

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6)

—平成期終期から令和初期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 6) :

Focusing on Educational Administration Measures from the End of the Heisei Era to the
Early Reiwa Era

YAMAZAKI Yasutoshi

要 旨

平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降から令和初期の期間に行われた学校経営および教育課程に関する教育行政施策として、学習評価の観点に関する変更、探究型学習の浸透、GIGAスクール構想の進展、令和の日本型学校教育の推進など教育課程に関わる施策が大きく進展した。高大接続改革答申をはじめ、教育再生実行会議の提言、高大接続改革実行プランの策定、高大接続システム会議の設置がなされ、高大接続改革が本格化した。教職員の勤務状況に関する問題の深刻さに対する認識が高まり、学校における働き方改革に関する施策が進展した。その結果、教員の勤務時間の適正化、教員の業務やその役割分担の見直しなどが進んだ。

キーワード

教育改革 中央教育審議会答申 学習指導要領 高大接続改革 働き方改革

目 次

- I. 前稿の概要および本稿の課題
- II. 平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降注目される状況
- III. 高大接続改革の進展
- IV. 教員の多忙化の問題と働き方改革
- V. 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(山崎2022)¹⁾では、平成期第Ⅱ期後半(2013～2019)に焦点を当て、民主党政権後の平成25(2013)年から平成31(2019)年までの時期における教育改革のうち、教育委員会制度の改革、教員養成の課題、学習指導要領の改訂を中心に、その特徴および前後の経緯について考察した。前稿の内容は、次の3点にまとめられる。

(1)民主党政権以後の平成期第Ⅱ期後半には、これまで幾度となく検討されてきた教育委員会制度の在り方について、大きな改革が行われた。特に、教育長と教育委員長を一本化した(新)教育長と総合教育会議の設置につながる教育委員会制度の改革に関しては、教育再生実行会議第2次提言「教育委員会制度等の在り方について」(2013.4.15)が契機となった。この第2次提言および中央教育審議会答申(2013.12.13)等を踏まえ、平成26(2014)年6月に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正(2014.6.13)が行われた。この改正により、教育長と教育委員長を一本化した(新)教育長を首長が任命すること、すべての地方公共団体に首長が招集する総合教育会議を設置すること、教育に関する大綱を首長が策定することなどが規定され、翌年4月1日から施行された。(新)教育長を置くことにより、それまで、教育委員会の代表者であった非常勤の教育委員長と教育委員会に関する事務執行の責任者であった常勤の教育長との関係が整理され、この法改正により教育委員長は廃止された。

(2)教員の資質能力の向上に関しては、民主党政権下で提唱された教員養成の修士レベル化が、この時期に大きく転換された。中央教育審議会答申(2015.12.21)では、教員が教職経験年数に応じて身に付けるべき資質能力の目安となる教員育成指標の策定を義務化すること、教員の研修や資質向上に関する協議を行う教員育成協議会を設置することなどが提言された。平成28(2016)年11月に教育公務員特例法等の一部を改正する法律(2016.11.16)が成立し、各都道府県・政令指定都市において教員の養成・採用・研修を通じた資質能力の向上に係わる教員育成指標の策定、教員研修計画の構築、教員育成協議会の設置、

10年経験者研修から中堅教諭等資質向上研修への移行という一連の施策が実施されてきた。教育公務員特例法第24条に基づき、それまでの法定研修であった10年経験者研修に代わり中堅教諭等資質向上研修が平成29(2017)年度より実施されている。同制度により、教員の大量退職時代を迎え、若手教員に熟達教員の知識・技術が伝わりにくい状況の中で、教員の資質能力や指導力を一層向上させる施策が実施されている。

(3)平成29・30(2017・2018)年改訂の学習指導要領に関しては、論点であった道徳の位置づけについて、その教科化が行われた。特に、中央教育審議会答申(2014.10.21)を踏まえ、平成27(2015)年3月27日に学校教育法施行規則の改正により、これまで領域であった「道徳」を「特別の教科である道徳」(道徳科)とした。これにより、答えが一つではない課題に子どもたちが道徳的に向き合い、考え、議論する道徳教育への転換がなされた。平成29・30(2017・2018)年改訂学習指導要領の主な特徴は、①言語能力の確実な育成、②理数教育の充実、③伝統や文化に関する教育の充実、④道徳教育の充実、⑤体験活動の充実、⑥外国語教育の充実が図られたことである。また、高等学校では、教科「公民」の中に必修科目として「公共」を新設し、主権者としての知識や思考力、判断力を育むこととした。「総合的な学習の時間」の名称を「総合的な探究の時間」としたほか、「古典探求」、「日本史探究」、「世界史探究」、「地理探究」を置き、課題を探究する能力を育むことを重視した。

上述のように、民主党政権以後における平成期第Ⅱ期後半には、戦後における教育改革全体を通した中でも、教育委員会制度の改革と総合教育会議の発足、教員育成指標の策定と教員研修の体系化、道徳の教科化という大きな変化があり、現在の教育行政施策の基盤を形作っていることの意義は大きいといえる。以上が前稿の内容のまとめである。

続く本稿では、平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降から令和初期の期間において、学校経営および教育課程に関する教育行政施策を中心に現在への影響が大きい教育改革についてその趣旨と経緯を検討する。現在への影響が大きい教育改革

に関しては、改革の趣旨と経緯について明らかにし検討を加えておくことが重要である。

本稿では、次の3つの課題を設定して考察する。

- (1) 平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降令和初期にかけて注目される状況として、学習評価の観点に関する変更をはじめ、探究型学習の浸透、GIGAスクール構想の進展、令和の日本型学校教育の推進等の動きがあり、その経緯と特徴について考察する。
 - (2) 平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領の前後から、高大接続改革が本格化し、令和初期にかけて大学入試センター試験^{注1}の改革等が行われており、その趣旨と経緯について考察する。
 - (3) この時期には、教員の多忙化と働き方改革に関する論議が盛んに行われ、徐々に行政的措置が執られており、その経緯と状況について検討する。
- なお、答申等の年月日については、村上(2017)²⁾、阿内(2018)³⁾、神林(2019)⁴⁾、大畠(2020)⁵⁾、大野(2021)⁶⁾、前田(2022)⁷⁾を併用して確認する。

Ⅱ. 平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降注目される状況

1. 学習評価の観点の変更と探究型学習の浸透

平成19(2007)年改正の学校教育法第30条第2項に学力の3要素^{注2}が規定されたが、直後に改訂された平成20・21(2008・2009)年の学習指導要領では、この3要素が学習評価の観点として直接的に使われることはなかった。それは、平成20・21(2008・2009)年の学習指導要領に関しては、以前からの評価の観点であった①知識・理解、②思考・判断・表現、③技能、④関心・意欲・態度の中に学力の3要素に相当する観点が含まれていたためである。

学習指導要領の改訂を導いた平成28(2016)年12月の中央教育審議会答申「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及び必要な方策等について」(2016.12.21)では、学習評価の改善についても次のように言及した。すなわち、「観点別評価については、目標に準拠した評価の実質化や、教科・校種を超えた共通理解に基づく

組織的な取組を促す観点から、小・中・高等学校の各教科を通じて、「知識・技能」「思考・判断・表現」「主体的に学習に取り組む態度」の3観点到整理することとし、指導要録の様式を改善することが必要である」とし、学力の3要素に基づく観点が位置づくこととなった。これにより、観点別学習状況の評価における評価の観点が、学力の3要素を踏まえて、①知識・技能、②思考・判断・表現、③主体的に学習に取り組む態度となり、移行措置を経て小学校では令和2(2020)年度から、中学校では令和3(2021)年度から、高等学校では令和4(2022)年度から新たな観点による学習状況の評価が導入されてきた^{注3}。

また、平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領では、小・中学校の「総合的な学習の時間」、高等学校の「総合的な探究の時間」において、「探究的な見方・考え方を働かせ、横断的・総合的な学習を行う」こととされ、探究型学習の浸透が一層図られた。特に、高等学校では、必修領域である「総合的な学習の時間」の名称を「総合的な探究の時間」とし、選択科目に「日本史探究」「世界史探究」「地理探究」「古典探究」などを置いた。高等学校では、課題を探究する能力を育むことを明確化する趣旨が科目・領域の名称および目的・内容に反映された。

従来、高等学校の学習は、大学入試の出題傾向に影響されることが大きかったが、大学入試においても、近年思考力・判断力を重視する出題傾向が強まってきており、探究型の学習や観点別学習状況の評価が高等学校にも本格的に導入されたことにより、生徒が主体となる探究型学習が一層進むことの意義は大きい。

2. GIGA (Global and Innovation Gateway for All) スクール構想の推進

近年 IoT (Internet of Things) や AI (Artificial Intelligence)、ロボティクスなどを高度に活用した産業・技術革新^{注4}が世界的に進み、経済活動はもとより働き方やライフスタイルも含めて社会の在り方が大きく変化している。令和元(2019)年12月の閣議決定「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」(2019.12.5)において、学校における校内 LAN の整備と義務教育段階において令和5(2023)年度までに、

児童生徒の1人1台端末整備の方針が打ち出された。この方針を実現するため、必要な予算措置を執るとともに令和元(2019)年12月19日に、文部科学大臣を本部長とするGIGAスクール実現推進本部が設置された⁸⁾。

同日、文部科学大臣メッセージ「子供たち一人ひとりに個別最適化され、創造性を育む教育 ICT 環境の実現に向けて～令和時代のスタンダードとしての1人1台端末環境～」が出され、GIGAスクール構想の趣旨と目的の周知が図られた。同メッセージでは、「これまでの我が国の150年に及ぶ教育実践の蓄積の上に、最先端のICT教育を取り入れ、これまでの実践とICTとのベストミックスを図っていく」ことにより、児童生徒および教師の力を最大限に引き出すことがGIGAスクール構想の目的とされた。

その後もGIGAスクール構想が急速に展開しており、小中学校の児童生徒に1人1台端末が普及している。学校教育に関する先行研究においても、教育学領域を中心としてICT活用に関する研究⁹⁾が数多く見られる。GIGAスクール構想により、我が国で行われてきた教育実践の蓄積を認めたうえで、ICT環境の整備とICT教育の拡大が進行しており、次に述べる令和の日本型学校教育を推進するための基盤をなしている。

3. 令和の日本型学校教育の提唱と推進

平成29(2017)年6月に教育再生実行会議第10次提言「教育再生実行会議自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域教育力の向上」(2017.6.1)が出された。第10次提言では、日本型学校教育の特色として、知・徳・体を一体的に行う指導形態が国際的にも評価が高いことを述べ、この特色を維持・発展させつつ、社会状況の変化を見据え学校教育に対する資源を投入することが必要であると指摘した。

日本型学校教育の特色の維持・発展の趣旨に立ち、令和3(2021)年1月に中央教育審議会答申「『令和の日本型学校教育』構築を目指して～全ての子供たち可能性を引き出す、個別最適な学びと、協働的な学びの実現～」(2021.1.26)が発表された。同答申は、平成31(2019)年4月に行われた文部科学大臣からの諮問「新しい時代の初等中等教育の在り方について」

(2019.4.17)に対する審議の結果である。審議を担当した初等中等教育分科会は、令和元(2019)年12月に、諮問に対応した「新しい時代の初等中等教育の在り方」について、「論点取りまとめ」(2019.12.26)を公表したが、新型コロナウイルス感染症の拡大により令和2(2020)年3月から全国の学校で臨時休業等の措置がとられるなど深刻な事態が生じた。そのため同分科会は、オンラインによる審議を進め令和2(2020)年10月に「中間まとめ」(2020.10.7)を発表した。

同答申の基本的方針として、これまで日本型学校教育が果たしてきた①学習機会と学力の保障、②社会の形成者としての全人的な発達・成長の保障、③安全安心な居場所・セーフティネットとしての身体的・精神的な健康の保障の3点を学校教育の本質的な役割として継承していくこととした。

そのうえで、同答申は、個別最適な学びと協働的な学びを一体的に充実させ、主体的・対話的で深い学びの実現に向けた授業改善につなげることを提唱した。ここで、個別最適な学びとは、個に応じた指導(指導の個別化と学習の個性化)を学習者の視点から整理した概念であり、協働的な学びとは、探究的な学習や体験活動等を通じ子ども同士あるいは多様な他者と協働しながら、持続可能な社会の創り手となることができるよう必要な資質・能力を育成することであるとした。

このように、従来の日本型学校教育の特色を認めつつ令和の日本型学校教育を目指す方向性に対して、八木澤・安里・堀田(2023)¹⁰⁾は、令和5(2023)年3月時点で把握した学習指導案を対象とした学術論文99件を分類し、多い順に「カリキュラム開発」(19件)、「指導内容分析」(17件)、「単元開発」(16件)、「教材開発」(12件)であったことを報告している。学習指導要領の改訂や個別最適な学びと協働的な学びの提唱を背景にして、これらの新しい動向に対応した開発的研究が多いことが分かる。また、令和の日本型学校教育を推進するためには、教師のファシリテーション能力が重要となることから、工藤(2021)¹¹⁾は、教師のファシリテーション能力の要素、プロセス、サイクルなどの方法について分析的に明らかにしている。

Ⅲ. 高大接続改革の進展

1. 接続答申と高大接続改革答申

高大接続の問題については、平成11(1999)年12月の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、以下「接続答申」)で、初等中等教育における評価基準および評価方法の研究と活用をはじめ、大学側が大学入学者受入方針(アドミッション・ポリシー)、教育の理念と目標、教育指導体制、成績評価の方法、就職・進学状況などについて積極的に情報を公開することを求めた。当時接続答申と呼ばれた同答申は、竹熊(2008)¹²⁾が教育接続と指摘するように、初等中等教育段階から高等教育段階まで連続的・一貫的に能力育成を図るための教育内容や教育方法を中心に提言したものであり、抜本的な制度改革は次の高大接続改革答申によることになる。また、接続答申が出された前後の状況については、山崎(2005)¹³⁾、山崎(2021)¹⁴⁾で考察した。

2. 高大接続改革答申の提言による大学入試制度改革

平成24(2012)年8月に文部科学大臣から中央教育審議会への諮問「大学入学者選抜の改善をはじめとする高等学校教育と大学教育の円滑な接続と連携の強化のための方策について」(2012.8.28)により、高大接続改革に関する審議が行われた。

続いて、平成25(2013)年10月の教育再生実行会議第4次提言「高等学校教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」(2013.10.31)では、高大接続改革を具体的に推進する観点から取り組むべき課題について言及した。すなわち、高校生の日頃の学習成果を電子データで蓄積する仕組みを構築し、大学が行う個別選抜において生徒の主体性等がより適切に評価できるよう、学力の3要素が多面的・総合的評価に活用されることなどを提言した。そして、様々な分野でデータサイエンスなどの複合領域の重要性が高まっていることから、大学においても文理両方を学ぶ人材の育成が急務であり、従来の文系・理系に区分された試験からの脱却を図るなど入学者選抜の在り方を見直す必要性を指摘した。

こうして、平成26(2014)年12月に中央教育審議会答申「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について～全ての若者が夢や目標を芽吹かせ、未来に花開かせるために～」(2014.12.22、以下「高大接続改革答申」)が発表された。高大接続改革答申では、学校教育法第30条第2項に規定された学力の3要素を高校生および大学生の発達段階に立ち、社会で自立して活動していくために必要な力という観点から捉え直した。すなわち、学力の3要素を「高等学校教育を通じて、①これからの時代に社会で生きていくために必要な、主体性を持って多様な人々と協働して学ぶ態度(主体性・多様性・協働性)」を養うこと、②その基盤となる「知識・技能を活用して、自ら課題を発見しその解決に向けて探究し、成果等を表現するために必要な思考力・判断力・表現力等の能力」を育むこと、③さらにその基礎となる「知識・技能」を習得させること」としたうえで、「大学においては、それを更に発展・向上させるとともに、これらを統合した学力を鍛錬すること」とした。学力の3要素を高等学校教育と大学教育の特性に応じた捉え方を答申で示したことは、高等学校および大学における教育内容・カリキュラムをはじめ進路指導・キャリア教育の観点からも評価できる。

3. 高大接続改革実行プランによる推進

高大接続改革答申を受け、高大接続改革実行プラン(2015.1.16)が策定された。同プランは、答申内容を踏まえ高大接続改革を着実に実行する観点から文部科学省が今後取り組むべき重点施策とスケジュールを明示し、体系的、集中的な施策展開を図るためのものとして、平成27(2015)年1月16日に文部科学大臣決定として公表された。高大接続改革実行プランの推進のために専門家による高大接続システム改革会議が設置され、同会議は、平成27(2015)年3月に第1回会議(2015.3.5)、同年9月に「中間まとめ」(2015.9.15)の公表、翌平成28(2016)年3月31日に「最終報告」(2016.3.31)を発表した。「最終報告」では、「高等学校基礎学力テスト(仮称)」、「大学入学希望者学力評価テスト(仮称)」、個別大学の入学者選抜の在り方等について提言した。

並行して、平成29(2017)年6月の教育再生実行会

議第10次提言「自己肯定感を高め、自らの手で未来を切り拓く子供を育む教育の実現に向けた、学校、家庭、地域の教育力の向上」(2017.6.1)では、日本型学校教育の在り方に関する内容とともに、教育再生実行会議第4次提言の趣旨を踏まえ、「高等学校基礎学力テスト(仮称)」、「大学入学希望者学力評価テスト(仮称)」の実施方針の策定を進めることを提言した。続く令和元(2019)年5月の教育再生実行会議第11次提言「技術の進展に応じた教育の革新、新時代に対応した高等学校改革について」(2019.5.17)では、Society5.0で求められる力と教育の在り方、大学入学者選抜の在り方についてさらに具体的に言及した。

このような経緯により、高大接続改革は、平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領改訂の前後から一層の進展を見せている^{註5}。現在、高大接続改革答申を契機とした高校教育・大学教育・大学入試の一体的改革により、初等中等教育段階から高等教育段階まで連続的・一貫的に時代の進展に合わせて教育内容と教育方法が更新されてきている。高大接続改革のこうした状況に関して、田中・大野・岡田(2023)¹⁵⁾は、高等学校における探究学習の広がりと同様、個別大学の探究型大学入試の拡大の傾向を明らかにしている。高大接続改革の進展により、特に高校教育において生徒同士または多様な他者との双方向的学習、主体的・対話的で深い学びの学習、探究的な学習が浸透してきている意義は大きい。

IV. 教員の多忙化の問題と働き方改革

1. 国際教員指導環境調査(TALIS)の影響

平成25(2013)年に行われたOECDの国際教員指導環境調査(TALIS: Teaching and Learning International Survey)^{註6}によって、日本における教師の多忙化が国際調査でクローズアップされた。同調査の結果、日本の教師は校内研修等で日頃から共に学び合い、指導改善や意欲の向上が見られるものの、週間当たりの勤務時間は、参加国中最長の53.9時間であった。参加国平均の38.9時間を大幅に上回り15.6時間も長かったのである。一方、教員が授業や指導に使った時間は、参加国平均の19.3時間より

少なく、17.7時間であったというものである¹⁶⁾。

こうした教員の多忙化に関する問題に対して、教員の増員をはじめ、教員の業務の見直し、部活動顧問の負担減、超過勤務の制限、また、教材研究や指導時間を確保できる体制の整備等が教育行政に要請されてきた。文部科学省は平成28(2016)年に教員勤務実態調査^{註9}を実施し、勤務の実態を明らかにした。同調査により、どの職種においても10年前より勤務時間が増加しており、部活動指導や生徒指導など学習指導以外の指導時間が多いことが明らかになった。また、副校長・教頭の勤務時間が最も長く、その理由は、「安全点検・校内巡視、校舎環境整理」、「調査・統計への回答」、「学納金(給食費等)に関する処理」、「保護者・PTA・地域対応」など、校長補佐と校務管理の両面を担っていることによるものであった。

調査結果を踏まえ、平成30(2018)年7月に文部科学省は『文部科学白書』(2017年度)を公開し、学校における働き方改革を初めて特集し、教員勤務実態調査(2016年度)の結果を「看過できない深刻な状況」と把握し対策状況を説明した。その後、独自で教員勤務に関する実態調査を実施する自治体¹⁷⁾もあり、教職員の勤務状況の改善への取り組みが本格化した。文部科学省は、令和4(2022)年度にも教員勤務実態調査を実施した。

2. 教員の多忙化問題に関する研究

教員の多忙化に関する問題は、教員のストレス研究^{註7}、教員の労働時間研究^{註8}などの観点から、これまでも再三指摘されてきた。例えば、佐野・蒲原(2013)¹⁸⁾は、メンタルヘルスが原因による休職が年々増加していることを指摘し、教員のストレスに影響する要因として、労働時間の長さや多忙さを含めた観点から分析している。分析により、我が国の教員の労働時間は、他の国・地域と比べてきわめて長く、教員が教育活動や子どもと接するためにとる時間以外の仕事が増加していることを明らかにしている。

また、前出の神林(2019)は、教育関係では平成29(2017)年に引き続き、学校における働き方改革が注目されており、教育新聞社が発表した「2018年の重大ニュース」で第1位が「教員の働き方改革」であったことを示し、学校における働き方改革関連のトピックが上位に3つ並んだことを述べている。さらに、

神林(2020a)¹⁹⁾は、我が国の教員の長時間労働の主因として、教員が行わなければならない業務の広さ、特に多岐にわたる教育指導の存在、教科指導以外の教育活動を特別活動として幅広く実施している実態、生徒指導や部活動指導など授業外の教育活動時間の増大を挙げている。

令和元(2019)年末に初めて確認された新型コロナウイルスは、令和2(2020)年以降世界的に蔓延し、我が国の教育界にも深刻な影響を及ぼした。高島(2022)²⁰⁾は、コロナ禍における教員の勤務状況を調査し、コロナ禍によってより多忙になった側面がある一方で、コロナ禍が学校の役割や教員の業務を再考する機会になったことを指摘し、教員の多忙化を生み出す構造的要因について考察している。今後、コロナ禍との関連で教員の業務と勤務状況を検討する研究は増えると予想される。

3. 働き方改革に関する中央教育審議会答申と緊急提言

平成29(2017)年6月に中央教育審議会へ文部科学大臣からの諮問「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」(2017.6.22)が行われた。中央教育審議会では、初等中等教育分科会に「学校における働き方改革特別部会」を設置し、教員が担う業務の見直しとその課題について審議を開始した。

同部会は、学校における勤務状況の深刻さから、同年8月に、国・教育委員会等へ緊急提言「学校における働き方改革に係る緊急提言」(2017.8.29)を発表し、勤務時間の把握、勤務時間外対応方法の整備、マネジメント研修の実施などを提言した。同年12月に発表された「中間まとめ」(2017.12.22)を受け、文部科学省は、文部科学大臣決定「学校における働き方改革に関する緊急対策」(2017.12.26)を発表した。翌平成30(2018)年2月には、文部科学省より各教育委員会へ「学校における働き方改革に関する緊急対策の策定並びに学校における業務改善及び勤務時間管理等に係る取組の徹底について(通知)」(2018.2.9)するなど、学校における働き方改革に関する対応が急速に展開した^{注10)}。

こうした経緯により、平成31(2019)年1月に、中

央教育審議会答申「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について」(2019.1.25)が出され、教員の時間外勤務の上限を明示したガイドラインの順守、一年単位の変形労働時間制の導入などが提言された。同日文部科学省は、「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」(2019.1.25)を示し、同年3月には、文部科学事務次官による「学校における働き方改革に関する取組の徹底について(通知)」(2019.3.18)がなされ、働き方改革の趣旨の徹底が図られた。

学校における働き方改革は、①労働時間の適正化(勤務時間管理の徹底と勤務時間・健康管理を意識した働き方の推進)、②教員の業務やその役割分担の見直し(学校および教師が担う業務の明確化・適正化)の2つの柱を中心に進んでいる。平成30年7月には、「働き方改革推進法」^{注11)}が制定され、我が国の社会全体として、働き方改革への取り組みが行われている。今後、過度な勤務状況を改善する教育行政施策が、チーム学校としての対応の浸透、部活動指導員の省令化、オンライン方式の導入などと相俟って進んでいくと考えられるが、川上(2019)、高島(2022)が指摘する多忙化を生み出す構造的課題、浦川(2018)²¹⁾が指摘する教員の職務認知の問題についても考究する必要がある。

V. 本稿のまとめと今後の課題

本稿では、平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降から令和初期の期間において、学校経営および教育課程に関する教育行政施策について、現在への影響が大きい教育改革を中心にその趣旨と前後の経緯について検討した。特に、学習評価の観点に関する変更、探究型学習の浸透、GIGAスクール構想の進展、令和の日本型学校教育の推進など教育課程に関する状況、教員の多忙化と働き方改革に関する施策、高大接続改革に関する動向に焦点を当て考察した。本稿の内容は、次の3点にまとめられる。

- (1)平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領告示以降令和初期にかけて、教育課程に関して注目される状況として、学習評価の観点に関する変更をはじめ、探究型学習の浸透、GIGAスクール構想の進展、令和の日本型学校教育の推進等

の動きがあった。学習評価の観点は、学力の3要素を踏まえた新たな観点に再構成された。新たな観点に基づく学習評価は高等学校においても本格的に導入され、大学入試改革の影響もあって探究型学習の浸透につながった。第4次産業革命といわれる急速な産業・技術革新を背景に、GIGAスクール構想への取り組みが進展し、個別最適な学びと協働的な学びを柱とする令和の日本型学校教育を推進する基盤をなしている。

て実証的に考察することも今後の課題である。

(2)平成29・30(2017・2018)年の学習指導要領改訂の前後から、高大接続改革が本格化し、高大接続改革答申をはじめ、教育再生実行会議の提言、高大接続改革実行プランの策定、高大接続システム会議の設置がなされ、制度的な改革が進展した。「大学入学共通テスト」、「高校生のための学びの基礎診断」が実施され、個別大学の入学者選抜においても思考力の評価を重視する傾向が強くなった。こうした高校教育・大学教育・大学入試の一体的改革により、初等中等教育段階から高等教育段階まで連続的・一貫的に新たな教育内容・教育方法が取り入れられてきた意義は大きい。

(3)OECDの国際教員指導環境調査(TALIS)、文部科学省の教員勤務実態調査の結果報道を契機に、教職員の勤務状況に関する問題の深刻さに対する認識が高まり、学校における働き方改革に関する施策が進展した。中央教育審議会の「学校における働き方改革特別部会」による緊急提言、文部科学省の働き方改革に関する緊急対策通知などにより、働き方改革の趣旨の徹底が図られた。平成31年1月の中央教育審議会答申により、教員の勤務時間の適正化、教員の業務やその役割分担の見直しなどが提言され、文部科学省は勤務時間の上限に関するガイドラインを示した。学校における働き方改革は、今後も取り組みが進んでいくと考えられるが、多忙化を生み出す構造的問題に対しても注意を払う必要がある。

以上が本稿のまとめである。今後の課題は、本稿で扱い得なかった大学関係の教育行政施策について、その経緯と特徴を検討することである。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

注

注1 大学入試センター試験は、1990年から2020年まで実施されたが、「大学入学希望者学力評価テスト(仮称)」の検討により2021年から「大学入学共通テスト」として実施されている。それ以前の状況として、臨時教育審議会の答申を受けて実施された共通一次学力試験については、山崎(2021)²²⁾で言及した。また、「高等学校基礎学力テスト(仮称)」は、検討を経て2019年から「高校生のための学びの基礎診断」として実施されている。個別大学の入学選抜においても課題に対する探究力や思考力の評価を重視する傾向が強くなった。

注2 学校教育法第30条第2項「生涯にわたり学習する基盤が培われるよう、基礎的な知識及び技能を習得させるとともに、これらを活用して課題を解決するために必要な思考力、判断力、表現力その他の能力をはぐくみ、主体的に学習に取り組む態度を養うことに、特に意を用いなければならない」

ここに示された①基礎的な知識・技能、②思考力・判断力・表現力等の能力、③主体的に学習に取り組む態度は学力の3要素といわれ、本文で述べたように平成29・30(2017・2018)年改訂の学習指導要領から学習評価の観点として位置づいている。観点別学習状況の評価は、小中学校では既に定着していたが、高等学校では令和4年度から学年進行で導入されることになり、高校側の準備と対応が必要になった。高校側にとって、戦後最大の評価観の転換がなされたといえる。

注3 学習指導要領の移行措置の間に、観点別学習状況の評価に関して、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会報告「児童生徒の学習評価の在り方について」(1999.1.21)、文部科学省初等中等教育局長通知「小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等における児童生徒の学習評価及び指導要録等の改善等について」(1999.3.29)が出され、新たな観点に基づく観点別学習状況の評価に関して趣旨の徹底が図られた。

注4 こうした近年急速に進んでいる産業・技術革新は、第4次産業革命と呼ばれることがある。「18世紀末以降の水力や蒸気機関による工場の機械化である第1次産業革命、20世紀初頭の分業に基づく電力を用いた大量生産である第2次産業革命、1970年代初頭からの電子工学や情報技術を用いた一層のオートメーション化である第3次産業革命」²³⁾に続く産業革命と位置づけられる。

注5 宮和樹・尾坂柚稀・神前達哉・逆瀬川愛貴子・伊達翼・小村俊平(2017)²⁴⁾は、高大接続改革(高等学校教育、大学教育、大学入学選抜の一体的な改革)が、今期学習指導要領の改訂と併せて進行していることに言及し、学力の3要素を社会で自立して活動していくために必要な

力という観点から捉え直し、それらの力を確実に育み、多面的に評価していくため、高等学校教育、大学教育、大学入学選抜全体の在り方を転換していくことが不可欠であるとしている。また、ローラーミカ(2019)²⁵⁾も、教育再生実行会議第4次提言、高大接続改革答申等の経緯を概観したうえで、高校教育・大学教育・大学入試を通じて、学力の3要素を確実に育成し評価することを重視している傾向を指摘している。

注6 国際教員指導環境調査(TALIS)は、OECDにより学校の学習環境と教員の勤務環境に焦点を当てた加盟国・地域への国際調査として実施されている。平成20(2008)年の第1回調査には日本は参加しなかった。平成25(2013)年調査の結果が報道されるや、マスコミが学校の多忙化問題を取り上げ、前後して、文部科学省・教育委員会も教職員の多忙化対策として様々な施策を講じてきている。平成30(2018)年の第3回調査では、我が国の教員は、事務的な業務や保護者の懸念への対処についてのストレスが高いことのほかに、教員が同僚と日頃から共に学び合い指導改善につなげている割合が高いことも明らかになった。

注7 教員のストレスには、多忙化や長時間労働が主な要因となっているが、教員の価値観なども影響している。美濃・吉田・庄子(2022)²⁶⁾は、過重労働に伴う負荷に加え、教職に対する価値観やワークモチベーションがストレス要因からストレス反応に至る過程に干渉要因として作用していることを明らかにしている。そのため、学校教員の職業性ストレス低減のために過重労働といった就労状況の改善に加え、職務に対する価値観や適切なワークモチベーションの維持に配慮した支援が必要であると指摘している。

注8 神林(2020b)²⁷⁾は、教員の労働時間研究に関する最近の論文の傾向について、平成18(2006)年に文部科学省が行った「第1回教員勤務実態調査」の実施以降に関連論文数が増加し、中央教育審議会における「学校の働き方改革」論議の進展とともに急増していることを明らかにしている。また、教員の過剰労働を生み出した要因は、様々な観点から指摘されている。大内(2021)²⁸⁾は、第1に昭和47(1972)年の給特法施行によって教員に超過勤務手当を支給しないシステムがつくられたこと、第2に部活動の過熱化によって部活顧問の教員の長時間労働化が進んだこと、第3に教育の新自由主義改革によって教育予算や教員の増員を行うことなく顧客志向の改革が実行されたことを挙げている。

注9 文部科学省の教員勤務実態調査は、平成28(2016)年10月～11月のうち、連続する7日間について30分ごとに業務内容を回答する方式で実施された。小学校教員8,951人、中学校教員10,687人の大規模調査であった²⁹⁾。川上(2019)³⁰⁾は、文部科学省が平成28(2016)年に実施した教員

勤務実態調査の結果を分析し、学級の児童生徒数を減少させれば担任教員の勤務時間に影響するものの1学級の児童生徒数を半分近くにまで縮小したとしても勤務時間の短縮はわずかであることから、たとえ大幅な増員を行ったとしても現在の長時間過密労働を解消することは難しいと指摘している。そのため、川上は、献身的・無限定的な教職観を再考し、教員業務の範囲を明確にすること、雇用条件を抜本的に改めることといった働き方の前提にあたる部分を検討することが重要であると指摘している。

^{注10} 平成29(2017)年8月の緊急提言では、教職員の長時間労働の問題を個人の問題として捉えるのではなく社会問題として捉えることが重要であることを指摘した。平成30(2018)年3月にスポーツ庁が、「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」(2018.3.19)を発表した。これにより、週2日以上以上の休養日の設定、1日の活動時間を平日2時間、休日3時間程度とすること等の目安を示した。また、平成30(2018)年12月には文化庁が、「文化部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」(2018.12.5)を発表した。これにより、週当たり平日1日、土日1日の2日以上以上の休養日の設定、活動時間を平日2時間程度、土日3時間程度とすること等の目安を示した。

^{注11} 平成30年7月6日に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」(「働き方改革推進法」)が公布された。この法律は、働き方改革を総合的に推進するため関係法律を整備して長時間労働の是正等のための措置を講ずるものである。労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を総合的に推進するため、長時間労働の是正を図ることを目的としている。

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5) —平成期の第Ⅱ期後半における教育行政施策を中心として—」松本大学研究推進委員会研究誌編集部会編『教育総合研究』第6号, pp.63-72(2022).
- ²⁾ 村上純一, 「2016年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第84巻第1号, pp.13-26(2017).
- ³⁾ 阿内春生, 「2017年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第85巻第1号, pp.13-32(2018).
- ⁴⁾ 神林寿幸, 「2018年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第86巻第1号, pp.25-40(2019).
- ⁵⁾ 大畠菜穂子, 「2019年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第87巻第1号, pp.38-52(2020).
- ⁶⁾ 大野裕己, 「2020年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第88巻第1号, pp.40-55(2021).
- ⁷⁾ 前田麦穂, 「2021年の教育改革案・調査報告等」『教育学研究』第89巻第1号, pp.40-56(2022).
- ⁸⁾ 文部科学省, 「GIGAスクール実現推進本部の設置について」(2019.12.19文部科学大臣決定).
- ⁹⁾ 吉田英彰, 「個別最適な学びの実現に関する検

討—『未来の学習のための準備』研究に着目して—」『日本教育工学会論文誌』第46巻第2号, pp.393-403(2022).

- ¹⁰⁾ 八木澤史子, 安里基子, 堀田龍也, 「学習指導案を対象とした学術論文の研究動向に関する調査」『日本教育工学会研究報告集』(JSET2023-1-B11), pp.151-154(2023).
- ¹¹⁾ 工藤亘, 「令和の日本型学校教育に求められる教師のファシリテーション能力についての一考察—学校教育でのファシリテーション・サイクルを目指して—」玉川大学『教師教育リサーチセンター年報』第11号, pp.97-108(2021).
- ¹²⁾ 竹熊耕一, 「初等中等教育と高等教育の『接続』—連携と役割分担にかんする政策指摘—」『Journal of the Faculty of Economics, KGU』Vol.18No.1, pp.69-83(2008).
- ¹³⁾ 山崎保寿, 「大学側から見た高大連携の問題と展望」『教育制度学研究』第12号, pp.102-104(2005).
- ¹⁴⁾ 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—」松本大学研究推進委員会研究誌編集部会編『教育総合研究』第5号, pp.161-171(2021).
- ¹⁵⁾ 田中孝平・大野真理子・岡田航平, 「探究型大学入試における高大接続観—大学教職員へのインタビュー調査を手がかりに—」『名古屋高等教育研究』第23号, pp.437-457(2023).
- ¹⁶⁾ 山崎保寿, 「学校の教職員の『多忙格差』の実態と改善策—教師キャリアの段階に対応した格差解消が必要—」『教育展望』2018年6月号, pp.21-25(2018).
- ¹⁷⁾ 東京都教育委員会「東京都公立学校教員勤務実態調査の集計結果について」(2018), (<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/02/08/08.html> 2023年5月7日閲覧).
- 川崎市教育委員会事務局総務部教育改革推進担当『教職員の勤務実態調査(最終報告)』川崎市教育委員会(2019).
- ¹⁸⁾ 佐野秀樹・蒲原千景, 「教員ストレスに影響する要因の検討: 学校教員の労働環境と意識」『東京学芸大学紀要 総合教育学系Ⅰ』第64集, pp.189-193(2013).
- ¹⁹⁾ 神林寿幸, 「教員の業務負担に関する実証的研究の課題と展望—教職員のワーク・ライフ・バランスに関する原理的・制度的・実証的研究にむけて—」『日本教育経営学会紀要』第62号, pp.28-38(2020a).
- ²⁰⁾ 高島裕美, 「教職における多忙の構造と『学校における働き方改革』の展望—新型コロナウイルス感染症への対応からの示唆—」『社会保育実践研究』第6号, pp.13-25(2022).
- ²¹⁾ 浦川麻緒里, 「小学校教師の長時間労働の要因とその軽減方略に関する一考察—教師の職務に対する認知及び人間関係に着目して—」『純心人文研究』第24号, pp.203-214(2018).
- ²²⁾ 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).
- 23) 内閣府政策統括官(経済財政分析担当), 『日本経済2016-2017―好循環の拡大に向けた展望―』内閣府(2017).
- 24) 宮和樹・尾坂柚稀・神前達哉・逆瀬川愛貴子・伊達翼・小村俊平, 『平成28年度 教育改革の総合的推進に関する調査研究～国際的な視点から見た日本の教育に関する調査研究～調査報告書』ベネッセコーポレーション, p.21(2017).
- 25) ローラーミカ, 「大学入試改革の動向」『調査と情報―ISSUE BRIEF―』第1073号, pp.1-14(2019).
- 26) 美濃陽介・吉田浩子・庄子和夫, 「学校教員の職業性ストレスと関連する諸要因の分析」『心身健康科学』第18巻第2号, pp.73-86(2022).
- 27) 神林寿幸, 「継続的な教員の労働時間研究の可能性と必要性」日本教育行政学会研究推進委員会編『教職員の多忙化と教育行政』福村出版, pp.188-205(2020b).
- 28) 大内裕和, 「教員の過剰労働の現状と今後の課題」『日本労働研究雑誌』No.730, pp.4-13(2021).
- 29) 文部科学省, 「教員勤務実態調査(平成28年度)の分析結果及び確定値の公表について(概要)」2018年9月27日報道.
- 30) 川上泰彦, 「学校組織や教員キャリアにおける『多忙問題』(課題研究Ⅱ<報告3>)」『日本教育行政学会年報』第45号, pp.186-189(2019).