることの難しさを、E市の指導主事は率直に語っている^{viii}。

このように、①教科横断的な教育課程編成や②カリキュラムのPDCAサイクルによる運営、③人的・物的リソースの活用といった点について、各教育委員会の対応はそれぞれ異なっている。しかしながら、あえて単純化によるリスクを恐れずに言えば、その対応のありようには、カリキュラム・マネジメントを学校に浸透させていくべき概念として捉え、教育施策の展開を図ろうとする自治体と、それを既に学校にあるものとして捉え、各学校の実践を下支えしようとする自治体とに、その方向性を大別することもできる。すなわち、前者においてはPDCAサイクルや教科横断的な指導という方略を学力向上の文脈で読み替え、各学校の実践を統制・管理しようとする指示作用を伴った公権力の行使主体としての教育委員会像が立ち現れる（図1）。

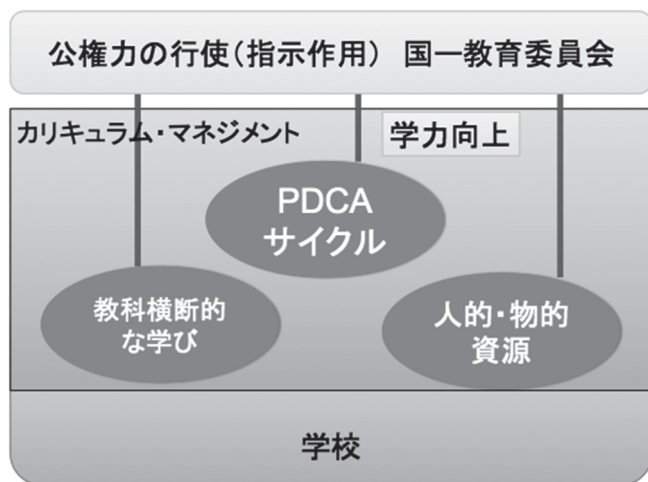


図1 指示作用を伴った公権力行使主体としての教育委員会

一方で、カリキュラム・マネジメントを学校で「すでに行われてきたこと」「ずっと前からあるもの」と捉える教育委員会は、自治体内の学校の多様性に目を向け、その特色に応じた教育課程編成を支援しようとする。そこに見て取れるのは、各学校の実践を統制・管理しようとするよりもむしろ、現在進行形で様々な実践を行っている各学校に対し、必要に応じてツールやアドバイスを提供する、補助作用の発現である（図2）。



図2 補助作用を発現する教育委員会

そのような教育委員会のあり方は、国の教育目標の実現を図ろうとする公権力行使主体としての教育委員会でもなければ、勝野(2016)のいう「分権化のメリットを享受して独自の教育施策を追求する自治体」(p.99)像とも異なる⁹⁾。いわば積極的な主体としてではなく、主体性を脱ぎ去り、新たな振る舞いを見せる教育委員会像が、カリキュラム・マネジメントの支援のあり方を切り口として浮かび上がりつつある^{ix}。

4. 結語

本研究では、次期改訂学習指導要領で各学校における「カリキュラム・マネジメント」の確立が謳われていることを受け、教育プロパーの指導主事が複数名置かれ、組織的な取り組みが比較的容易であると考えられる大規模自治体教育委員会を対象に、各校のカリキュラム・マネジメントを支援するにあたってどのような取り組みを行っているかの現状把握を試みた。

まず、カリキュラム・マネジメントに関する議論が各自治体において始まったのは、平成28(2016)年8月26日に出された「次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ」以後という自治体が多かった。しかしながら、今後の対応については改訂学習指導要領の周知・徹底に合わせて概念の普及を図ろうとする自治体と、既にカリキュラム・マネジメントは各学校で行われているという認識のもと、積極的な施策を講ずる必要性を感じていない自治体とに分かれた。

また、今般の改訂学習指導要領で強調された各学校におけるカリキュラム・マネジメントの確立は、ゼロからのスタートではなく、教育委員会が主導し

で行っている学力向上施策としてのPDCAサイクルの徹底や、教育委員会が作成した教科横断的な学習の手引き等の取り組みと地続きのものとして把握しなければならないだろう。これらを教育委員会が主導する形で積極的に推し進めている自治体においては、①教科横断的な学習、②PDCAサイクルによる検証改善、③地域リソースを活用した学習、という改訂学習指導要領で示された3つのポイントのうち、あるポイントだけが他のポイントに先んじて、あるいはより強調されて推し進められる可能性がある。特に学力テストの結果を起点にした学力向上施策は多くの自治体で積極的に取り組まれており、教育委員会によるカリキュラム・マネジメント支援がテスト結果による評価を基準としたPDCAサイクルの推進にすり替わってしまわないよう留意する必要がある。

一方、先行研究が提案するような、カリキュラム・マネジメントに特化した形での研修を行っているとは回答した教育委員会は、今回調査した中では見られなかった。今後、次期学習指導要領の内容の普及・徹底が図られていく中で、校長・副校長や教務主任を中心としたミドル層を対象にカリキュラム・マネジメントに関する研修を行う自治体は出てくるかもしれないが、調査を行った2016年11月から2017年3月の段階では国の出方を伺いながら現状を模索している段階であったのではないだろうか。

本研究は調査協力を得ることのできた8自治体を対象とした聞き取り調査を主としており、サンプルの偏りを回避できていない点で限界がある。また、あくまで指導主事を対象とした聞き取り調査であるため、主観的な要素を排除できていない点も課題としてあげられる。今後、調査対象を指導主事が少ない、あるいは置かれていない中小規模自治体にも拡大するとともに、本研究が確認した諸点がどれほど一般性を有しているのかを確認し、例えばPDCAサイクルのみに力が傾斜されている自治体の特徴としてどのようなものがあるのかをあぶり出すような、計量的な手法を用いた調査が求められよう。今後の課題としたい。

参考文献

- 1) 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. vol. 41. pp. 2-11.
- 2) 天笠茂. (2001). わが国の教育経営研究の到達点と今後の課題. 日本教育経営学会紀要. vol. 43. pp. 140-146.
- 3) 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. 44(3). pp. 31-33.

- 4) 安藤知子. (2012). 「上越カリキュラム」における教育委員会の主導性と個別学校の自主性・自律性-改定学習指導要領下でのカリキュラム・マネジメントの主要課題と可能性-. 学校教育研究. Vol. 27. pp. 64-78.
- 5) 勝野正章. (2007). 教育の目標設定と質の保障-国家のヘゲモニック・プロジェクト. 日本教育政策学会年報. vol. 14. pp. 8-21.
- 6) 勝野正章. (2016). 自治体教育施策が教育実践に及ぼす影響-授業スタンダードを事例として. 日本教育政策学会年報. vol. 23. pp. 95-103.
- 7) 金子真理子. (2010). 地方分権化のもとでの教育課程行政の変容: 東京都を事例として. 東京学芸大学紀要. 総合教育科学系. 61(2). pp. 209-230.
- 8) 佐々木幸寿. (2013). 小規模教育委員会の効果的な組織運営-自治体の教育施策と学校カリキュラムを連動させる工夫: 秋田県東成瀬村-. 東京学芸大学紀要総合教育科学系 I. vol. 64. pp. 39-54.
- 9) 佐々木幸寿. (2014). 中規模教育委員会の効果的な組織運営-自治体の教育施策と学校カリキュラムを連携させる工夫: 岩手県二戸市-. 東京学芸大学紀要総合教育科学系 I. vol. 65. pp. 35-51.
- 10) 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.
- 11) 中央教育審議会「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について(答申)」2003年10月7日 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/03100701/009.htm)
- 12) 中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について(答申)」2008年1月17日 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/_icsFiles/afieldfile/2009/05/12/1216828_1.pdf)
- 13) 中留武昭編. (2005). 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かわって-. 教育開発研究所.
- 14) 中留武昭・田村知子. (2011). 国と教育委員会(教育センター)によるサポートシステムの確立. 教職研修. Vol. 39(2). pp. 68-71.
- 15) 文部科学省「中学校学習指導要領」平成29年3月 (http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2017/05/12/1384661_5_2.pdf)

16) 吉富芳正. (2016). カリキュラムマネジメントを支える教育課程行政とその作用 どのように普及し充実させるのか. 田村知子・村川雅弘・吉富芳正・西岡加名恵編. カリキュラムマネジメントハンドブック. ぎょうせい. pp.158-171.

ⁱ 本研究では中核市の指定要件である人口 20 万人以上の自治体を大規模自治体とする。

ⁱⁱ 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. また、コラムでは「教育委員会によるカリキュラムマネジメント支援」が設けられているが、横浜市教育委員会が作成した横浜版学習指導要領の紹介やそれを普及させるための研修、指導主事による訪問指導などについて簡単に触れられているにとどまっている (同書 140-141 頁)。

ⁱⁱⁱ 最近では吉富(2016)がカリキュラム・マネジメントを支える教育課程行政による学校支援について論じているが、市町村教育委員会の実態把握ではなく、支援の方策の提示を目的としており、本研究とは目的と方向性が異なっている (吉富芳正. (2016). カリキュラムマネジメントを支える教育課程行政とその作用 どのように普及し充実させるのか. 田村知子・村川雅弘・吉富芳正・西岡加名恵編. カリキュラムマネジメントハンドブック. ぎょうせい. pp.158-171.)。

^{iv} 人口規模や所管学校数が大きくなればなるほど、より連携型のカリキュラム行政が指向されるのかどうかについては検証が必要であろう。

^v 引用したインタビューデータについては、文意を損ねない限りで言い回しの不備等を適宜補った。また、自治体の特定を避けるために施策の名称等については仮称を用いている箇所があることをご了承されたい。

^{vi} 今回調査を行った自治体教育委員会では、学校から提出される教育課程届の指導を細かく行っているところと、総授業時数や教科ごとの時間確保が適切になされていれば特段指導は行わない、というところに分かれた。前者では指示伝達事項が網羅されているかチェックしたり、教育委員会が作成する学校管理規則に従って指導を行ったりしているところがあった。

^{vii} この点について天笠は「文部省は、教育課程の基準を定めて各教育委員会に下ろし学校がそれを実施するというシステムのもと、学習指導要領の作成に加えて教科書の検定などによって教育内容をコントロールし日本の各学校・教室に影響力を行使してきた」と指摘し、教育課程基準をいじることで各学校の教育実践を改善しようとする従来型の教育課程行政の有効性に対して疑義を呈している (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. vol.41. pp.2-11.)。

^{viii} 一方で、各地域ごとに違いがあることを「課題」として引き受けてようとする指導主事もいる。平和学習に力を入れているという A 市では、各学校が主体的に史跡や自然、地域人材の活用を行なっているというものの、以下のように課題を述べている。

こういった取り組みを総合的な学習の時間で3年生から一貫して学校として行っているんです。だけれども、隣の学校はどうかと言われると、せっかくいい地域に素材があるのにそれがなかなか共有できていないところがございます。それはやっぱり、そこは教育委員会が、こういったもの(地域資源)があると吸い上げていただいて、各学校に下ろしていくのが仕事になってくるのかなあとという感じがいたします。もったいないというか、とつても課題なんです。(A市学校教育課指導主事、下線は引用者)

^{ix} このことは教育委員会が公権力行使主体としての役割の一切を放棄したことを意味するわけではない。筆者が指摘したいくつかの教育委員会の姿は、あくまでカリキュラム・マネジメント支援という断面においてであることにも留意されたい。