

イギリスにおける初等学校教育課程行政

君 和 田 容 子

Educational Administration of Curricula in Britain

KIMIWADA Yoko

序

イギリスにおいて「1977年は教育の折返し地点であろう」とは、『学校教育』¹⁾(通称1977年緑書)で教育科学省が示した見通しであった。これは、戦後増加し続けた生徒数が以後減少にむかうことと、中等学校再編成がほぼ成し遂げられたことから、教育上の論議や教育計画が、学校制度の再編と生徒数増大への対応に迫られた時代が終わるとの意味であった。同年1月の教育科学大臣シャーリー・ウィリアムズの演説の言葉である「次なる優先順位は教育の質にある」²⁾という認識の再表明でもあった。これらが象徴的な表現であるとしても、1970年代後半のこの時期に、教育の質と直接関わるカリキュラム管理をめぐるイギリス教育行政のあり方に一つの変化があったことは確かであろう。

1944年教育法により「初等学校」制度が発足して以来、カリキュラムの分野は、教師以外が立入ることのできない「秘密の園」とであると評せられてきたように、教育行政機関や政治家が直接論及することさえ異例な分野であった。ところが、1976年10月に労働党首相キャラハンが、いわばタブーを破り「教育大討論」の開催を提起して以来、中央政府と教育科学省によるカリキュラムとその管理をめぐる問題への発言の増大が顕になっている。もっとも、教育省(当時)のカリキュラム・コントロールへの関心の兆は、スクールズ・カウンシル発足以前の1962年に省内にカリキュラム研究班(Curriculum Study Group)を設けたころにすでに始まるという評価もある³⁾。

しかしながら、「折返し地点」以後の動向は、単に教育科学省内の個別の発言や動きではなく、教育科学省が1944年教育法を論拠に、カリキュラムの全国的枠組設定への指導性発揮と、地方教育当局から学校へ至る地方段階でのカリキュラム政策の再検討を地方教育当局に求めることを方針として打ち出していることが注目される。これらの方針は、従来のカリキュラム管理のあり方を根本から見直すことを意味しているからである。

けれども、これらの方針に基づいた一連の動きが、教育科学省の主張する如く1944年教育法に基づく教育科学省の責務の履行としての全国的調整や合意形成のための指導性の発揮であるのか、あるいは、従来のカリキュラム管理や行政のあり方を支えてきた原理を覆す中央教育行政機関の積極的・実質的な統制の開始であるのか、その評価は先行研究においても未だ定まっているとはいえない⁴⁾。

その評価を下すためには、1944年教育法成立から「折返し地点」までの時期について、「学校中心の原則」としてカリキュラム事項が各々の学校に任されてきたといわれる伝統的あり方を、

教育行政機関の役割との関係で再検討する必要があるだろう。その際、学校から地方教育当局に至る地方段階において、カリキュラム管理並びに教育課程行政が、いかなる原理に基づいて、どのようなしくみで存立し、実際に機能していたのかを明らかにすることが重要であると考え。なぜなら、教育科学省は、1944年教育法に基づく地方教育当局の責務の履行を求め始めており、教育科学省の関与の増大は、地方段階で矛盾をはらむものとなっていると推測されるからである。

本稿では、初等学校に関するカリキュラム管理および教育課程行政に考察の対象を限定した。これは、教育科学省がいう「カリキュラムの全国枠組」ないし共通性が、初等教育の性質上、中等教育以上に論点になりうるからである。

なお、本稿においてイギリスとは、1944年教育法が適用されるイングランドとウェールズを指す。

I. 1944年教育法の規定とカリキュラム管理の実態

イギリス教育行政の現行の枠組を定めた1944年教育法は、初等学校に関する行政を主として地方教育当局に委ね、その管轄地域に初等教育のための十分な学校施設を保障する義務(第8条)をはじめ、就学と条件整備のための諸義務と諸権限を与えている。

しかし、同時に教育科学大臣と教育科学省に対して、同法は包括的で非常に強力な権限を与えていることが特徴として指摘される⁵⁾。すなわち、教育科学大臣は、統制(control)と指揮(direction)の下に全国的な教育政策を地方教育当局に実施させる権限を持ち(第1条第1項)、かつ、地方教育当局が同法の義務を履行しない場合や不当な権限の行使をした場合には、その是正のための措置をとる権限を有している(第99条、第68条)。

カリキュラムに関しては、地方教育当局が県立および有志立学校の宗教教育を除く一般教育を「その学校の学校管理規則で別に規定される範囲を除き」管轄する(第23条)。学校理事会は、学校管理規則に従って学校を管理し(第17条)、その学校管理規則は、県立および有志立の初等学校については地方教育当局の命令により作成される(同条)。中等学校については、県立中等学校の模範管理規則(model articles of government)が1945年に教育省により通達され、地方教育当局が学校の教育の一般的性格を決定し、学校理事会はそれによってカリキュラムの一般方針をたて、校長が学校の内部組織と運営、紀律を統制し教職員を監督する旨が述べられていた。ただし、初等学校については、その種の模範管理規則は示されず、校長については、1944年教育法に何らの規定も存在しない。

しかしながら、イギリス教育行政の特徴の一つは「法律の条文とそれが実践において解釈されるやり方に大きな相違が存在する」⁶⁾と H. C. デントも指摘するように、教育科学大臣がその強力な指揮監督権を行使したことはなく、中央段階における教育政策の形成、実施にあたっては、教育科学省と地方教育当局の全国組織、教員の全国組織との「パートナーシップ(partnership)」が原則とされた⁷⁾。そして、カリキュラムに関わる分野においては、勅任視学官やスクールズ・カウンシル、地方視学といった助言機関や専門機関を通して学校に指導助言を与える非権力的方法がとられ、カリキュラムに関する事項は、専ら校長を中心とする学校に実質上任されてきたのである。これは、法規上学校管理機関として予定された学校理事会が、1944年教育法第20条でグループ化(一つの学校理事会による二校以上の管理)が認められたため各学校毎に設置されず、と

りわけ初等学校については広範囲のグループ化が著しかったこと、学校管理規則に定められた権限も、カリキュラム事項を欠く場合が多かったことなどのためによる。

また、校長にカリキュラムが委ねられた背景には、1944年の初等学校制度の発足後も、初歩教育的な内容があまり変更されることなく長年繰り返し教えられてきた⁸⁾ことや、小規模校が大多数であった⁹⁾ことから成り立ってきた側面もあった。

一方、学校の内部においては、校長は各学校の実質的な管理者であり、かつ教授方法やその他カリキュラムの細かな部分について校内のリーダーシップをとり「船長」として機能した。教師は、教育計画の決定に際して、校長から個別に相談に与ることはあっても、決定権を有していたわけではなかった。教育活動についての討議の場としての職員会議も一般的ではなかった。また、父母たちも、学校の教育活動について発言することは非常に稀であり、発言の場として考えられるPTAの組織率も1960年代末まできわめて低いものであった¹⁰⁾。

すなわち、1960年代半ばに至る時期におけるカリキュラム管理の特徴は、教育行政機関が直接的な関与を及ぼさないと同時に、学校段階において、校長・教師・学校理事会などが協働的にカリキュラムを積極的に管理し、教育実践を支えていくというあり方も弱かったといえよう。この時期、実質的には校長にカリキュラム事項が委ねられており、地方教育当局は、全般的な教育条件整備を進め、地方視学を通して助言を行うかたちでカリキュラム管理に関与していたといえよう。

II. 中央教育審議会によるカリキュラム管理に関する指針

初等学校のカリキュラムをめぐる文脈が大きく変化したのは、まず、中等学校再編成に伴い11歳試験が廃止され始めた1960年代である。「多くの初等学校が“11歳試験のために”機能してきた」状況が大きく変化し、中等学校への準備という側面からのみ初等学校での教育を評価するのではなく、初等学校本来の活動を問い直すことが必要とされたのである。

1966年に中央教育審議会から提出された報告書『児童とその初等学校』¹¹⁾（通称ブラウデン報告）は、成立以来20年を経た初等学校制度を総括し、それ以降の初等教育のあり方を提示するという歴史的立場を有するものであったが、そこにはカリキュラムとその管理に関する構想と指針も示されていた。

まず、ブラウデン報告の構想および指針は、次のような教育観・児童観を前提としていた¹²⁾。1960年代までの心理学や社会学の成果をふまえ、第一に、「子どもの成長と発達」へ着眼し、そこから導き出される一人一人の児童の個性を強調した。これは、進歩主義の思潮に連なり、初等学校教育の多様性を推奨する主張となって報告にあらわれた。子どもの心身の発達の速度は各々異なっており、発達の段階も違う。したがって、個々の児童が必要としている教育もそれぞれ異なっており、初等学校で提供する教育はまずこの個性を念頭において出発すべきであるという考え方であった。

第二に、子どもの個性を強調しつつも、遺伝決定論は排して、むしろ子どもの成長や発達と広義の「環境」の関係に着目し、初等教育を学校の中だけでなく家庭との連携や地域社会との関わりの中でとらえようとした。これは、学校理事会の機能への注目と関連する。

カリキュラムに関していえば、「初等教育の目的を一般的に記すことはあまり価値のあること

ではなく、教育目的はむしろ日常の教師の教育活動と密着するようなかたちで、もっと具体的に考えられることが望ましい」¹³⁾(傍点引用者)として、教育目的や目標の設定を教師に委ねるとともに、従来広く行われていたストリーミング(能力別学級編成)を廃止し、児童に適した多様な方法を教師の判断のもとに採用すべきだとした。

したがって、カリキュラムをこのようなかたちで提供するために、従来の校長に専ら委ねられたカリキュラム管理のあり方についてもその改善が迫られた。すなわち、「船長」としての校長のリーダーシップを基幹としつつも、教育計画の立案や内部組織の編成に教師が最大限に関わること、同僚への助言、教科書の採択、教材の選定、設備や備品を選ぶことなどについても校長を助けることが必要とされた。職員会議を定期的に行き、教育上の議題、特に多年継続されてきた方針やその変更について詳細に検討すること、議題は校長からと同様に教師からも提案されるべきであることが示された¹⁴⁾。

学校理事会は、校長を中心とした学校が決定し遂行するカリキュラムについて認識し、それを学校外へ伝える役割を担うべく構想されていた。プラウデン報告は、学校理事会のグループ化の規模を可能な限り縮小し、各々の学校が学校理事会を持つこと、初等学校理事会も中等学校理事会と同等の権限を持つことを勧告し、児童の教育に一番深い関心を持つ父母に学校理事会の情報をもっと与え、父母を学校理事へ積極的に加えることを勧めた。活発に働き見識のある学校理事会は、学校とその地域社会との「有効な通訳」となり、学校と地方教育当局との「架橋」になるとみなされたのである。ただし、学校理事会がその権限をもって校長の専門的判断を制限することがあってはならないとされたが、カリキュラムへの学校外の関心を学校へ伝えることも含めて、学校毎に異なるにせよ、当該校について、カリキュラムに関する関係者のゆるやかな合意をはかることが目指されたといえるだろう¹⁵⁾。

地方教育当局については、こうした学校単位のカリキュラム管理を助長するために、次のような姿勢および条件整備を行うことが必要とされた¹⁶⁾。第一に、校長や教師の意見を尊重すべく、校長の自由裁量の範囲を広げたり、学校との協議を重ねることである。例えば、プラウデン報告で推奨された授業形態にとって教室の形は一つの条件となることから、学校建築計画の立案にあたって、教師が積極的に参加できるようにすること等をはじめ、当局の教育委員会とその小委員会および特に初等教育に関する諸諮問委員会には、教師の代表を加えて専門的な意見を行政にとり入れていくことなどが挙げられた。

第二に、地方教育当局は、その管理地域の学校間の連携および調整の機能を負うとされた。調整が必要となるのは、幼児学校 (infant school) から下級学校 (junior school)、下級学校から中等学校への移行や進学を通じて児童の教育が支障なく一貫性をもって行われるように保障するという場面においてである。しかし、この調整は、地方教育当局があらかじめカリキュラムについての政策を持つことなく、接続する学校段階の教師相互に様々な接触の機会を設けたり、個々の児童の記録簿を作り利用することを勧めたり、そのための教師の地域会議の開催を各学校に要請したりする地方教育当局の役割として構想されていた。

第三に、地方教育当局は、カリキュラム管理の中核となる教師の専門性を高めるための方策として、指導助言機関と現職教育の充実をはからねばならないとされた。プラウデン報告は、地方視学については、勅任視学官と相補いながら「視察」よりも「助言」に重点をおき機能していくこと

が望ましいとし、地方教育当局に対しては、地方視学官の増員と指導教員 (advisory teachers¹⁷⁾) の増員とともに、数学・理科・演劇などの現在開発されつつある教科および英語・宗教教育に関して指導職 (advisory posts) を確立せねばならないとした。また、現職教育については、1 年間の上級研修コースと1学期間の全日制コースを今後拡充し、すべての教師が少なくとも5年毎に十分な期間の現職教育を受けうるようにしなければならないとしていた。

ところで、ブラウデン報告において、学校のカリキュラムと関わった教育科学省の機能は、非常に限られたものとされていた。教育科学省は、必要な問題について全国的な調査を行い実態を把握するとともに、それを検討し、すぐれた実践例を地方教育当局や学校へ紹介する任務を負うとされたのみであった。

中央教育審議会のブラウデン報告は、初等学校のカリキュラムが大きく変化することが迫られた1960年代半ばにおける中央機関の公的見解として、法規定と実態の相違を是認し、従来どおりの学校中心のカリキュラム管理を基本としつつ、学校理事会および地方教育当局を含めて、学校段階・地方段階での協働的関係の確立を推進する立場を表明したのであった。ブラウデン報告の基本的論調は、「児童中心主義」¹⁸⁾と呼ばれ、教育科学省や勅任視学部同意はもちろん、各種父母団体や教員団体の強い賛同を得た¹⁹⁾。イギリス最大の教員組合である NUT (National Union of Teachers) は、「ブラウデン報告の主要な目的と哲学、および初等学校の活動への称賛を歓迎する」²⁰⁾ことを表明し、同報告が多くの点で教師にとって好ましいものであることを確認した。すなわち、NUT は「児童中心主義」の立場が基本的に教師の教育の自由を擁護するものであるとみなしたのである。

そしてまた、学校段階・地方段階での協働的関係を確立し推進するというブラウデン報告のカリキュラム管理に関する指針も支持されたといえる。

III. 1970年代の地方段階における教育課程行政

初等学校のカリキュラムをめぐる文脈は、再び、1970年代に入ると激しい論争に晒される。ブラウデン報告で推奨された「児童中心主義」のアプローチの伸長と幅広いカリキュラムの採用は、教育科学省が「イングランドとウェールズの“初等学校革命”」と呼ぶ程の教育的成果と浸透をみた²¹⁾が、1970年代半ばまでに非常に深刻化した経済状態のもとで、激しい非難を受けるようになる。それは主に、教育費総額の半分以上を占める初等中等教育がそれにみあう成果を挙げていないとする保守層と産業界からの批判であり、教育黒書運動²²⁾などのキャンペーンを伴って児童の学力低下を世論に印象づけ、学校教育への学校外からの活発な発言を促すこととなった。

こうした世論に呼応するかたちで、政府と教育科学省は教育大討論(1977年)を設定し、(i) 5歳から16歳の学校カリキュラム、(ii) 教育水準の評価、(iii) 教員養成と現職教育、(iv) 学校と職業生活を議題としてとりあげた²³⁾のであった。全国8ヶ所での討論会は議題を深めたものではなかったが、教育科学省はそのまとめと見解として1977年緑書を公開し、初等教育のカリキュラムとその管理についても一つの軌道修正を行った。まず、ブラウデン報告以来の「児童中心主義」には誤算があり、このアプローチが経験未熟な教師やあまり有能でない教師に用いられた場合、自由な方法を無批判に採用したり、子どもたちに与える様々な機会を注意深く計画したり個人個人の進歩を系統的に見守る必要性を認識しないまま、3R'sなどの基礎的技能の練磨を怠る危険

性を持つことを指摘した。そして、現在の課題として、以下の五点が初等学校制度に²⁴⁾あまねく受け入れられるべきであるとした。それらは、(i) 教師は児童の学習の様々な局面における進歩の道すじについて明確であること、(ii) 教師は児童の到達段階を正確に把握すること、(iii) 連続したクラスや学校間で教師の意見の一致と情報交換があること、(iv) イングランドとウェールズ中の子どもは多くの共通した教育要求を持っていること、(v) 3R's の技能が学習の中核の部分形成すべきこと、であった²⁴⁾。これらは、児童観・教育観の変更を根底に持ちながら、カリキュラムに関する何らかの全国的な調整と新たな合意の必要を強調したものであった。

ここに至って、教育科学省は、第一に、カリキュラムの全国的な調整や合意形成について²⁵⁾教育科学省が指導性を発揮することが、1944年教育法に規定された教育科学大臣の「イングランドとウェールズの国民の教育を推進する」義務と議会に対する責務であることを明らかにした。そして、第二に、地方教育当局に対しては、学校から地方教育当局へ至るまでの地方段階でのカリキュラム管理の再検討を、法的責務の履行として促した²⁵⁾。

これに対して、この時期における地方段階での初等教育を含む教育課程行政の実態と、地方教育当局の意向は、教育科学省の調査報告書『カリキュラムに関する地方教育当局の方策』²⁶⁾ (1979年)によって明らかにすることができる。同書は、1977年緑書の勧告により出された回章14/77 (1977年11月)で、教育科学省が全地方教育当局に対して各当局で実施しているカリキュラムに関する方策について回答を求めたその結果を収録している。

この調査は、一当局を除くイングランドとウェールズの全当局から回答を得たが、「1944年教育法第23条に基づく地方教育当局のカリキュラムに関する責務を、いかなる手段で履行しているか」について、実に3分の2におよぶ当局が「個々の学校のカリキュラムをこと細かく統制するような公的なしくみは現在設けていないし、今後もまた設けるつもりはない」ことを言明していた²⁷⁾。

具体的には、まず、1977年当時、カリキュラムの一般的な監督の責任は学校管理規則により個々の学校の学校理事会へ委任しており、かつ実際には、大部分のカリキュラム事項の決定が校長と教師に委ねられていることが明らかにされた。学校カリキュラムに関して細部にわたる政策文書を作成している当局はほとんどなく、例外的に作成している当局においても、その内容は限られた問題についてであって、例えば、初等学校で外国語を教える場合のフランス語授業についてというようなものであった。逆に、そのような限られた問題についてでさえ、当局が政策文書を作ることは、教師の専門的判断を制約することになると否定的にとらえる当局が多かった²⁸⁾。

しかし、このように学校および学校理事会へカリキュラムについての責任を全般的に委任することを、多くの当局は、自らの法的責務の履行の妨げあるいは怠慢になるとはみていなかった。なぜならば、大部分の地方教育当局は、(i) 教師とのカリキュラムについての協議、(ii) 地方視学、(iii) 現職教育などの援助や条件整備を通じて、学校での教育実践に助力を与えていることが、自らのカリキュラムに関する責任の履行であると考え、また、それらの方策を通じて新しいカリキュラムの開発にも対応できていると判断したからである²⁹⁾。

まず、(i) の教師との協議では、学校のカリキュラムや組織に関連した問題で教師と協議するために、3分の1の当局では非公式な協議のみならず公的な機構を設けていた。これは、①教育委員会と教師協議委員会 (Teacher's Consultative Committee) の間の協議、②教育委員会の委

員、行政官、視学官、教師で構成する合同助言委員会の設立、③教育委員会、視学官、ティーチャーズ・センターの助言者、教師の地方組織が多様に指導性を発揮する中で時に応じて合同研究班や合同作業班を設けることなどを具体的には指していた。

(ii) の地方視学は、①学校の実績の監視、②新しいカリキュラムの開発や教授法のカイダンスを提供したり講習したりすること、③すぐれた実践例を普及すること、④カリキュラムの特別な領域の取扱いについて教育委員会へ報告すること、⑤教師の採用にあたり助言すること、⑥作業班を組織して現職教育の計画を作ること、⑦設備の調整や提供計画について助言すること等がその役割であり、地方教育当局は、地方視学のこれらの活動を援助することによってカリキュラムへの関与を行っているとして述べていた。

(iii) の現職教育は、多くの場合教師が表明したニーズに応える形態をとっていたが、地方教育当局は、現職教育を提供する視学官、ティーチャーズ・センター、地方の高等教育機関との間の調整や、現職教育に関連したスクールズ・カウンシルのプロジェクトや地方のカリキュラム開発プロジェクトに援助をすることによって、現職教育が新しいカリキュラムの導入などをはかる機会になると答えたのである。

以上のようないわば教師のカリキュラムの計画や実践を助長する方策とは別に、地方教育当局は、学校理事会へ教師代表や父母代表が加わりつつあることを指して、学校理事会の組織構成そのものがカリキュラム事項の論議を容易にするための方策だと考えていた³⁰⁾。学校で教えられていることに強い関心を抱く父母代表理事や、専門的事項に通じた教師代表理事を加えることによって、学校理事会が「学校と近隣とを調和的に存在させよう」とみなしていた。換言すれば、カリキュラムの管理を実質的には従来どおり教師に委ねつつも、学校理事会を1944年教育法の趣旨にそって機能させ、父母らを参加させることによって、カリキュラムについての一定の合意を地方段階においてはかる道を地方教育当局は示していたといえよう。

これらのカリキュラム管理をめぐる協働的関係を助長する条件整備や指導助言の機能を、地方教育当局はカリキュラムに関する責務の履行であるとしてとらえており、1970年代においては、初等教育段階を含めてそのような行政のあり方が教育課程行政として存在したのである。

これは、初等教育に関していえば、ブラウデン報告が提起したカリキュラムの原理および地方段階における教育課程行政のあり方が、1970年代に入って実践的に発展してきていたとみることができる。また同時に、1944年教育法がカリキュラムに関する責務を地方教育当局に課していると解釈した場合においても、その責務の履行の仕方には、地方段階での協働的関係を助長したかたちが存在しうるとを示していると、注目される。

IV. 教育科学省による地方教育当局の機能の見直し

前章で明らかにしたような地方教育当局の意向に対して、教育科学省はどのような見解を示していたのであろうか。『カリキュラムに関する地方教育当局の方策』の「論評」部分³¹⁾において、教育科学省は、1977年緑書で示した二つの方針をさらに明確なかたちで言明し、当時の地方段階での実態や地方教育当局の意向とは微妙に異なった立場をとっている。

まず、「地方教育当局の諸政策やそれらが実施される方法は、孤立的であるべきではない」と述べ、1944年教育法の条項にしたがって次のような教育課程行政の実行を促した。すなわち、同

法第1条の「イングランドとウェールズの国民の教育を推進する」教育科学大臣の義務は、「財政面からだけでなく、全国的政策や要請の観点から教育の内容と質を総合的に検討すべきことを要請している」し、「学校の活動が全国的要請に応えていることを確める義務」であるとした上で、同様に、同法第23条から、地方教育当局は、「供給する施設に対するのと同じく、教育の内容と質へも関与すること」が求められているとした。つまり、「全国的政策や目的に応じたカリキュラム施策と目標を策定し、それに対してその地方の承認を得る義務が課されている」との解釈を示したのであった。

換言すれば、1944年教育法に規定された地方教育当局の諸責務の履行や諸権限の行使を、地方教育当局の自由裁量に任せるというかたちにおいてではなく、「全国的要請」および「全国的政策や目的」のもとで強く迫ったのであった。特に、教育目的や目標の設定を学校に委ねてきた従来のやり方とは異なって、各々の地方教育当局に対して「全国的政策や目的に応じたカリキュラム施策と目標」を策定することを求めていた。

しかし、すでに検討したように、1970年代に地方段階では一定の協働的關係が進展しており、地方教育当局もそれを基本的に維持しようとする意向を表明していた。それ故、教育科学省は、「全国的政策や目的」のもとで地方教育当局の諸責務の履行を迫る際に、露骨なかたちで強権的に対するのではなく、基本的には従来の実践に依拠したような柔軟な表現を用いていた。

例えば、第一に、教育科学省は「大臣は学校で何を教えるべきかとか、どのように教えられるべきかといったことについて、細かく決定しようと意図してはいない」³²⁾、「このことは、地方教育当局が管内の学校のカリキュラムにこまごまと統制を及ぼすべきであるということの意味していない」³³⁾、および、「制度の中心は個々の学校である」³⁴⁾等の修飾的な言葉を随所で使用せざるを得なかった。しかし、学校段階や地方段階における協働的關係の発展は、教育科学省の見解の中に論理的に位置づいてはいない。そのような修飾的な言葉はともに「しかし」で続き、教育科学大臣と地方教育当局の関与の必要性で結ばれていた。また、学校が中心であるとした記述も、「全国的政策や目的」を個々の学校にふさわしいかたちで実施していくうえでの「中心」と考えられていたのである。

第二に、教育科学省は、「合意された全国的枠組」、「合意された地方的諸政策」というように「合意された」という形容詞を使用せざるを得なかった。後に教育科学省がいう「学校カリキュラムの枠組」も、この時点では「カリキュラムの全国的に合意された枠組」として述べられている。しかし、この「合意」へのとりくみが、どのような制度やしくみのもとに保障されるのかについては、多くは語られていない。

ところで、教育科学省は、1977年録書で示した方針に関して、地方教育当局はそれぞれにカリキュラムに関する方策をとりつつあるが、「学校カリキュラムの望ましい構造、特に核となるべき要素について明確な見解をすべての当局が持っているわけではない」³⁵⁾と当時の地方の状況を規定していた。一方で、「全国の学校教育の首尾一貫性と質の改善」を行うために、カリキュラムの「合意された枠組」が必要であることを強調し、教育科学省が「カリキュラムの望ましい枠組についての全国的な合意に到達する過程を率先し、こうした枠組の開発を教育サービスの最優先事項としてみなす」ことを明らかにしていた。これらのことは、教育科学省が単に合意形成のための話し合いのテーブルを提供するというのではなく、教育科学省自らが「カリキュラムの

枠組がとりうる様式と覆うべき領域について提案する」³⁸⁾ことを含意していたのである。その具体策としては、教育科学省自らによるカリキュラムに関する文書、および勅任視学部による同様の出版物の発刊が、報告書の中で既に挙げられていた。

教育科学省は、教育課程行政における地方教育当局の機能の見直しを図りつつも、教育科学省→地方教育当局→学校理事会→学校という教育課程行政の流れを確立し、強化することは困難と時間を伴う³⁷⁾と予測し、教育科学省自らがより直接的な関与を及ぼす方策を検討していたとみなしうる。

結 び

カリキュラムに関して、教育科学省が直接的な発言や関与を行う方針は、1979年からの保守政権下でより鮮明になっている。具体的には、1980年代に入って以降、教育科学省は『学校カリキュラムのための枠組』³⁸⁾(1980年)、『学校カリキュラム』³⁹⁾(1981年)を著わし、初等・中等教育のカリキュラムについて自ら提案を行うに至っている。

ところで、イギリス教育行政の特徴としてとらえられてきた中央段階における「パートナーシップ」の変容が、近年教育政策の構々な分野で指摘されている⁴⁰⁾。

確かに、1979年の『カリキュラムに関する地方教育当局の方策』の「論評」において、教育科学省は、「教育科学大臣は、現行の多様なパートナー間の法的関係を変更する意思はない」旨を言明していた。また、政策の執行に際しては、強権的に行うのではなく、例えばカリキュラムの枠組の提案を行うにも関係者の意見を聴取するなど、一定の手続き的なパートナーシップを1980年代に入っても維持してはいる。しかし、教育大討論を契機として、勅任視学部の強化(1977年)、スクールズ・カウンシルの改組(1978年)、全国学力調査室 (Assessment of Performance Unit) による第一回の学力調査(1978年)が行われたうえに、1984年にはスクールズ・カウンシルそのものの廃止が実行されるなど、教育科学省のカリキュラムに対する関与の増大が、中央段階でのパートナーシップの変容・崩壊過程で推進されていることを看過してはならない。

したがって、1977年以来的教育科学省のカリキュラムをめぐる政策は、1970年代までに蓄積されてきたカリキュラム管理をめぐる地方段階における協働的關係や、指導助言および条件整備を原理とした地方段階における教育課程行政のあり方をも変容・崩壊させる危険性を大きく孕むものと解される。

しかし、一方で、教育科学省のより直接的なカリキュラムへの発言や関与は、逆に教育科学省のカリキュラム政策が全ての地方教育当局に直ちに浸透しえない困難さを伺わせ、中央の動向とは相違して、地方によっては従来どおりの地方段階における教育課程行政が、1980年代に入ってもなお継続されていることが大いに推測された⁴¹⁾。

1977年録書と同時期に勧告されたテイラー報告⁴²⁾以降、「ニューパートナーシップ」と称される学校理事会の「改革」⁴³⁾が推進されていることもからんで、カリキュラムをめぐる動向は極めて複雑な事態の中で進行している。しかし、1980年代の動向について適切な評価を行ううえで、初等教育のカリキュラムにおいて必要な全国的調整や共通性の確保を行うとしても、本稿で明らかにした1970年代までに支持され展開されてきた地方段階におけるカリキュラム管理および教育課程行政の原理との関連、初等教育における児童観・教育観との関連を吟味することが不可欠とい

えるだろう。

註

- 1) DES, *Education in Schools; A Consultative Document* (H.M.S.O. 1977)
- 2) *The Times Educational Supplement* 14. 1. 77.
- 3) CSG は中央統制を危惧する教員団体の反発に合い、かわってスクールズ・カウンシルが発足するが、CSG の実際の活動自体はそのようなものではなかったとの指摘もある。(Kogan, M., *The Politics of Educational Change* (Fontana, 1978) pp. 62-64.)
- 4) 例えば、1983年3月の日本教育法学会における討論を参照。(『教育改革の動向と教育法 日本教育法学会年報』第13号、有斐閣、1984年、pp. 99-103)
- 5) Fenwick, K. and McBride, P., *The Government of Education in Britain*, (Martin Robertson, 1981), pp. 21-24.
- 6) Dent, H. C., *Education in England and Wales*, 2 nd. ed., (Hodder and Staughton, 1981), p. 52.
- 7) 兵頭泰三、「教育と行政」(辻清明編『行政学講座5: 行政と環境』, 東大出版会, 1976年), pp. 275-278参照。
- 8) Blacki, J., *Inside the Primary School*, (H.M.S.O. 1967), p. 47.
- 9) 例えば、1965年のイングランドの県立および有志立初等学校の80%が300人以下の規模であった。(Statistics of Education Part 1: 1965, H. M. S. O., 1966.)
- 10) DES, *Children and their Primary Schools; A Report of the Central Advisory Council for Education (England)*, (H.M.S.O. 1967) vol. 1, parts 5-6. および vol. 2, Appendix 5 等を参照した。(以下書名を *Plowden Report* と記す)。
- 11) *Plowden Report*.
- 12) *Ibid.*, vol. 1, chapters 2-4.
- 13) *Ibid.*, para. 5.
- 14) *Ibid.*, chapter 24.
- 15) *Ibid.*, chapter 29.
- 16) *Ibid.*, chapters 12, 29.
- 17) 身分は地方教育当局の職員であり、数校を受け持ち、そこで授業を担当しながら専門とする科目について教師に指導助言を与える。
- 18) 一般に児童中心主義 (child-centered education) は、20世紀初頭の新教育運動を支えた教育観をさす。ブラウデン報告は、この思潮の延長線上に位置すると評せられているが、その含む内容は必ずしも一般的定義と一致せず矛盾する点もある。しかし、同報告以後のイギリスでの論議では、ブラウデン報告の基調とした考え方を「児童中心主義」とよびならわしている。本稿では、教育学上の概念と一定の区別をするため「」を付して用いる。
- 19) *Education* 13 January 1967., *Teacher* 13 January 1967. を参照。
- 20) *Teacher* 13 January 1967.
- 21) DES, *Education in Schools*, op. cit., para. 2. 1
- 22) C.B. Cox や A.E. Dyson を中心とする保守ないし右翼の見解を持つ学者・教師・作家・政治家が、ブラック・ペーパーと呼ばれる一連の出版物において、初等学校の「児童中心主義」や総合制中等教育を攻撃し、選抜制の復権や英才教育などを主張した運動。Cox, C.B., & Dyson, A.E. (ed.), *Fight for Education (Black Paper)*, (The Critical Quarterly Society, 1969) など。
- 23) DES, *Educating our Children: Four Subjects for Debate* (H.M.S.O. 1977).
- 24) DES, *Education in Schools*, op. cit., para. 2. 3
- 25) *Ibid.*, paras. 2. 19-20.
- 26) DES, *Local Authority Arrangements for the School Curriculum; Report on the Circular 14/77 review* (H.M.S.O. 1979).

- 27) *Ibid.*, para. A1-1.
- 28) *Ibid.*
- 29) *Ibid.*, para. A1-1.
- 30) *Ibid.*, para. A4-1.
- 31) *Ibid.*, paras. 1-15. なお同書は、本稿Ⅲで扱った回章 14/77への地方教育当局の回答をまとめた「報告」部分と、それに対する教育科学省の見解である「論評」部分から成るが、二つの部分は連続して解釈すべきではなく、両者の見解の相違にこそ着目すべきである。この点で、神田修「教育改革の動向を考える」教育法学会前掲書, p. 17 のとらえ方は不十分であると思われる。
- 32) *Ibid.*, para. 4.
- 33) *Ibid.*, para. 6.
- 34) *Ibid.*, para. 7.
- 35) *Ibid.*, para. 13.
- 36) *Ibid.*, para. 15.
- 37) 回章 14/77 に基づく調査は、従来のパートナーシップを侵す危険があるとする NUT が、教育科学省への回答を拒否するよう地方教育当局に呼びかけ、期限を過ぎての教育科学省からの度重なる催促に、最終的には回答を拒否した一当局を除く104当局が回答を寄せたという経緯があった。
- 38) DES, *A Framework for the School Curriculum* (H.M.S.O., 1980)
- 39) DES, *The School Curriculum* (H.M.S.O., 1981)
- 40) 京都大学教育行政研究室『教育行政財政論叢』創刊号, 1982年。
- 41) 同様の指摘は、藤岡貞彦「イギリスの教育改革」名古屋大学教育学部『教育改革研究』第2号, 1985年にある。
- 42) DES, & Welsh Office, *A New Partnership for Our Schools* (H.M.S.O., 1977)
- 43) それ以前の1970年代前半における学校理事会への父母参加の試みについては、君和田容子「学校教育への父母参加の展開とその意義—学校理事会への父母参加との関わりで—」京都大学教育行政学研究室, 前掲書, で論じた。

(博士後期課程)