

論文

# 学校経営および教育課程に関する教育改革の推移に関する考察 (その2)

## —平成期の第Ⅰ期後半における教育行政施策を中心として—

山崎 保寿

Consideration on the Transition of Educational Reforms Related to School Management  
and Curriculum (Part 2):

Focusing on Educational Administration Measures in the Second Half Period of the  
Heisei Era

YAMAZAKI Yasutoshi

### 要 旨

平成期の第Ⅰ期前半から第Ⅰ期後半へ続く時期は、ゆとり教育を背景に「新しい学力観」が浸透していく中で、新たな学校観も提案され、学習や学校に関する考えが大きく転換していった時期である。第Ⅰ期後半の平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂は、中央教育審議会答申第一次答申、第二次答申、教育課程審議会答申と続く改訂への経緯があり、学習の評価観も目標に準拠した評価(いわゆる絶対評価)へと転換していった。この時期には、学校の自主性・自律性の確立が目指され、学校評議員制度が導入されていった。第Ⅱ期への移行には、ゆとり教育の終息と学力向上路線への転換があり、「確かな学力」の提示と「生きる力」の再構成がなされた。

### キーワード

教育改革 中央教育審議会答申 教育課程審議会答申 学習指導要領 ゆとり教育批判

### 目 次

- I. 前稿の概要および本稿の課題
- II. 「新しい学力観」の浸透
- III. 平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂
- IV. 総合的な学習の時間の創設
- V. 学校の自主性・自律性の確立と学校評議員制度の導入
- VI. 学習の評価観の転換と目標に準拠した評価(絶対評価)の導入
- VII. ゆとり教育批判と学力低下問題
- VIII. 本稿のまとめと今後の課題

注

文献

## I. 前稿の概要および本稿の課題

前稿<sup>1)</sup>では、平成期の教育行政施策の推移とその特徴について、学校経営および教育課程に関する教育行政の推移を中心として教育改革の時期区分を明確化したうえで、第Ⅰ期前半の特徴を明らかにした。前稿の内容は、次の3点にまとめられる。

- (1) 平成期教育改革の時期区分は、ゆとり教育が後退し学習指導要領の一部改正により「確かな学力」の育成を目指す方向に向かった転換点である平成15(2003)年を第Ⅰ期と第Ⅱ期の区切りとすることが適切である。そのうえで、第Ⅰ期前半(移行期～平成8(1995)年頃)、第Ⅰ期後半(平成8(1996)年頃～平成15(2003)年頃)、第Ⅱ期(平成15(2003)年頃～平成31(2019)年)と区分した。
- (2) 昭和から平成への移行期である昭和60年代から平成初期にかかる教育改革の特徴は、臨時教育審議会答申の影響を色濃く受けたものであった。個性重視の原則、生涯学習体系への移行、変化への対応(国際化と情報化)を柱とし、単位制高等学校、初任者研修制度など、我が国の教育制度全般の改革が進展した。
- (3) 第Ⅰ期前半では、平成元(1989)年改訂学習指導要領が平成4(1992)年度から実施されることに伴い、平成3(1991)年3月の児童生徒指導要録の改訂により生涯学習社会に相応しい「新しい学力観」の考えである関心・意欲・態度を第1の観点として評価する方法が変わった。また、総合学科の高等学校の開設、都道府県等における生涯学習センターの設置などが行われ、以降における教育制度の基盤的内容が形成されていった。

以上が前稿の内容のまとめである。なお、本稿で焦点を当てる時期を明確にするために、前稿で示し

た平成期の時期区分を再掲すると図1ようになる。これらの時期区分に隣接時期との若干の重なりがあるのは、教育行政施策の継続性によるものである。

また、前稿では今後の課題として、平成期の第Ⅰ期後半および第Ⅱ期に行われた教育行政施策の特徴を明らかにすること、国レベルの教育改革の動向に対して地方がどのように対応したかということについて、地方資料に基づいて実証的に考察することが重要であることを指摘した。これらの課題のうち本稿では、平成期の第Ⅰ期後半に主な焦点を当て、その特徴を明らかにすることを中心に、次の4つの課題を設定して考察する。

- (1) 第Ⅰ期前半から第Ⅰ期後半へ続く時期は、生涯学習社会が進展する中で学習や学校に関する考えが大きく転換していった時期であるので、この時期に提出された「新しい学力観」および新たな学校観について考察する。
- (2) 第Ⅰ期後半における教育課程上最大の動きであった平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂に関して、改訂の経緯および学習指導要領の内容と特徴、学習の評価に関する評価規準の考えと評価観の転換について明らかにする。
- (3) 学校経営に関わる変化として、この時期に公表され以降に大きな影響を与えた中央教育審議会答申の内容および学校の自主性・自律性の確立と学校評議員制度の導入について考察する。
- (4) 第Ⅰ期後半から第Ⅱ期への移行は、ゆとり教育の終息と学力向上路線への転換がなされたことによるものであることから、第Ⅰ期後半に起こったゆとり教育批判と学力低下問題について明らかにする。

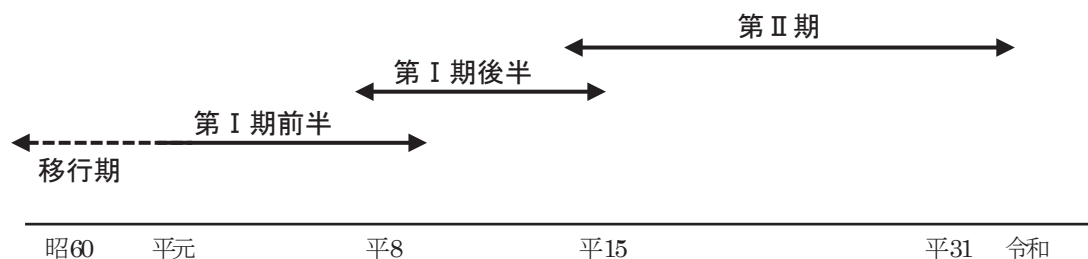


図1. 本稿における平成期の時期区分

## II. 「新しい学力観」の浸透

第I期前半から第I期後半へ続く時期は、ゆとり教育を背景に「新しい学力観」が浸透していく中で、新たな学校観も提案され、生涯学習社会の進展と相俟って、学習や学校に関する考えが大きく転換していった時期である。平成元(1989)年の学習指導要領で提唱された「新しい学力観」<sup>31)</sup>は、児童・生徒指導要録の改訂(平成3(1991)年3月)による観点別学習状況の評価を基本とする評価規準<sup>32)</sup>の考え方の教育委員会・学校への伝達によって全国的に周知された。さらに、児童・生徒指導要録の改訂に携わった奥田他(1992)<sup>2)</sup>に代表される識者・研究者等の啓発的活動も、平成期の第I期前半から後半に続く時期にかけて活発に行われ、「新しい学力観」の浸透が促進された。「新しい学力観」は、生涯学習社会の進展を背景に、学力の概念を知識・理解から関心・意欲・態度へと比重を移したものであり、人が生涯にわたり能力を伸ばしていくには、関心・意欲・態度を学力の根幹に据えるべきであるという考えに立ったものである。また、そのような学習を評価する観点として、「関心・意欲・態度」、「思考・判断」、「技能・表現(または技能)」、「知識・理解」の4つの観点を設定し、観点別学習状況の評価を一層強めることによって、「新しい学力観」に立脚した学習を進めていこうとしたものであった。

平成元(1989)年改訂学習指導要領は、小学校が平成4(1992)年度、中学校が平成5(1993)年度から全面实施、高等学校が平成6(1994)年度から学年進行で実施された。実施にあわせ、小学校及び中学校の指導要録の改善に関する調査研究協力者会議「小学校及び中学校の指導要録の改善について(審議のまとめ)」(1991.3.13)により、観点別学習状況の評価を重視した評価方法が明確化されるとともに、児童生徒指導要録の改訂の内容が示された。このようにして浸透していった「新しい学力観」の考えは、基本的に第I期後半以降も続くことになる。

また、学校観に関しては、経済同友会が提出した「<sup>がっこう</sup>合校」の概念が示された。経済同友会は、教育に関する提言<sup>3)</sup>を継続的に行ってきたが、平成7(1995)年4月に「学校から<sup>がっこう</sup>合校へ—学校も家庭も地域も自らの役割と責任を自覚し、知恵と力を出し合い、新しい学び育つ場をつくろう—」(1995.4.19)と題する

提言を公表した。これは、当時文部省が進めていた、新学習指導要領(平成元(1989)年改訂)の実施、教え込み中心の学校教育からの脱却、進路指導の改善、学校週5日制の拡大<sup>33)</sup>などの教育改革の方向を踏まえ、学校をスリム化すると同時に、児童生徒と教師、大人たちと子どもたちが互いに学び合い様々な関係を築き合う多様多彩な教育機能を合わせ持つ合校という新しいコンセプトを提案したものである<sup>34)</sup>。その後も、経済同友会は、平成9(1997)年3月にも、「『学働遊合(がくどうゆうごう)』のすすめ—いつでも学び・働き、その楽しさを感じられる社会を目指して、企業は意識を変え、行動する—」(1997.3.24)を公表し、人生18歳確定説の問題を指摘するとともに、人々の学び方と社会・企業の関わり方について提案した。こうした新しいコンセプトは、概念的なものにとどまったが、生涯学習社会を形作る新たな学校像の提案として意味をもつものであったといえる。

以降、平成8(1996)年頃から平成15(2003)年頃までの第I期後半では、平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂、開かれた学校づくり、中等教育の特色化、地方教育行政の制度改善、生涯学習社会の一層の進展、そして、学力低下問題などが展開する。

## III. 平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂

### 1. 中央教育審議会第一次答申(1996.7.19)

「生きる力」がキーワードとなった平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂は、平成7(1995)年に行われた文部大臣から中央教育審議会への諮問「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(1995.4.26)により始動した。諮問の要点は次の3点である。

- (1) 今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携
- (2) 一人一人の能力・適性に応じた教育と学校間の接続の改善
- (3) 国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育の在り方

これらの事項を検討し、第15期中央教育審議会第一次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方

について」(1996.7.19)がまとめられた。第一次答申では、「生きる力」<sup>注5</sup>の育成を基本とし、知識を一方的に教え込む教育から脱し、子どもたちが自ら学び自ら考える教育への転換を目指すこと、知・徳・体のバランスのとれた教育を展開し豊かな人間性とたくましい体を育てていくことが示された。第一次答申では、ゆとりの中で、子どもたちに「生きる力」を育てていくことを基本とし、学校・家庭・地域社会が相互に連携しつつ、社会全体で「生きる力」を育てていくものとされた。学校教育にゆとりを確保する中で、子どもたちに全人的な力である「生きる力」を育成し、家庭・学校・地域社会における教育をバランスよく行っていくことが目指された。

## 2. 中央教育審議会第二次答申 (1997.6.26)

続く第16期中央教育審議会第二次答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(1997.6.26)も、「生きる力」の育成を基調に据えたものであった。第二次答申では、「生きる力」は、「自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する能力」「自らを律しつつ、他人と協調し、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性とたくましく生きるための健康や体力」と定義付けられた。第二次答申は、第一次答申を継承しつつ諮問の要点(1)(2)(3)に総合的に答える内容であったが、諮問の要点(2)に対しては、今後の教育はゆとりの中で「生きる力」を育むことを目指し個性尊重を基本的な考え方とすること、形式的な平等から個性の尊重への転換を重視することなどを示した。

また、第二次答申では、過度の受験競争の弊害を除くため、大学および高等学校における選抜方法の多様化や評価尺度の多元化、受験機会の複数化、推薦入学の改善などが提言された。これを契機に、大学入試方法の多様化、高校入試の多様化や受験機会の複数化が一層進むことになった。併せて第二次答申は、中高一貫教育の選択的導入、教育上の例外措置として大学入学年齢の特例(飛び入学)などについても提言し、教育制度的にも多様な教育機会の拡充を図るものであった。

## 3. 教育課程審議会(1998.7.29)

これらの中央教育審議会答申を受け、当時の教育課程審議会<sup>注6</sup>が新しい学習指導要領の方向について、「幼稚園、小学校、中学校、高等学校、盲学校、聾学校及び養護学校の教育課程の基準の改善について」を答申(1998.7.29)した。その内容は、次の4点を教育課程の基準である学習指導要領の改善のねらいとして掲げるものであった。

- (1) 豊かな人間性や社会性、国際社会に生きる日本人としての自覚を育成すること。
- (2) 自ら学び、自ら考える力を育成すること。
- (3) ゆとりのある教育活動を展開する中で、基礎・基本の確実な定着を図り、個性を生かす教育を充実すること。
- (4) 各学校が創意工夫を生かし特色のある教育、特色ある学校づくりを進めること。

その結果、平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂では、学習内容を7割に厳選し、授業時数の削減、総合的な学習の時間の創設のほか、創意工夫を生かした特色ある教育の展開、特色ある学校づくりの推進、外国語教育における実践的コミュニケーション能力の重視などがなされた。また、個に応じた指導の一層の工夫改善を図る趣旨から、小学校高学年から選択能力の育成を重視し課題選択などを取り入れ、中学校では学年段階に応じ科目選択幅の拡大がなされた。このように、同教育課程審議会答申では、学校段階や教科等の特質に応じて目標や内容を複数学年まとめて示したり、各学校の特色や児童生徒の興味・関心等に応じて選択幅の拡大を図ったりすることができるよう教育課程の基準の大綱化・弾力化が目指された。

そして同答申は、児童生徒の学習の評価について、観点に基づく絶対評価を加味した相対評価の考え方を基本としつつ、「児童生徒が自らの学習過程を振り返り、新たな自分の目標や課題をもって学習を進めていけるような評価を行うことなどが求められるとともに、いわゆる絶対評価や相対評価、個人内評価を含め評価の在り方について検討する必要がある」ことを提言した。絶対評価を重視する考えは、その後も強くなり、平成14年の学習指導要領実施に合わせ、目標に準拠した評価(いわゆる絶対評価)として評価方法が具体的に固まっていく。

## 4. 平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂と内容の特徴

このように、第15期中央教育審議会第一次答申(1996.7.19)および第16期中央教育審議会第二次答申(1997.6.26)で学習指導要領改訂の基本的方向が提案され、教育課程審議会答申(1998.7.29)によって具体的な改訂内容が定まり、学校週5日制に対応した学習指導要領への改訂が目指された。

小学校・中学校の学習指導要領および幼稚園教育要領は平成10(1998)年12月14日に、高等学校および盲学校・聾学校・養護学校の学習指導要領は平成11(1999)年3月29日に改訂告示された。この学習指導要領は、平成12(2000)年度と平成13(2001)年度の移行措置の後、小・中学校は平成14(2002)年度から学校週5日制とともに全学年で完全実施された<sup>37)</sup>。高等学校は平成15(2003)年度から学年進行で実施された。また、高等学校では、新教科として情報科が導入された。

平成10(1998)年の学習指導要領改訂の基本方針は、①豊かな人間性や社会性、国際社会に生きる日本人としての自覚を育成すること、②自ら学び、自ら考える力を育成すること、③ゆとりのある教育活動を展開する中で、基礎・基本の確実な定着を図り、個性を生かす教育を充実すること、④各学校が創意工夫を生かし特色ある教育、特色ある学校づくりを進めることの4項目である。この学習指導要領の最大の特徴は、学校週5日制に対応し、教育内容の3割削減という大幅な厳選が図られたことである。教育内容の厳選は、児童生徒の発達段階に照らして応用的な内容を削除または軽減したり、上学年あるいは上級学校の内容に移行統合したりするという方法で行われた。

この学習指導要領の主な特徴は、次のとおりである。

- (1) 特色ある教育活動の展開や開かれた学校づくりを推進することによって、家庭や地域との連携を深め、教育活動の創意工夫を図ることを目指したこと。
- (2) 各学校が創意工夫を生かした時間割編成ができるよう、授業の1単位時間や授業時数の運用を弾力化したこと。また、小学校では、教科の目標や内容を複数年まとめるなど基準の大綱化を図ったこと。

- (3) 小学校第3学年以上に総合的な学習の時間を導入したこと。これにより、学習指導要領に経験カリキュラム的な要素の強い領域が創設され、それまで比較的教科カリキュラム主体で構成されていた各学校の教育課程に対して、根本的な影響を及ぼすことになった。
- (4) 中学校の必修教科に外国語を加え、英語を原則履修としたこと。中学校技術・家庭科で情報に関する内容を必修化したこと。また、特別活動では、中学校の必修クラブ活動は、放課後の部活動などとの関連から廃止したこと。
- (5) 中学校における選択学習の幅を一層拡大したこと。選択制の拡大は、前回平成元年の改訂と方向を一にするものである。今回の特徴は、第1学年から選択教科を年間30単位時間の範囲内で開設することが可能になったことである。

以上の特徴をもつ学習指導要領が移行措置を経て実施された。しかし、岡部・戸瀬・西村(1999)など<sup>4)</sup>を発端とする学力低下批判が高まり、文部科学省のゆとり路線は変更を余儀なくされた。その結果、学習指導要領の一部改正(2003.12.26)がなされ、発展的学習の導入や教科と総合的な学習の時間との関連的指導を意図した内容が加わったものに修正された。こうして、ゆとり教育は終焉を迎え、本稿の時期区分では平成期の第Ⅱ期へ移っていくことになった。

## IV. 総合的な学習の時間の創設

ここで、平成10(1998)年の学習指導要領改訂により、小学校第3学年以上から高等学校まで導入された総合的な学習の時間に関しては、我が国における戦後教育課程の歴史上大きな転換をもたらしており、創設の経緯、ねらいと内容、今後の展開などについてまとめておく必要がある。

### 1. 総合的な学習の時間創設の経緯

総合的な学習の時間の創設は、前述した第15期中央教育審議会第一次答申ではじめて提言されたものである。第一次答申では、その理由が2つ示された。1つ目は、子どもたちに生きる力を育てていくために、生きる力が全人的な力であることを踏まえると、

横断的・総合的な指導を一層推進しようとする新たな手だてを講じることが必要であること。2つ目は、今日、国際理解教育、情報教育、環境教育などを行う社会的要請が強まっていることである。

第一次答申では、総合的な学習の時間は、横断的・総合的な学習を実施するために一定のまとまった時間として設置するものであり、その内容として、「国際理解、情報、環境のほか、ボランティア、自然体験などについての総合的な学習や課題学習、体験的な学習等」の学習活動が示された。続く第16期中央教育審議会第二次答申では、総合的な学習の時間の活用の1つとして、「高齢社会についての基礎的な理解を深め、介護や福祉の問題など的高齢社会の課題について考えを深めていく」ことが、教科間の関連付けを図ることとともに述べられている。

そして、平成9(1997)年11月に教育課程審議会の中間まとめが出され、平成10(1998)年7月に教育課程審議会答申が出された。教育課程審議会答申では、総合的な学習の時間創設の趣旨として、各学校が地域や学校の実態に応じて創意工夫を生かして特色ある教育活動を展開できるような時間を確保すること、自ら学び自ら考える力などの生きる力は全人的な力であること、国際化や情報化をはじめ社会の変化に主体的に対応できる資質や能力を育成するために教科等の枠を超えた横断的・総合的な学習をより円滑に実施するための時間を確保することが述べられている。

以上の経緯<sup>78</sup>のもとに、平成10(1998)年12月の小・中学校学習指導要領の改訂および平成11(1999)年3月の高等学校学習指導要領の改訂により、小学校第3学年以上のすべての学年に総合的な学習の時間が位置付けられることになった。総合的な学習の時間は、教科書がなく各学校の創意工夫によって実施する問題解決的な学習である。これは、経験主義的な学習観に立つ領域が学習指導要領に加わったものであり、我が国における戦後教育課程の歴史上画期的な出来事であるといえる。総合的な学習の時間は、小学校および中学校で平成14(2002)年度から全面实施、高等学校で平成15(2003)年度から学年進行で実施された。実施当初については、総合的な学習の時間のねらいとして後述するように、児童生徒の興味・関心に基づく学習という側面があったが、平成20(2008)年の改訂では、思考力・判断力・表現力を

養う時間としての方向が強まった。さらに、高等学校については、平成30(2018)年の学習指導要領改訂により、探究的活動を一層重視する方向が強まり、名称が総合的な探究の時間に改められた。

## 2. 総合的な学習の時間のねらいと内容

教育課程審議会答申(1998.7.29)に示された総合的な学習の時間のねらいは、次の5つにまとめられる。

- (1) 各学校の創意工夫を生かした横断的・総合的な学習を実施すること。
- (2) 児童生徒の興味・関心等に基づく学習などを通じて、自ら課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を育てること。
- (3) 情報の集め方、調べ方、まとめ方、報告や発表・討論の仕方などの学び方やものの考え方を身につけること。
- (4) 問題の解決や探究活動に主体的、創造的に取り組む態度を育成すること。
- (5) 自己の生き方についての自覚を深めること。

総合的な学習の時間では、これらのねらいの達成を図ることによって、各教科等で身につけた知識や技能などが相互に関連付けられ、深められ、児童生徒のなかで総合的に働くようになることが期待されている。

また、総合的な学習の時間の学習活動は、これらのねらいを踏まえ、地域や学校の実態に応じ、各学校が創意工夫を発揮して展開するものとされている。教育課程審議会答申は、具体的な学習活動の例として、次の3つを示している。それは、①国際理解、情報、環境、福祉・健康などの横断的・総合的な課題、②児童生徒の興味・関心に基づく課題、③地域や学校の特色に応じた課題である。その際、自然体験やボランティアなどの社会体験、観察・実験、見学や調査、発表や討論、ものづくりや生産活動など体験的な学習、問題解決的な学習が積極的に展開されることが望まれるとしている。これらの具体的な活動例を踏まえて、各学校は創意工夫を取り入れて総合的な学習の時間を構想し実践していくことになった。

総合的な学習の時間は、小学校・中学校では平成14(2002)年度からの実施に向けて準備が進められていた。総合的な学習の時間の評価については、教育

課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(2000.12.4)により、各学校や児童生徒の実態に応じた特色ある教育活動が展開されることから、児童生徒の良い点、学習に対する意欲や態度、進歩の状況などを踏まえて評価すること、数値的な評価をすることは適当ではないこと、各教科の学習の評価と同様に観点別学習状況の評価を基本とすることが示された。

## V. 学校の自主性・自律性の確立と学校評議員制度の導入

前稿でも指摘したように、平成期の第I期後半は、平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂に関する動きが始まるとともに、学校の自主性・自律性の確立が目指されていった時期でもある。学習指導要領の改訂に基づく学習内容の改善が行われようとしていた平成10(1998)年には、中央教育審議会答申によって地方教育行政の在り方に関する大きな進展がもたらされた。

学校の自主性・自律性の確立に関する教育行政的な動きは、平成9(1997)年9月に文部大臣から中央教育審議会に「今後の地方教育行政の在り方について」の諮問がなされたことによる。この諮問に対して、平成10(1998)年9月に中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」(1998.9.21)が出された。同答申は、①教育行政における国、都道府県及び市町村の役割分担の在り方について、②教育委員会制度の在り方について、③学校の自主性・自律性の確立について、④地域の教育機能の向上と地域コミュニティの育成及び地域振興に教育委員会の果たすべき役割について、今後の方向を提言したものであった。

このうち③に関しては、教育委員会と学校との関係において、教育委員会の関与が必要以上に強過ぎるため学校の主体的活動を制約していることなどが指摘され、学校の自主性・自律性の確立を進めるために、教育委員会と学校の間を見直し学校裁量権限の拡大を図ることが提言された。これを受け、各教育委員会では、承認・届出等に関する教育委員会の関与の縮減、教育課程・学校予算についての学校裁量の拡大などが行われた。

また、④に関しては、学校・家庭・地域社会の連

携を推進させるための施策として、学校評議員制度の導入が提言された。学校評議員制度は、地域に開かれた学校づくりを推進していくために、地域住民の学校運営への参画の仕組みを我が国で初めて制度的に位置付けたものである。学校評議員制度の導入により、校長が学校運営に当たり、学校の教育目標・計画や地域との連携の進め方などに関して、保護者や地域住民の意見を聞くことにより、理解や協力を得て教育活動を一層積極的に展開していくことが期待された。学校評議員は、校長の求めに応じ校長が行う学校運営に関し意見を述べることができ、また、校長は学校評議員に学校運営の状況等を説明することにより、学校としての説明責任を果たしていくことができる仕組みとして機能した。説明責任の一環として、学校の教育目標とそれに基づく教育計画、その実施状況に関する学校側の自己評価<sup>10)</sup>を、保護者や地域住民に説明することが必要であるとした。学校評議員の委嘱は、当該学校の職員以外で、教育に関する識見と理解のある者の中から校長の推薦により設置者が委嘱することとされた。

学校評議員制度は、学校教育法施行規則の改正(2000.1.21)<sup>10)</sup>により法制化され、平成12(2000)年4月1日から施行された。こうした進行の背景には、平成12(2000)年3月に内閣総理大臣の下に設置された教育改革国民会議が発足しており、平成12(2000)年12月に「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」(2000.12.22)を提出したことも影響している。同報告の17の提案の1つに、「地域の信頼に応える学校づくりを進める」ことが提示され、その内容として、「学校評議員制度などによる学校運営への親や地域の参加を進める」ことが示されたからである。

以上、地方教育行政に関する中央教育審議会答申によって、教育委員会と学校との関係を教育委員会の権限を制限する方向で見直すとともに、校長の裁量権限を拡大することによって学校の自主性・自律性を強化した。また、学校評議員制度の導入により、校長が学校運営に関する説明責任を果たすことができるようにし、地域住民の意向が学校運営に反映される仕組みが構築された。

なお、教育課程審議会答申(1998.7.29)で教育課程の基準の大綱化・弾力化が図られ、同年の中央教育審議会答申(1998.9.21)で学校の自主性・自律性の確立が提言されたことが、カリキュラム・マネジメン

トの概念を打ち出す契機となったことを中留(2012)<sup>5)</sup>が述べている。中留は、同時期に出された2つの答申において、教育課程の基準の大綱化・弾力化の方向と、学校の自主性・自律性の確立の方向とが提言されたことから、双方を包括的に捉え、科研費を申請する際にカリキュラム・マネジメントの概念を打ち出したことを明らかにしている。

## Ⅵ. 学習の評価観の転換と目標に準拠した評価(絶対評価)の導入

小学校・中学校が平成10(1998)年、高等学校が平成11(1999)年に改訂された学習指導要領は、小学校・中学校については平成14(2002)年からの完全実施、高等学校については平成15(2003)年から学年進行による実施が目指されていた。児童生徒の学習の評価については、観点に基づく絶対評価を加味した相対評価の考え方を基本としつつ、いわゆる絶対評価や相対評価、個人内評価を含め評価の在り方について検討する必要があることが指摘されていた。

この間に出された中央教育審議会答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」(1999.12.16)<sup>11)</sup>では、「我が国では、必ずしも各学校における評価の参考とできるような客観的な評価基準や評価方法に関する研究が進んでいないこと」を指摘し、国立教育政策研究所<sup>12)</sup>において、早急に評価基準<sup>13)</sup>、評価方法等の研究開発を進める必要があることを指摘した。研究開発された評価基準等に関しては、「各学校では、これらの評価基準等を参考としながら各学校段階の教育目標を達成しているかどうかを評価することになるが、評価基準や評価方法の使い方は一律である必要はなく、各学校で工夫して用いること」が求められるとした。

こうした状況の中で、教育課程審議会答申「児童生徒の学習と教育課程の実施状況の評価の在り方について」(2000.12.4)によって、観点別学習状況の評価を基本とした評価方法を発展させ、目標に準拠した評価(いわゆる絶対評価)を一層重視する方向が示され、児童生徒指導要録も改訂された<sup>14)</sup>。一方で、集団に準拠した評価(いわゆる相対評価)については、平成10・11(1998・1999)年改訂の学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に習得し目標を実現

しているかどうかの状況や、一人ひとりの児童生徒の良い点や可能性等について直接把握することには適していないとされた。集団に準拠した評価(いわゆる相対評価)は、必要に応じ、集団の中での相対的な位置付けに関する情報を提供するために利用することとされ、評価の主流から後退した。

同教育課程審議会答申では、評価の観点として、平成3(1991)年の指導要録改訂と同じく、「関心・意欲・態度」、「思考・判断」、「技能・表現」、「知識・理解」の4観点が置かれた。これらの観点別の評価基準が、国立教育政策研究所の教育課程センターを中心として研究開発されていった<sup>15)</sup>。また、同教育課程審議会答申では、児童生徒一人ひとりの良い点や可能性、進歩の状況などを評価するため、個人内評価を工夫することも提案された。

このほか、同教育課程審議会答申では、指導と評価の一体化<sup>16)</sup>の考え、全国的かつ総合的な学力調査の必要性、教育課程の実施状況等から見た学校の自己点検・自己評価の推進などが示された。指導と評価の一体化については、指導と評価とは別物ではなく、評価の結果によって後の指導を改善し、さらに新しい指導の成果を再度評価するというように、指導に生かす評価を充実させることが重要であるとされた。全国的かつ総合的な学力調査の必要性については、平成19(2007)年度から全国学力・学習状況調査として実現され、学校の自己点検・自己評価については、平成19(2007)年の学校教育法改正により学校評価制度として位置付いた。

## Ⅶ. ゆとり教育批判と学力低下問題

ゆとり教育路線の中で進められた平成10・11(1998・1999)年改訂の学習指導要領に関しては、当初から学習内容の3割という大幅な削減に対して、理系を中心とした学会、研究者等から批判が出されていた。すでに平成11(1999)年には、著書<sup>6)</sup>、論文<sup>7)</sup>、新聞<sup>8)</sup>、論壇等に学力低下をめぐる議論が続出していた。本田(2002)<sup>9)</sup>は、1990年代の教育課程政策に沿って展開してきた「カリキュラムと学力」に対して、1990年代末の「学力低下」論争は、当時の教育課程政策を厳しく批判し、教育課程政策の方向転換を迫るものであったことを指摘している。本田は、1994年以



降「新(新しい)学力観」「生きる力」「学力低下」という3つのキーワードが主要全国紙4紙の記事見出しに登場した回数を調べ、「学力低下」が新聞で取り上げられる回数は1999年から2000年にかけて飛躍的に増加したことを明らかにしている。

学力低下問題が指摘される中、平成14(2002)年には、遠山敦子文部科学大臣が緊急アピール「確かな学力の向上のための2002緊急アピール『学びのすすめ』」を公表し、学習指導要領が最低基準であることを明言し、発展的学習や学習習慣の確立等を促した<sup>10)</sup>。戸田(2009)<sup>11)</sup>、大橋(2019)<sup>12)</sup>は、この緊急アピールがゆとり教育の路線転換ではなく自ら学び自ら考える力を育成する理念に立つものであるという文部科学省側の説明があったことを踏まえつつ、事実上学力重視への軌道修正であったことを指摘している。この緊急アピールを契機に、第15期中央教育審議会第一次答申(1996.7.19)で提唱され、平成10・11(1998・1999)年改訂の学習指導要領により学校教育が目指す目標となっていた「生きる力」は、「確かな学力」<sup>註17)</sup>、「豊かな人間性」、「健康・体力」の3つの概念で再構成されるようになった。

その後も、国際学力調査の結果が明らかになるにつれ、学力に関する危機意識は高まった。工藤(2012)<sup>13)</sup>は、経済協力開発機構(OECD)による生徒の学習到達度評価(PISA)の結果が日本の教育に与えた影響を考察している。工藤は、PISA2000では日本は数学的リテラシーで1位、科学的リテラシーで2位、読解力で8位であり、学力低下を示すデータは特段見当たらず、学校外学習時間が最低レベルであり、数学や理科への興味関心が低いという点が指摘されるにとどまった。しかし、PISA2003では、読解力<sup>註18)</sup>が8位から14位に落ち、数学的リテラシーが1位から6位へと下がるなど、日本の平均学力が相対的に低下していること、PISA2006ではさらに下降傾向が顕著になったことを明らかにしている。このような学力低下の要因について、沖(2011)<sup>14)</sup>は、学習指導要領以外の要因についても考察し、期せずして同時に起こった経済格差、教育格差の問題や携帯・ゲームの普及など学力低下の要因になり得る様々な社会構造の変化が青少年の意識を変容させ、将来や自分の人生に対する希望を奪っていったと考えるべきであることを指摘している。以上の研究者による分析を踏まえれば、学力低下の要因は一概には求

められないものの、学習指導要領だけでなく社会構造の変化、青少年の意識の変容や生活状況の変化などが複合したものと考えた方が妥当であろう。

こうした中で、文部科学省は平成15(2003)年に、「確かな学力」の育成を目的とした学習指導要領の一部改正に踏み切ったのである。通常の改訂期間の半ばに学習指導要領の一部改正を実行したことによって、ゆとり教育は終焉を迎えるとともに、本稿の時期区分では平成期の第Ⅱ期へ移り、以降は「生きる力」を知の側面から捉えた「確かな学力」の育成が目指されることになった。

## Ⅷ. 本稿のまとめと今後の課題

本稿では、平成期の第Ⅰ期後半における学校経営および教育課程に関する教育改革について、教育行政施策とその影響を中心として考察した。本稿の内容は、次の4点にまとめられる。

- (1) 第Ⅰ期前半から第Ⅰ期後半へ続く時期は、ゆとり教育を背景に「新しい学力観」が浸透していく中で、生涯学習社会の進展と相俟って、新たな学校観も提案され、学習や学校に関する考えが大きく転換していった時期である。「新しい学力観」は、学力の概念を知識・理解から関心・意欲・態度へと比重を移し、人が生涯にわたり能力を伸ばしていくには、関心・意欲・態度を学力の根幹に据えるべきであるという考えに立ったものであることを示した。
- (2) 第Ⅰ期後半における教育課程上最大の動きであった平成10・11(1998・1999)年の学習指導要領改訂に関して、中央教育審議会答申第一次答申、第二次答申、教育課程審議会答申と続く改訂の経緯について明らかにし、学習指導要領の内容と特徴を示すとともに、学習の評価観が目標に準拠した評価(いわゆる絶対評価)に転換していったことを考察した。
- (3) 学習指導要領の改訂への対応が進む中で、地方教育行政および学校経営に関わる変化として、中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」の影響について考察した。これにより、教育委員会の権限を制限する方向での学校の裁量権限の拡大が図られたこと、学校の自主性・自律性の確立が目指されたこと、学校

評議員制度が法制化され導入されていった推移を示した。

- (4)平成期の第Ⅰ期後半から第Ⅱ期への移行は、ゆとり教育の終息と学力向上路線への転換がなされたことによるものであることから、第Ⅰ期後半に起こったゆとり教育批判と学力低下問題について、当時の論評と批判論、文部科学省の対応について考察した。その結果、「確かな学力」の提示と「生きる力」の再構成がなされ、本稿の時期区分による第Ⅱ期へ移行していったことを明らかにした。

以上が本稿のまとめである。最後に、今後の課題は、平成期の第Ⅱ期に行われた教育行政施策の特徴を明らかにすることである。そして、国レベルの教育改革の動向に対して地方がどのように対応したかということについて、地方資料に基づいて実証的に考察することも今後の課題である。

注

注1 もともと「新しい学力観」という言葉は、平成元(1989)年改訂学習指導要領が提示した学力観のことを「学習指導要領が目指す学力観」と表現していたものである。平成3(1991)年3月に、文部省の「小学校及び中学校の指導要録の改善に関する調査研究協力者会議」が報告した「小学校及び中学校の指導要録の改善について(審議のまとめ)」(1991.3.13)で、生徒の学習に関する評価として、観点別学習状況の評価を重視することを示したことから、「新学力観」または「新しい学力観」という言葉が広まった。「新しい学力観」には、当初から一定の批判も見られた<sup>15)</sup>。

注2 評価規準の用語については、平成3(1991)年から用いられてきたものの、永田(2003)<sup>16)</sup>は、当時の論文等において評価基準との混同が見られたことを指摘している。後掲注13参照。

注3 当時の学校週5日制については、平成4(1992)年9月から月1回の第2土曜日、平成7(1995)年4月から月2回の第2・第4土曜日と拡大の方向に向かっていた。すべての土日を休業日とする完全学校週5日制は、当時の教育改革プログラムにより、平成15年度からの実施が予定されていたが、平成10・11(1998・1999)年改訂の学習指導要領の実施に合わせ平成14年度から開始された。

注4 このコンセプトは、先立つ第14期中央教育審議会答申「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(1991.4.19)が示した生涯学習社会における学校の役割と方向を一にし、さらに促進しようとするものであった。すなわち、生涯学習社会における学校の役割として、人々の生涯学習の基礎を培うために、特に初等中等教育の段階においては生涯にわたり学習を続けていくために必要な基礎的な能力や自ら学ぶ意欲や態度を育成すること、そして、地域や社会の人々に対して様々な学習機会を提供することが重要であることが示された。

注5 「生きる力」を最初に定義付けた第15期中央教育審議会第一次答申では、「生きる力」について、「これからの子供たちに必要となるのは、いかに社会が変化しようと、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力であり、また、自らを律しつつ、他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心など、豊かな人間性であると考えた。たくましく生きるための健康や体力が不可欠であることは言うまでもない。我々は、こうした資質や能力を、変化の激しいこれからの社会を「生きる力」と称する」とした。

注6 教育課程審議会は、省庁再編に伴い平成13(2001)年1月6日から、生涯学習審議会、教育職員養成審議会、大学審議会などとともに、中央教育審議会に統合され部会として編成さ

れた。このうち、平成期第Ⅰ期後半の時期には、教育職員養成審議会による継続的な答申が次のように出された。

- ・教育職員養成審議会第一次答申「新たな時代に向けた教員養成の改善方策について」(1997.7.28、「教科に関する科目」の削減と「教職に関する科目」の増加、「総合演習」の新設、特別非常勤制度・特別免許状による学校での社会人活用などを提言)
  - ・教育職員養成審議会第二次答申「修士課程を積極的に活用した教員養成の在り方について—現職教員の再教育の推進—」(1998.10.29、修士課程の修業年限弾力化、大学院修学休業制度、専修免許状上進制度の改善などを提言)
  - ・教育職員養成審議会第三次答申「養成と採用・研修との連携の円滑化について」(1999.12.10、初任者研修制度の見直し、大学と教育委員会との連携、教員養成に携わる大学教員の指導力向上、大学教育に関する外部評価の導入などを提言)
  - ・中央教育審議会答申「今後の教員免許制度の在り方について」(2002.2.21、教員免許更新制の可能性の検討、指導力不足教員等への対応、教職経験10年研修、学校評価システムの確立などを提言)
- また、平成2(1990)年に発足した生涯学習審議会も平成期第Ⅰ期後半の時期に継続的に答申を出してきたが、「新しい情報通信技術を活用した生涯学習の推進方策について」(2000.11.28)生涯学習における情報化の推進について提言した。

注7 この間に、平成12(2000)年4月に地方分権一括法が施行され、また、情報化の急速な進展等に対応する必要も高まり、標準教材品目の在り方を見直す動きが出てきた。義務教育諸学校における標準教材品目の在り方等に関する調査研究協力者会議が提出した「これからの義務教育諸学校の教材整備の在り方について(最終報告)」(2001.11.5)によって、標準教材品目の見直しと教材整備の在り方に関する提言がなされた。同報告は、平成14(2002)年度実施の学習指導要領が重視する基礎・基本の確実な定着や情報教育の進展に対応するために、地方分権の流れやIT革命などの技術革新の進展、各地方公共団体の自主性・自律性の尊重等の観点を踏まえて教材整備を推進していくことを示したものである。平成14(2002)年には、それまでの標準教材品目に替わり教材機能別分類表が制定されることになった。それまでの標準教材品目が、標準的な品目を列挙して数量標準を示したものに止まりがちであったのに対し、教材機能別分類表は、教材に関する各学校の自主的選択と裁量の拡大を促進していくことを旨としたものであった。この経緯については山崎(2011)<sup>17)</sup>が考察している。

注8 この間に、平成10(1998)年4月には、文部省の教育改革プログラムが改訂され、平成10(1998)

年度中を目的に学習指導要領の改訂を行い、平成14(2002)年度から実施することが示された。完全学校週5日制の実施は、当初平成15(2003)年度から実施が予定されていたが、新学習指導要領の実施に合わせ1年早め平成14(2002)年度から行うことになった。

注9 こうした動きは、学校評価制度として、平成14(2002)年3月の小学校・中学校の設置基準の制定を経て平成19(2007)年6月の学校教育法改正により位置付けていく。

注10 学校教育法施行規則第49条(中学校・高等学校等にも準用)

小学校には、設置者の定めるところにより、学校評議員を置くことができる。

2 学校評議員は、校長の求めに応じ、学校運営に関し意見を述べることができる。

3 学校評議員は、当該小学校の職員以外の者で教育に関する理解及び識見を有するもののうちから、校長の推薦により、当該小学校の設置者が委嘱する。

注11 同答申は接続答申と呼ばれ、竹熊(2008)<sup>18)</sup>は、高等教育が量的に拡大していく中で「選抜から選択へ」の時代の転換を謳う画期的な内容であったことを明らかにしている。また、有園(1999)<sup>19)</sup>は、高等学校も多様化する中で特定分野に高い能力を有する高校生に対して、大学の協力により大学の授業科目の履修機会が同答申により拡大することの重要性を指摘している。

注12 教育課程審議会答申(2000.12.4)が発表される頃、それまでの国立教育研究所は、平成13(2001)年1月に中央省庁等の再編にあわせ、教育に関する政策の企画立案および推進に資する研究機関としての役割・性格をより強化するため、新たに教育課程研究センターおよび生徒指導研究センターを設置する総合的な政策研究機関として、名称を国立教育政策研究所と改められた。

([https://www.nier.go.jp/03\\_laboratory/02\\_mokuteki.html](https://www.nier.go.jp/03_laboratory/02_mokuteki.html) 最終閲覧日2021年5月19日)

注13 同答申では、後に使われていく国が示す場合の「評価規準」と各学校が評価の際に基づく「評価基準」との用語上の区別はなされていない。「評価規準」という用語については、新しい学力観に立って子供たちが自ら獲得し身に付けた資質や能力の質的な面、すなわち、学習指導要領の目標に基づく幅のある資質や能力の育成の実現状況の評価を目指すという意味から用いたものとされ、「評価規準」が質的な面に関する評価であるのに対し、「評価基準」は、量的な面での評価とされた。また、各観点ごとに目標を設定し、学習者がその目標に対してどれだけ実現できたかの実現状況を示すものであり、学習指導要領に示されている各教科の「2 内容」が評価規準とされた<sup>20)</sup>。

注14 文部科学省初等中等教育局長「小学校児童指導要録、中学校生徒指導要録、高等学校生徒指導要録、中等教育学校生徒指導要録並びに首

学校、聾学校及び養護学校の小学部児童指導要録、中学部生徒指導要録及び高等部生徒指導要録の改善等について(通知)」(2001.4.27)により、児童生徒指導要録の改訂がなされた。

注15 平成14(2002)年2月に、国立教育政策研究所から「評価規準の作成、評価方法の工夫改善のための参考資料」が出され、各学校および教育委員会では観点別学習評価の実施方法の参考にされた。

注16 教育課程審議会答申(1998.7.29)では「指導の改善に生かす評価という観点」が重視されていたが、教育課程審議会答申(2000.12.4)では、さらに踏み込んだ「指導と評価の一体化」の考えが重視された。後者の答申では、「各学校が、適切な教育課程を編成・実施した上で、児童生徒の学習状況や教育課程の実施状況等について自己点検・自己評価を適切に行い、それに基づき、学校の教育課程や指導計画、指導方法等について、絶えず見直しを行い改善を図ることは、学校の責務であり、極めて重要な課題である」と述べて、カリキュラム・マネジメントに相当する組織的行動の重要性を提言している。続けて、「各学校が自己点検・自己評価を行うことは、学校の自主性・自律性の確立と学校の経営責任の明確化にも資するものである」と述べて、カリキュラム・マネジメントに相当する組織的行動を学校の自主性・自律性の確立を図る学校経営の一環として捉えている。

注17 「確かな学力」については、前稿注1を参照。

注18 読解力に関するPISA調査の定義は、「自らの目標を達成し、自らの知識と可能性を発達させ、効果的に社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力」とされた。これは、「義務教育修了段階にある生徒が、文章のような『連続型テキスト』及び図表のような『非連続型テキスト』を幅広く読み、これらを広く学校内外の様々な状況に関連付けて、組み立て、展開し、意味を理解することをどの程度行えるかをみる」ことをねらいとしたものである。

([https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakuryoku/siryu/1379669.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku/siryu/1379669.htm) 最終閲覧日2021.9.10)

## 文献

- 1) 山崎保寿, 「学校経営および教育課程に関する教育改革の推移に関する考察(その1)—平成期の第Ⅰ期前半における教育行政施策を中心として—」松本大学地域総合研究センター編『地域総合研究』第22号Part1, pp.119-128(2021).
- 2) 奥田真丈他, 『新しい学力観と評価観 徹底討論 絶対評価の考え方』小学館(1992).
- 3) 経済同友会, 「新しい個の育成—世界に信頼される日本人をめざして—」(1989.12). 経済同友会「『選択的教育』を目指して—転換期の教育改革—」(1991.6)など
- 4) 岡部恒治・戸瀬信之・西村和雄編, 『分数がで

きない大学生—21世紀の日本が危ない』東洋経済新報社(1999).

岡部恒治・戸瀬信之・西村和雄編, 『小数ができない大学生—国公立大学も学力崩壊』東洋経済新報社(2000).

佐藤学, 『「学び」から逃走することもたち』(岩波ブックレットNo.524), 岩波書店(2000).

大野晋・上野健爾, 『学力があぶない』岩波書店(2001).

5) 中留武昭, 『大学のカリキュラムマネジメント—理論と実際—』東信堂, p.13(2012).

6) 和田秀樹, 『学力崩壊—「ゆとり教育」が子どもをダメにする—』PHP研究所(1999).

岡部恒治・戸瀬信之・西村和雄編, 前掲書(1999).

7) 林正人, 「学習指導要領にかかわる問題と大学教育」"Memoirs of the Osaka Institute of Technology, Series B", Vol.49, No1, pp.33~47, (2004).

8) 諸田裕子, 「『学力低下問題』の社会的構成: 1998~2003年の新聞報道を手がかりに」『日本教育学会会第55回大会発表要旨集録』, pp.144-145(2003).

9) 本田由紀, 「90年代におけるカリキュラムと学力」『教育社会学研究』第70集, pp.105-123(2002).

10) 戸田浩史, 「『ゆとり教育』見直しと学習指導要の在り方」参議院常任委員会調査室編『立法と調査』No.295, pp.65-74(2009.8).

11) 戸田, 同上論文

12) 大橋隆広, 「総合的な学習の時間の変遷—『学力論』との関係から—」『広島女学院大学人間生活学部紀要』第6号, pp.59-68(2019).

13) 工藤真由美, 「PISAと今日の日本の教育における課題」『四條畷学園短期大学紀要』第45号, pp.1-5(2012).

14) 沖裕貴, 「『学力低下論争』を振り返って—『現代の教育』の講義と受講生との議論から—」『立命館高等教育研究』第11号, pp.131-150(2011).

15) 折出健二, 「新学力観の批判」『愛知教育大学研究報告(教育科学編)』第43号, pp.39-51(1994).

16) 永田真吾, 「生活科教育における評価観の変遷」『生活科・総合的学習研究』第1号, pp.31-40(2003).

17) 山崎保寿, 「教材整備に関する国庫負担制度の変遷と課題—教材基準の意義と役割に焦点を当てて—」『静岡大学教育学部研究報告 人文・社会科学篇』第61号, pp.339-347(2011).

18) 竹熊耕一, 「初等中等教育と高等教育の『接続』—連携と役割分担に関する政策指針—」"Journal of the Faculty of Economics, KGU", Vol.18, No.1, pp.69-83(2008).

19) 有園格, 「21世紀の高校教育と学校改善の課題—新教育課程の特色と対応の視点—」『教育情報研究』第15巻第3号, pp.3-10(1999).

20) 高木展郎, 「指導要録の改訂と学習評価の変遷」([https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/111/shiryu/\\_icsFiles/afieldfile/2015/08/19/1360907\\_8.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/111/shiryu/_icsFiles/afieldfile/2015/08/19/1360907_8.pdf) 最終閲覧日2021.9.10)