

第3章 学習指導要領改善の概要

学習指導要領改訂にかかる三つの要素（3） 教育の質の保証 義務教育の構造改革とPISA

学校教育の目的・目標、確かな教育理念を ＝義務教育の構造改革とPISA＝

はじめに

少し前の時代に戻りましょう。

平成17年は我が国の教育史上において転機の年だったと振り返っています。（本稿は、拙稿「PDC Aと地方、学校の主体性の確立——平成17年義務教育改革の政策転換を視点に一」（注1）をもとにしています。）

1 国家戦略としての義務教育の構造改革

平成17年（2005年）10月に中教審から「新しい時代の義務教育を創造する」が答申されました（注2）。Input(目標設定と)基盤整備と outcome

(成果の検証)を国が責任をもって行い、国がナショナルスタンダード(国家標準。基準とも)を確保し、その上に、学校の主体性と創意工夫によりローカル・オブティマム(地域毎の最適化)を実現するという基本方向が示され、義務教育の質の保証・向上のための国家戦略として、次の4点が掲げられたのでした。

- 1 教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する。
- 2 教師に対する揺るぎない信頼を回復する。
- 3 地方・学校の主体性の確立と創意工夫で教育の質を高める。
- 4 確固とした教育条件を定める。

この戦略の前書きには次のようなことが語られていました。

「資源に恵まれない我が国は、教育を通じて人材育成を充実することが何より重要である。国際的な大競争時代の今日、どの国においても義務教育の質の保証・向上が国家戦略の中核に据えられている。我が国においても、諸外国に遅れをとることなく、世界最高水準の教育を目指し、人材育成の基盤である義務教育の質の向上に国家戦略として取り組む必要がある。」

この前書きは、義務教育の成果を国際的な競争の中に求めていることを意味しています。各学校においては市区町村内の各校を、市区町村は他の市区町村を、都道府県も他の都道府県を意識せざるを得ず、それぞれ、己の位置が気になります。同様に国にあっては世界の中で我が国の義務教育の位置が気になるところで、「諸外国に遅れをとることなく」「世界最高水準」ということばによくそれが表れています。

だが、少し待て、待て、です。「他に比べて」「遅れをとることなく」「勝ち負け」等は、何を基準にしているのでしょうか。そこに共通の基準

(成果指標)がなければ、遅れているか、勝っているか等判断しようがありません。もう一つ気になることがあります。教育は共通の指標による競争原理になじむのかという根本的な問いです。

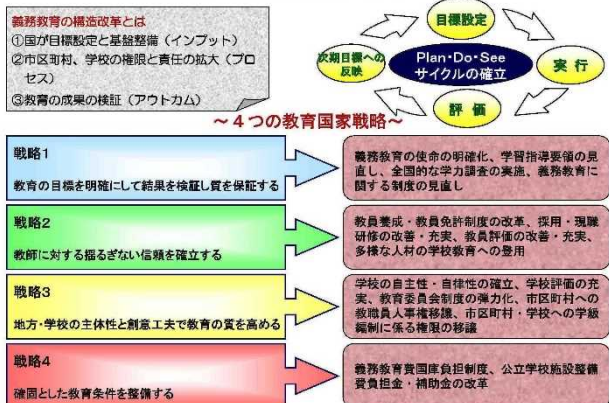
「教育は人格の完成を目指し…」で、人格に完成はないのですからゴールはありません。ゴール即ち指標がないのですから目的はあっても競えるものではないはずです。

2 義務教育の転期

第1, 第2の転期

我が国の義務教育にはいくつかの転期がありました。まずは大日本帝国憲法が日本国憲法に改められたとき。日本国憲法のもとに教育基本法以下教育関連法令が成立し、それが今日の我が国の教育の基本理念や法的な枠組みとなって義務教育の構造をなしています(注3)。Uchidaは臨教審を経

義務教育の構造改革スケジュール



第3章 学習指導要領改善の概要

学習指導要領改訂にかかる三つの要素 (3) 教育の質の保証 義務教育の構造改革と PISA

た平成元年（1989年）告示の学習指導要領を戦後2番目の転機に挙げます。個性重視の教育へと舵を切り、「学校」の教育課程は、例外なく指導要領に従って編成するという意味の「学校は…」が、「各学校は…」に改められて、各学校の教育課程は、実態に即して学校の独自性や主体性を尊重して編成する実態対応型の指導要領に改訂されたのでした。このことに加えて、評価の観点が真逆になったという点で転換期とするのです。評価が変われば目標も計画も指導も変わります。ですから転機だったのです。

第3の転期 義務教育の構造改革 PDS



上図(注4)をじっくり見てください。これは平成17年10月に中教審答申の概要として文科省が発行したパンフ「義務教育の構造改革」に掲載されている図ですが、ここに図式化された構造は今に至っても何も変わっていません。前掲の戦略1と4が「確実な基盤整備」Inputであり、「結果の検証」Outcomeです。戦略2及び戦略3が「分権改革」、即ちプロセスです。この構造改革は、戦略4の確固とした教育条件に最大の懸案が含まれていました。

当時小泉内閣は、聖域なき構造改革を推し進め、義務教育では義務教育費の国庫負担分を一般財源化することを改革の俎上にあげました。結局は、文科省や教育関係諸団体がこぞって、これに反対し、義務教育費（教員給与費）1/2国庫負担だったのを1/3にすることで決着を見て今日に至っています。この小泉改革に流れる政治思潮と手法を俯瞰してみると今次指導要領の課題が見えてきます。

3 新自由主義と行財政改革NPM

小泉内閣が押し進めた構造改革のキーワードにUchidaは「新自由主義」と「NPM」を挙げます。新自由主義とは「国家による福祉・公共サービスの縮小（小さな政府、民営化）と、大幅な規制緩和、市場原理主義の重視を特徴とする経済思想」と説明されています(注4)。なぜ義務教育費国庫負担分を一般財源化しようとしたか、なぜ分権改革に進んだか、そして郵政民営化は何を目指していたのか、非正規雇用者が増加し、労働構造に変化が起きたのはなぜか。それらは、この新自由主義の目を通してみれば氷解することです。

小泉改革とは何だったのか。一言で言えば行財政改革のための構造改革です。当時、我が国は、OECD加盟国の中でも対GDP比151.7%という突出した債務残高に陥っていました。OECD各国も似たような財政状況にあつて、1970年代以降財政赤字が拡大し1990年代にはOECD各国の政府債務が対GDP比100%を超える事態になっていました。この改革に乗り出したのがサッチャー、レーガンであり、我が国では中曽根康弘、小泉純一郎らの新自由主義者だったのです。

そして、その行財政改革手法がNPMです。NPM (New Public Management) とは(1)徹底した競争原理の導入(2)業績/成果による評価(3)政策の企画立案と実施執行の分離により、行政の意識を、法令や予算の遵守に留まらず、より効率的で質の高い行政サービスの提供へと向かわせ、行政活動の透明性や説明責任を高め、国民の満足度を向上させることを目指すもの説明されています。

(注5)

NPMと同根の義務教育の構造改革

義務教育の構造改革を捉える上でのNPMの特質のPointは、まずは(2)業績/成果による評価、(3)政策の企画立案と実施執行の分離です。

義務教育の構造改革は、InputとOutcomeは国で、Processは市区町村や学校でというサンドイッチ

第3章 学習指導要領改善の概要

学習指導要領改訂にかかる三つの要素（3） 教育の質の保証 義務教育の構造改革と PISA

チ型の構造になっていますが、それは NPM の特質(3)に合致します。

もう一つの着眼すべき点は NPM における行政活動を統制する手法が「業績／成果による評価」である点です。義務教育の構造改革においては結果の検証は国が行うとされ、その手法として後に全国学力・学習状況調査（以下「学学調査」）が実施され学校評価ガイドラインが策定され、Outcome は Input にフィードバックされていくシステムが確立しました。

義務教育の構造改革スケジュール（前掲）にさりげなく記述されていた PDS サイクルは、その後には PDCA サイクルとなって学校経営スタイルとして定着しますが、PDS の本質は結果の検証にあり、S（評価）により政策を統制していく働きをします。そう考えると PDS は SPD とすべきで、PDCA もまた CAPD が本質です。P は C（S）によって統制され、新たな P へと向かう。まさに NPM の出口管理型手法の義務教育版です。

4 義務教育の質の保証と学学調査

戦略1の課題

戦略1をもう一度ご覧ください。「教育の目標を明確にして結果を検証し、質を保証する。」この短いフレーズの中には、国がなすべきことが三つ込められています。

一つは「教育の目標の明確化」。これは各教科において到達目標を明確に示すこと。

二つは「結果の検証」です。しかし、何をもって結果を検証するのかという、その手だてがなければ、それは不可です。その手立ての一つが先に述べた学学調査です。

次に「質の保証」です。主語は国ですけれど、国が直接に地方や学校の教育の質を保証できるわけがありません。学学調査によって、「全国的な学力・学習状況の把握・分析」がなされたとしても、それだけでは「質の保証」にはなりません。分析結果を、学習指導要領等の目標や内容改善に

生かし、CからPへの道筋をつけることはできませんが、質の保証には至りません。

そもそもが、何をもって義務教育の質が保証できたとするのでしょうか。まだ、重要なことがあります。いくら国が教育の目標を明確にし、結果を「検証し」と言っても、学校をはじめとする直接に教育活動にたずさわっている組織や人の主体的な改善向上活動がなければ、質の保証には至りません。戦略1は国としての検証改善サイクル PDCA を謳ったものですが、その大きな PDCA の枠組みの中に、Process つまりは地方・学校等各段階での改善向上活動がなければ、質の向上はありえないのです。

学学調査は悉皆に意義があった

京都大学の松下は、学学調査が悉皆であることに着目しました。（注6）

Outcome の装置として政策立案された学学調査が、「全国的な学力・学習状況の把握・分析」だけでなく、「悉皆」にすることで「教育に関する継続的な検証改善サイクル」（=PDCA サイクル）を確立するところにあったと松下は主張しています。地方教育委員会や学校に、自らが教育行政評価や学校評価を行うためのデータ（学学調査の結果）を与えることで、それは、「教育行政評価や学校評価に組み込まれ」、地方自治体や学校の成果指標として自己制御する働きをします。その「自己制御を通して」、国は地方自治体や学校を「統制」することになったのです。

一方、調査結果の数値自体が、目的化し、マスコミの煽りもあって、本来なら学校評価に資するはずの調査が、各都道府県等の過剰な対応を招く結果になったのはご存知のとおりです。

この学学調査は「悉皆」で「同一問題」で行われるところに意義があります。それ故に、調査結果は比較の対象となって、全国的に、また同一自治体内での位置付けに与することになり競争原理が過剰に働くことになったのです。

第3章 学習指導要領改善の概要

学習指導要領改訂にかかる三つの要素（3） 教育の質の保証 義務教育の構造改革と PISA

学校評価システムの確立

この時期、もう一つ重要だったことに、学校評価システム（注7）の確立が提唱され、学校評価ガイドラインが作成されるとともに小学校設置基準（注8）から始まる学校教育法42条・43条以下関連法規の制定と整備が（注9）がありました。そこで示された学校評価システムはPDCAを回す評価システムです。各学校段階における自己評価・学校関係者評価・第三者評価の実施。そして地教委段階での同様な評価等、すべて構造的にはPDCAに仕立てられていました。加えて、そこに評価結果の公表と説明責任が求められましたが、それら学校評価システムの全容はNPMそのものです。

この二重の、三重のPDCAシステムをUchidaは枠組みの中のPDCAと呼んでいます。学校段階や地方教育委員会段階でのPDCAは、国のPDCAに包含され統制されたPDCAであり、根っこには政治思潮としての新自由主義が流れていると銘記しておいた方がよいでしょう。なぜなら、新自由主義は公共サービスの縮小と市場原理主義を重視しているのですから、勝ち負けが生じ、「格差」を生むことになっていきます。Cから向かうA・Pには資源が必要でその資源の多寡が格差を生む要素になっていくのです。（注10）

5 全国学力学習状況調査とPISA

前述の松下はPISAについて、二つのレンズというフレーズを用いて①政策転換への直接的影響と②構造変化への間接的影響を指摘しています。我が国の教育施策に影響を与えたのは、2003年実施のPISA調査結果で、翌年公表されたPISA結果は、2000年調査に比し、大幅に順位を落としていました。それを受けて学力低下を認め、学力路線に舵を切ったのが当時の中山文科大臣でした。それが松下の指摘する政策展開への直接的影響です。政策転換への契機となったPISA調査が実施された2003年に着目してください。

「新しい義務教育を創造する」は2005年ですから、PISA調査及び結果公表の後です。松下は

PISAが国の教育施策の成果指標になり、自治体や学校は、PISAの構造や内容を踏まえた学学調査を成果指標として競争して向上をめざすという構図ができあがったとし、PISAの構造変化への間接的影響を指摘するのです（注11）。

ですから、Uchidaは、学校評価システムを、PISAを成果指標にした枠組みの中のPDCAシステムとするのです。

PISAを指標にしたPDCAシステムの確立。それはいわゆるPISAショックを契機にして、政策転換をもたらし、その後の我が国の義務教育構造を確立していくこととなります。義務教育費国庫負担分の縮小とともに第3の転機だったのです。

松下の以下の言を引用しておきます。

…略…2007年度からは、PISA型の特徴をもつ「B問題」を含んだ「全国学力・学習状況調査」（以下、「全国学力調査」）が開始された。2007年8月には、「活用」や「思考力・判断力・表現力」の涵養を目標として掲げ、学校評価を義務づけた「学校教育法」が成立し、その下で2008・2009年に学習指導要領が改訂されたことによって、政策転換が完了した。

PISAとは何か

松下は「PISAに飼い慣らされた」と毒舌を吐いていますが、PISAの調査内容とは何でしょう。

特に重視されていることは、「義務教育修了段階の15歳児が持っている知識や技能を、実生活の様々な場面で直面する課題にどの程度活用でき

第3章 学習指導要領改善の概要

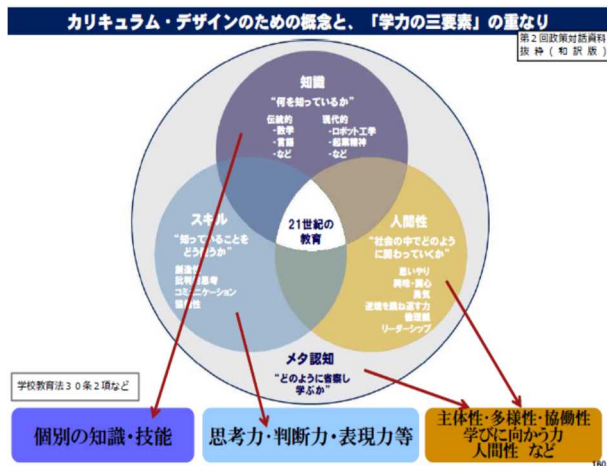
学習指導要領改訂にかかる三つの要素（3） 教育の質の保証 義務教育の構造改革と PISA

るか…。」「思考プロセスの習得、概念の理解、及び様々な状況でそれらを生かす力…」ということになります。

上図は2017年のOECDのHPにあったものですが、そこには「Education GPS」とあります。GPSですから位置とかレベルです。これが、国の成果指標になっているのですから、我が国の教育政策はPISAのための教育になってしまったと申し上げても過言ではありません。

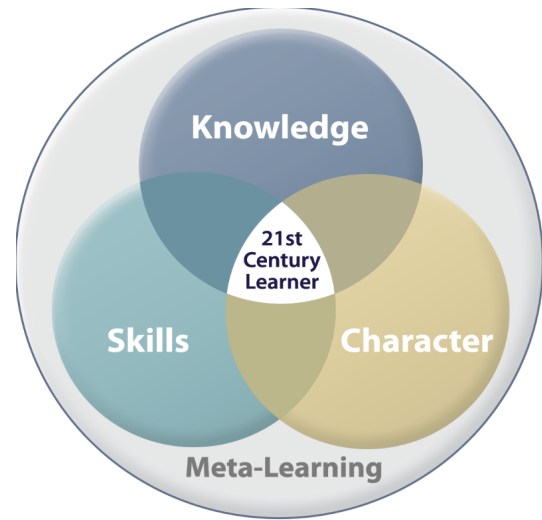
新学習指導要領の学力構造と PISA

下の図は新学習指導要領の審議過程で提供された「カリキュラムデザインのための学力三要素の重なり」で（第2回政策対話資料抜粋 和訳）とあります。



知識（何を知っているか）、スキル（知っていることをどう使うか）人間性（社会の中でどのように関わっていくか）の三重円の重なり「21世紀の教育」とあります。そして、知識は個別の知識技能へ、スキルは思考力・判断力・表現力等へ、人間性は主体性・多様性・協働性、学びに向かう力、人間性などへと矢印でつながっています。学校教育法30条第2項などともありますから、法体系との整合性も図られたのでしょう。

次の図は、OECD Education2030 とタイトルされたOECDのHP上にあるベン図です。比べていただければお分かりのように見事なまでの一致です。カーボンコピーと言ってもいいくらいです。



なぜ、このようになるか。PISAは今や本来目的を離れて国際学力コンテストのように様相になってきています。「学力低下」を恐れて移民受入を拒否するような国もあれば、ドリルまで登場しているとも聞いています。我が国もまたPISA対応の学学調査を評価データにすり込んだPDCAサイクルの構造改革をなして今日に至っています。しかしながら、OECDが教育の最終目標に置いているのは、個人や社会の「well-being」です。

PISAの趣旨は「子どもたちの学力レベルや構造が、どのような教育制度、社会的インフラ、文化状況によってもたらされるのかを国際比較によって明らかにすること」にあります。着け刃のような学力競争ではないのです。

6 結語 確かな教育理念を

本稿で、義務教育の構造改革は、新自由主義という政治思潮や行財政改革手法のNPMと同根であると述べてきましたが、そのNPMは競争原理が特質ですから、PDCAにおいてPISAや学学調査結果を成果指標とすれば、それらが本来目的を離れて、学力競争に至ることは至極当然です。勝ち組負け組を生み、格差も生むことになるでしょう。well-beingにはならないのです。

ですから、私どもはPISAサイクルを回す際には、教育本来の目的や理念を常に意識して臨まなければならないのです。

第3章 学習指導要領改善の概要

学習指導要領改訂にかかる三つの要素（3） 教育の質の保証 義務教育の構造改革とPISA

付言 学習指導要領を読み解く上で

令和2年度より小学校は新しい学習指導要領のもとに新しい教科書で授業を進めています。

指導要領は突然に正体を現すではありません。前を継承しつつ、時の教育課題を背中に子供たちが次なる社会を生きていくための教育のあり方が検討されてデザインされているのです。

学習指導要領改訂にかかる三つの要素としたのは①想像を超えた少子高齢化がもたらす小規模校化であり、②想定される学校、地域の統廃合。その後の学校モデル、そして③学校教育のシステムや教育の質の問題です。我が国の学校教育は日本国憲法の下に教育基本法以下法体系が整備され、次に臨教審を経て個性重視の教育へと大きく舵を切り、さらに小泉改革のもとで、義務教育の構造そのものを改革して今日に至っています。

指導要領が変わったとしても、述べたような流れの中で、今日の教育は展開されているのです。社会はグローバル化して義務教育も国際的に激しい競争の中にあります。今日のPDCAを基調にした学校評価システムは、自ずから、激しい競争を生み、格差が生じやすい体質を持っています。

私どもは、だからこそ、熱い教育ロマンを持つべきで、教育本来の目的や理念をもとに学校教育のありようを見つめ直していく必要があるのです。それ故に、本稿のタイトルは「学校教育の目的・目標、確かな教育理念を」なのです。

注1 <http://uchidat.com> My Report 教育経営

注2 平成15年5月の「今後の初等中等教育改革の推進方策について」、平成16年3月の「地方分権時代における教育委員会の在り方について」、平成16年10月の「今後の教員養成・免許制度の在り方について」の3つの諮問を受け、義務教育の在り方について審議を進め答申したものの。義務教育費国庫負担金をはじめとする義務教育に係る費用負担の在り方が議論となり、義務教育制度については、その根幹を維持し、国の責任を引き続き堅持する。その方針の下、費用負担についての地方案を活かす方策を

検討し、また教育水準の維持向上を含む義務教育の在り方について幅広く検討された。

義務教育システムについて、1. 目標設定とその実現のための基盤整備を国の責任で行った上で、2. 市区町村・学校の権限と責任を拡大する分権改革を進めるとともに、3. 教育の結果の検証を国の責任で行い、義務教育の質を保証する構造に改革すべきである。と謳われた。

注3 本講座第2回教育課程にかかる法体系 参照

注4 日本創建イノベーション勉強会第124回討議録

同会の資料出典はWikipedia

注5 経済財政諮問会議答申『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』（2001年）

「NPM」は2001年6月 小泉内閣の「骨太の方針第一弾」のなかに見られる。

注6 PISAで教育の何が変わったか ～日本の場合～ 教育テスト研究センターCRET シンポジウム2010.12 報告

注7 平成18年（2006年）3月

注8 平成14年（2002年）3月 小学校設置基準第2条 小学校は、その教育水準の向上を図り、当該小学校の目的を実現するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。

注9 平成19年（2007年）6月学校教育法改正、学校評価の根拠規定を新設。同年10月学教法施行規則に自己評価の実施・公表、保護者など学校関係者による評価の実施・公表、自己評価結果・学校関係者評価結果の設置者への報告、に関する規定が新設。

注10 注1に同じ拙稿で論及。サッチャー改革を継いだブレア政権は「すべての学校の水準を引き上げること」

「差別化ではなく、全体の水準の向上目指し、問題のある学校への対応を重視する」としたところに教育格差是正に注力したブレアの教育改革があったこと、そもそもが、NPMは総額縮小を目指しているのだから、規制緩和したところで、富める自治体と持たざる自治体との間には自ずから格差が生じることを指摘。

注11 注6と同じ