

## I 特集

# 次期学習指導要領改訂にむけたカリキュラム改革の方向性

—その提案内容は何を意図しているか—

千葉大学 天 笠 茂

### 1. 本稿の意図と課題

2014（平成26）年11月20日、下村博文文部科学大臣（当時）が中央教育審議会に対して、学習指導要領改訂に関わる審議を求め、「初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について」諮問した。諮問は、新しい時代にふさわしい学習指導要領等の在り方についての審議を求めるとし、その柱を次のように3つあげている。

第一に、教育目標・内容と学習・指導方法、学習評価の在り方を一体として捉えた、新しい時代にふさわしい学習指導要領等の基本的な考え方について。

第二に、育成すべき資質・能力を踏まえた、新たな教科・科目等の在り方や、既存の教科・科目等の目標・内容の見直しについて。

第三に、学習指導要領等の理念を実現するための、各学校におけるカリキュラム・マネジメントや、学習・指導方法及び評価方法の改善を支援する方策について。

これを受けて、2015（平成27）年8月、教育課程企画特別部会「論点整理」、2016（平成28）年8月26日、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会『次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ』を経て、2016（平成28）年12月21日、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及び必要な方策等について」がまとめられ、さらに、2017（平成29）年3月末には、次の学習指導要領の告示とされている。

学習指導要領の改訂を対象にした論稿については、これまでも様々に著されている<sup>1</sup>。そのなかにあつて、本稿では、次期学習指導要領改訂にむけたカリキュラム改革の方向性について、特質と課題を明らかにするとともに、その提起が意図するところを探ることにしたい。

### 2. コンピテンシーを基盤とする教育課程への転換

このたびの学習指導要領改訂のねらうところが何かといえ、コンピテンシーを基盤とする教育課程に転換をはかることにある。それは、1996（平成8）年、中央教育審議会によって「生きる力」が提起されて以来、進めてきた路線の総仕上げをめざすものとしてとらえられる。別の言い方をすれば、“理念は変えず学習指導要領を変える”とした平成20年版学習指導要領の不徹底さの修正を通して、ねらいの実現を図るところにある。

中央教育審議会答申「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」は、これからの教育の基本的な方向として「生きる力」の育成を提起した。すなわち、自分の課題を見つけ、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、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、豊かな人間性など、こうした資質や能力を「生きる力」と称し、変化の激しいこれからの社会に求められるとした。

以来、学習指導要領の改訂は、この「生きる力」の理念の実現をめざす教育課程を求めて試行錯誤を重ねることになる。

まず、平成10年版学習指導要領は、「生きる力」の実現に総合的な学習の時間の創設をもって対応をはかろうとした。「生きる力」の理念の具体化をはかる教育活動として、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をねらいとする総合的な学習の時間を設けた。しかし、「生きる力」と各教科等の関係は詰め切れず、結果として、各教科等は旧来の在り方が温存されることになる。

次に、平成10年版学習指導要領は、本格実施を目前にして見直しを迫られることになった。平成15年の一部改正である。そこでは、「生きる力」の一層の実現をはかるとしつつ、削減した教育内容を復活させる措置がとられた。学習指導要領を最低基準とし、「発展的な学習内容」を可能とするとともに、総合的な学習の時間についても一層の充実をはかるとした。しかし、「生きる力」と総合的な学習の時間と各教科等について、教育課程上の相互の関係は変わらなかった。手を加えたのは総合的な学習の時間であり、各教科等については特段修正が加えられることはなかった。

そして、平成20年版学習指導要領である。この改訂にあたり、“「生きる力」という理念は変わりませんが、学習指導要領は変わります”というスローガンが掲げられた。その意図するところは、「生きる力」をすべての教科等に浸透させ、教育課程全体をあげて具体化を図るところにあり、そのための方略として言語活動の充実が取り上げられた。

そこで、改めて問われることになったのが、「生きる力」と各教科等との関連であり、各教科等の目標と内容の関連を中心とする学習指導要領の構造であった。しかし、この点について手を加えることができず、旧来の構造を温存したまま平成20年版学習指導要領は告示されている。

振り返ってみれば、教育内容の削減とか学力低下とか、様々なことが話題とされてきたものの、20世紀末から21世紀初頭にかけての文部科学省の教育課程政策の基軸は、“理念は変えずに学習指導要領を変える”を掲げつつ、「生きる力」の育成に置かれ、その路線を歩んできたといえよう。

その立場からすると、平成20年版学習指導要領は、理念と学習指導要領との乖離が露になったということになる。すなわち、教育課程部会や中央教育審議会などによってまとめられた「答申」と学習指導要領とが繋がらず、「答申」の示す理念を学習指導要領に具体化しきれないという課題が表面化することになった。別の言い方をすれば、平成20年版学習指導要領は、答申の示すところを学習指導要領の細部まで浸透させられなかったということになる。

この点について、「答申」は、「前回改訂の検討過程においても、育成を目指す資質・能力を踏

まえ教育課程を分かりやすく整理することの重要性は認識されていたが、当時はまだ資質・能力の育成と子供の発達、教育課程との関係等に関する議論の蓄積が乏しかった。」と述べている。

その意味で、このたびの改訂は、引き継がれてきた懸案の課題について、見直しに着手する環境を整えたということになる。およそ四半世紀の時間と三度の改訂を経て、コンピテンシーを基盤とする教育課程への転換に手をかけたということである。

### 3. コンピテンシーをめぐって

ところで、このコンピテンシーについては、20世紀末から21世紀初頭のグローバル化の潮流のもとに培われ世界的潮流とされたところに特徴がある。OECDの「キー・コンピテンシー」、アメリカを中心とした「21世紀型スキル」、英国の「キー・スキルと思考スキル」、オーストラリアの「汎用的能力」などが次々と紹介されたことは、周知の通りである<sup>2</sup>。これに対して、わが国における、「生きる力」の提唱は、OECDのキー・コンピテンシーと多分に重なるとともに、それを先取りするものと「答申」では述べている。

そこで、コンピテンシーに関連して二点述べておきたい。一つは、学習内容（コンテンツ）から資質・能力（コンピテンシー）へと転換をめざすこのたびの改訂にあたり、コンピテンシーをめぐり、これを制限的に評価する立場と積極的に評価する立場とに見解が分かれたことについて。

まずは、コンピテンシーを基盤とする教育課程について、それは産業社会の要請に適応するものとの指摘である。しかも、OECDのキー・コンピテンシーなどには、経済界の効率主義の色合いが濃厚であって、人間の主体的な側面への視点に欠けると批判する。

それは、現実の社会に適応する近い将来の社会に対応するためのスキルにとどまり、中長期的な未来を見据えた構想力や想像力などの資質・能力には迫れないというものである。「キー・コンピテンシーは既に知られている状況におけるスキルであって、超複雑な世界に対して必要な手段を準備できていない。」（磯田文雄「キー・コンピテンシーと大学」日本経済新聞、2016（平成28）年8月29日）などが、代表的な指摘ということになる。

また、コンピテンシーは、人格形成の面に課題を抱えているという。『「コンピテンシー」に『主体的人格の形成』の視点が弱く、「能力」ばかりで「資質」の面への言及がその一部に部分的に含まれるだけに終わっている憾みがあります。』との指摘がそれである<sup>3</sup>。そのうえで、「主体＝主権者形成」としての「人格形成」を抜きにして、「能力（育成）本位」のみの教育を行うことは避けなければならない、その「主体」を育てる道徳教育が重要であると指摘している<sup>4</sup>。

これに対して、コンピテンシーは、人間に本来的に備わったものであり、ひと・もの・ことに能動的に関わろうとする生得的な動機づけのエネルギーであって、そこから生まれるひと・もの・ことと効果的に関わるという関係的で認知的な能力であるとの見解も示されている<sup>5</sup>。その上で、「教科が本来そのうちにたたえている面白さを、新たな角度から豊かに発見させてくれるであろう。」<sup>6</sup>と、コンピテンシー・ベースの教育への取り組みの可能性が探究されている。

関連して、奈須正裕は、「コンピテンシー・ベースという新たな枠組みは、現場人と研究者の協働による研究開発という具体的営為を通して、ついには教育学を支配してきた伝統的な枠組みをも刷新する可能性を、今や現実のものとしつつあるのかもしれない。」<sup>7</sup>と述べ、“現場人と研究者の協働による研究開発”による新たな枠組みの構築をコンピテンシー・ベースの教育に見出そうとしており興味深い。

このたびの学習指導要領改訂にあたり、この後者の立場が積極的に受け止められ、改訂の有力な推進力となった。この点について、「答申」は、「議論の上で参考としたのは、国内外における、教育学だけではなく、人間の発達や認知に関する科学なども含めた幅広い学術研究の成果や教育実践などを踏まえた資質・能力についての議論の蓄積である。」と述べている。すなわち、コンピテンシー・ベース・カリキュラムへのゴーサインへの判断は、「人間の発達や認知に関する科学なども含めた幅広い学術研究の成果」、それに教育実践などの蓄積によるものという。

いずれにしても、コンテンツからコンピテンシーを基盤とする教育課程への転換の動きは、教育内容や教育方法を中心とした伝統的な教育学へのリニューアルの期待を内包しつつ、新たな角度からの探究に積極的な姿勢を示す立場と、それに警鐘を鳴らす抑制的な立場と、その構図を浮き立たせるとともに、それぞれに対して自らの立場や在り方を問いかけることになった。

もう一つは、コンピテンシーとコンテンツの関係について。コンピテンシーを基盤とする教育課程への転換をめぐる論議にあたり、資質・能力と学習内容との擦り合わせを行った場として、一つは諮問前に組織され「論点整理」をまとめた検討会であり、もう一つが、学習指導要領改訂に関わった各教科等のワーキンググループである。それら一連の論議の集約として、「審議のまとめ」において「資質・能力の育成は知識の質や量に支えられていることに留意が必要である。」との一文が記され、次のような脚注が付され、「答申」に引き継がれた。

「教育課程の考え方については、とすれば、学ぶべき知識を系統的に整理した内容（コンテンツ）重視か、資質・能力（コンピテンシー）重視かという議論がなされがちであるが、これらは相互に関係し合うものであり、資質・能力の育成のためには知識の質や量も重要となる。」

学習指導要領の改訂にあたり、このコンテンツとコンピテンシーの関係をとらえるメッセージが、どのように学校現場の関係者に受け止められて実践に移されるか、コンピテンシーを基盤とする教育課程の具体化のカギは、この点にあることもあげておきたい。

もっとも、教育内容の観点から教科等の在り方については一定の検討がなされたものの、教育課程という観点から教科等の改廃や再組織化には踏み込めなかったことも指摘しておきたい。教科等の改廃には迫れず、教科等間の再組織化や構成には手をつけられなかった。まさに越えられなかった一線がそこにはあり、それは改訂を重ねるごとに困難さを増すようでもある。既存の教科等の存続を前提に議論が進められたことも、このたびの改訂の特徴の一つにあげておきたい。

ちなみに、研究開発学校として教育課程の開発に取り組んだ上越市立大手町小学校<sup>8</sup>は、教科等の枠を取り払い、育てる資質・能力に見合う教育内容として6つの領域に再組織する試みに取

り組んだ。このような教科等の枠を柔軟に扱うことについて、研究開発学校ではいくつかの試みがなされている。しかし、学習指導要領改訂にかかわる審議会では、ワーキンググループにおいて言語を検討するグループが組織されたものの教科等の再編につながる動きは見られなかった。

いずれにしても、教科等の枠を越えて全ての学習の基盤に資質・能力の育成が説かれている。そこには教育課程全体を通して資質・能力の育成をめざすねらいが込められている。今後、コンピテンシーを基盤とする教育課程の実践レベルにおける具体化にあたって、教科等をはじめ既存の教科構成の在り方が、促進・阻害どちらの要因として働くか、その推移を注視する必要がある。

#### 4. 学習指導要領の構造を変えることを通して授業の質的改善をはかる

さて、学習指導要領改訂のたびに授業改善が掲げられる。このたびもコンピテンシーを基盤とする教育課程の浸透をはかり資質・能力を育てる観点から、授業の質的改善が説かれている。その一方、先にも述べたように、学習指導要領改訂は、掲げる理念と実際のなされる授業との乖離の歴史であったといっても過言でない。教育課程企画特別部会「論点整理」も「生きる力」を育むという理念について、各学校の教育課程や各教科等の授業への浸透や具体化が十分でなく、授業まで浸透させ具体化していくことが、これまで以上に求められていると指摘している。

このような経過をふまえ、学習指導要領改訂にあたり、まずは、従来からの体裁や構造について見直しを図るとした。改訂の対象となる平成20年版学習指導要領について、これを教科等の目標については資質・能力をベースとすることが浸透しつつあったものの、内容との整合を詰め切れなかったとした。すなわち、「生きる力」を構成する具体的な資質・能力と各教科等の教育目標・内容の関係についての掘り下げた吟味が十分でなく、学習指導要領全体としては教育内容中心のものとなっており、この懸案に着手することが改訂のめざすところであった。

その一方、授業の質的改善をはかる手立てとして、アクティブ・ラーニングをめぐる提起がある。それは、生涯にわたって能動的に学び続ける学習者を育てることを目指し、「主体的な学び」「対話的な学び」「深い学び」の三つの視点をもとに、授業の在り方を問い直す取り組みとされた。

さらに、学習評価の在り方も問われることになる。これまでは、学習指導要領が告示された後に、指導要録の改善として学習評価の見直しが図られ観点別学習状況の観点などが検討されてきた。これに対して、教育目標・内容と学習評価との一体的な検討を重視する立場から、教育課程企画特別部会や総則を検討する部会に学習評価も位置づけられ、当初から審議を図った。

ここには、指導方法として学習評価をとらえ、教育課程を学習・指導方法の改善と一貫性を持たせて改善を進める立場から、当初から審議に加えるというものであった。

このような授業の質的改善をめざした一連の方策は、学習指導要領と学校現場における教育実践と教育方法との関係について、従来からの“棲み分け”を越境する方向で問うことになった。

これまで、学習指導要領によって目標および内容を中心的に示し、指導方法や運営の仕方については学校現場に多くを任せるという“棲み分け”を維持してきた。これに対して、このたびの

改訂は、学習指導要領における教育内容と指導方法との境界線を撤廃し、多くを学校現場の裁量に委ねてきた領域に積極的に踏み込むものであった。すなわち、学習指導要領上、指導方法については指導計画の作成上の配慮事項に留めてきたこれまでのものから、一層踏み込んで書き記す方向を開いたということになる。

このことについて、まず議論されたのが、改訂の諮問に先立って学習指導要領改訂の基本的な資料を得ることを目的に組織された、教育課程に関する学識経験者によって組織された育成すべき資質・能力を踏まえた教育目標・内容と評価の在り方に関する検討会である。「論点整理」(平成26年3月31日)には、「学習指導要領に指導方法についてどこまで盛り込むべきか検討すべき。」とあり、次のような意見が記されている。

- ・指導方法を一定程度例示していかないと、資質・能力の育成は成功しないと思う。
- ・指導方法や評価方法については各学校で考え、実施し、見直すべきである。
- ・教育方法に関する何らかの踏み込みが必要。もっとも、教育方法については、現場の裁量が大幅に認められるべきであり、徹底して慎重であることが望まれるが、同時に教育方法を『野放し』としたままで資質・能力の育成を十全に実現することは極めて困難ではないか。

このように、学校現場の裁量に多くを委ねてきた指導方法の領域に深く踏み込んだ学習指導要領改訂には、学校現場の取り組みを定型化・画一化するものとの批判の声があがったことも確かであり、このことがアクティブ・ラーニングの提起にも大きな影響を与えることになった。すなわち、それは特定の型を普及させたり、一定の型をはめることではないとの説明が繰り返しなされたり、また、それぞれの教員が、よりふさわしい方法を選択しながら実践を進めていくことの重要性が改めて確認されたりした。

しかし、学習指導要領をめぐる存在してきた目標や内容と指導方法との“棲み分け”について、その境界を取り払う方向で進むことになったことはおさえておきたい。

しかも、このような“棲み分け”の取り払いは、これまでの学習指導要領と解説書などの関係の変化に波及していくことも予想される。これまで指導方法に関する事項については、学習指導要領においては配慮事項として抑制して記し、多くを解説書に委ね、さらに、必要に応じて指導資料として実践事例集などをまとめる、という仕組みをとってきたわけである。

このシステム自体の見直しが、何よりも学習指導要領と解説書との越境が起こることも予想される。すなわち、学習指導要領と解説書の役割分担など、これまでの相互の関係をどこまで見直すかということであり、それは、学習指導要領の体裁として分量の増加や厚みを帯びることへの問い直しに結びつくことになる。すなわち、基準の大綱化と平仄を合わせてきた学習指導要領のスリム化路線との折り合いをどこでつけるかとの課題につらなり、改訂された新しい学習指導要領について、とりわけ総則を中心にどのように評価するかにかかっている。

このたびの改訂について、教育課程法制や学習指導要領の法的な性格に変更が加えられることはなかった。その意味で、「教育課程法制に変更はないから、指導要領の法的性質は変わらない。」

(菱村幸彦「法的視点から見た新学習指導要領案」『内外教育』、2017年2月24日)ということであって、学習指導要領の見直しも法的には、その範囲のものであったということもできる。

しかし、改訂をめぐる一連の過程をとらえてみると、学習指導要領と教科書と授業との相互の関係に変化をもたらし、学習指導要領を教員の身近に引き寄せる諸力の存在も見取れる。それを、目標・内容と指導方法との“棲み分け”を重視する立場から、学校現場の運営方法や教員の指導方法を規制するものとしてとらえるか、それとも、学習指導要領のガイドライン的側面への志向性に着目して、学校や教員の創意を拓くものとしてとらえるか、コンピテンシーを基盤とする教育課程および、組織に及ぼすインパクトについての読み取りにかかってくるといってもよい。

## 5. 学校の組織、マネジメントに変革をもたらす

さらに、学習指導要領改訂のねらうところについて、コンピテンシーを基盤とする教育課程に転換をはかることを通して、学校の組織やマネジメントに変革を迫ることにある。

1998年の中教審答申の一節に、「これからの学校は、[生きる力]を育成するという基本的な観点を重視した学校に変わっていく必要がある。」とある。「生きる力」の育成は教育課程の在り方を探る歩みであったことは、すでに述べた通りである。しかし、それは、教育課程にとどまらず、組織やマネジメントなどに関わる学校を探る取り組みでもあった。

学習指導要領改訂は、教育課程の編成・実施・評価の見直しをはかることを通して、学校の教育実践についての課題をとらえ直し、組織の仕組みや運営について再検討を迫る歴史である。別の言い方をすれば、新たな教育課程の提起を通して、学校の組織やマネジメントに変革を迫る歴史でもあった。たしかに、教育課程と組織やマネジメントの関係について、学校裁量を生かす教育課程であるならば、それに応じた学校の組織運営が求められ、また、特色ある教育課程が求められれば、経営資源の運用もそれに応じたものであることが一つの在り方である。

しかし、これまでの学習指導要領改訂を振り返ってみれば、教育課程の提起と学校の柔軟な組織運営が必ずしも連動せず、むしろ厚い壁に阻まれてきた歴史といっても過言でない。すなわち、新しい教育課程が提起されても、それに対応して学校の組織やマネジメントが変革されるよりも、現状が維持され微修正にとどまることの繰り返しであったといってもよい。

これに対して、このたびのコンピテンシーを基盤にした教育課程への転換をめざす改訂は、学校の組織やマネジメントの変革をめざす再度のチャレンジということになる。その具体として、カリキュラム・マネジメントを柱に学校の組織やマネジメントの見直しを迫る提起があり、学習指導要領の総則の枠組みの見直しがある。

カリキュラム・マネジメントは、学校に対して教育課程の<見える化>を求めている。また、教員それぞれに授業と教育課程の関係をとらえ、両者を行き来する<往還>を求めている。このようなマネジメントに関わる手法の提起は、これまでのそれぞれ教室における授業や学級・学年経営の進め方について、学校の組織性という観点から見直しを迫るものである。

実際のところ、理念や目標、それに抽象度の高い概念などを構成要素とする教育課程と、具体の授業との間に立つ教員にとって、両者ははたかく乖離し、結果として教育課程の存在を希薄にし、組織力を低下させた学校が様々に存在する。カリキュラム・マネジメントの提起も、教員にある教育課程と授業との距離を埋めることを通して、学校の改善をめざすところにねらいがある。

もともと、すでに述べたように改訂に際し、学校の組織は変革を促すエネルギーを吸収する方向で働いてきた。このたびの改訂においても、現状を維持する力が強まっていくことも十分に予想される。変革を促す力を押しとどめて吸収する方向に動くことになるのか、それをどこまで抑止できるか。次の学習指導要領への移行措置に入るとともに、そのせめぎ合いも始まる。

その意味で、この歴史の背景と変革のダイナミクスを明らかにするにあたり、改訂時における学校へのヒト・モノ・カネをはじめとする時間・情報など経営資源の投入と運用の在り方を問う必要がある。改めて、教育課程を核に経営資源の投入と運用という観点から、学校経営と教育行政の相互の関係性が課題となることをあげておきたい。

## 注

- <sup>1</sup> 学習指導要領改訂に関わる論稿として、・吉本二郎「学校生活の再設計—教育課程審議会の答申と学校経営—」大塚学校経営研究会『学校経営研究』第2巻、1977年4月、1-9頁、・合田哲雄「文部科学省の政策形成過程に関する一考察—『アイデア』と『知識』に着目して—」『日本教育行政学会年報』第35号、2009年10月、2-21頁、・天笠茂「現代社会の教育課程政策における政治・行政・経営をめぐる諸課題—教育課程企画特別部会の設置と審議を中心に—」日本カリキュラム学会『カリキュラム研究』第25号、2016年3月、109-115頁、などをあげておきたい。
- <sup>2</sup> 世界の動向を探った取組として、国立教育政策研究所『資質・能力を育成する教育課程の在り方に関する研究報告書1～使って育てて21世紀を生き抜くための資質・能力～』平成26年度プロジェクト研究調査研究報告書（研究代表者 高口 努）、2015年3月、などがある。
- <sup>3</sup> 安彦忠彦『『コンピテンシー・ベース』を超える授業づくり—人格形成を見ずえた能力育成をめざして—』図書文化、2014年12月、71頁。
- <sup>4</sup> 安彦忠彦、前掲書、74頁。
- <sup>5</sup> 奈須正裕・江間史明編『教科の本質から迫るコンピテンシー・ベースの授業づくり』図書文化、2015年11月、13頁。
- <sup>6</sup> 奈須正裕・江間史明編、前掲書、3頁。
- <sup>7</sup> 奈須正裕・江間史明編、前掲書、33頁。
- <sup>8</sup> 新潟県上越市立大手町小学校は、平成24年から28年度にかけて研究開発学校の指定を受けた。資質・能力を基盤とする教育課程の開発に関わるデータを提供し、改訂を先取りする役割を果たした。同校は、“カリキュラム創りの中心は授業である”ことを強調し、授業研究を中心に教育課程の開発を進めることを基本方針とした。授業研究も、個人としての取り組みと組織としての取り組みとを結びつける組織文化が支配し、さらに、個人としての技量の世界と学校として開発に向かう教育課程とをつなぐ働きかけとしてリーダーシップの在り方を探る動きも見られた。教育実践面からも学校経営研究の面からも貴重な存在である。